



FINANZAS Y DESARROLLO

DICIEMBRE DE 2018

**Semblanza de
Claudia Goldin** Pág. 40

**África se
acelera** Pág. 48

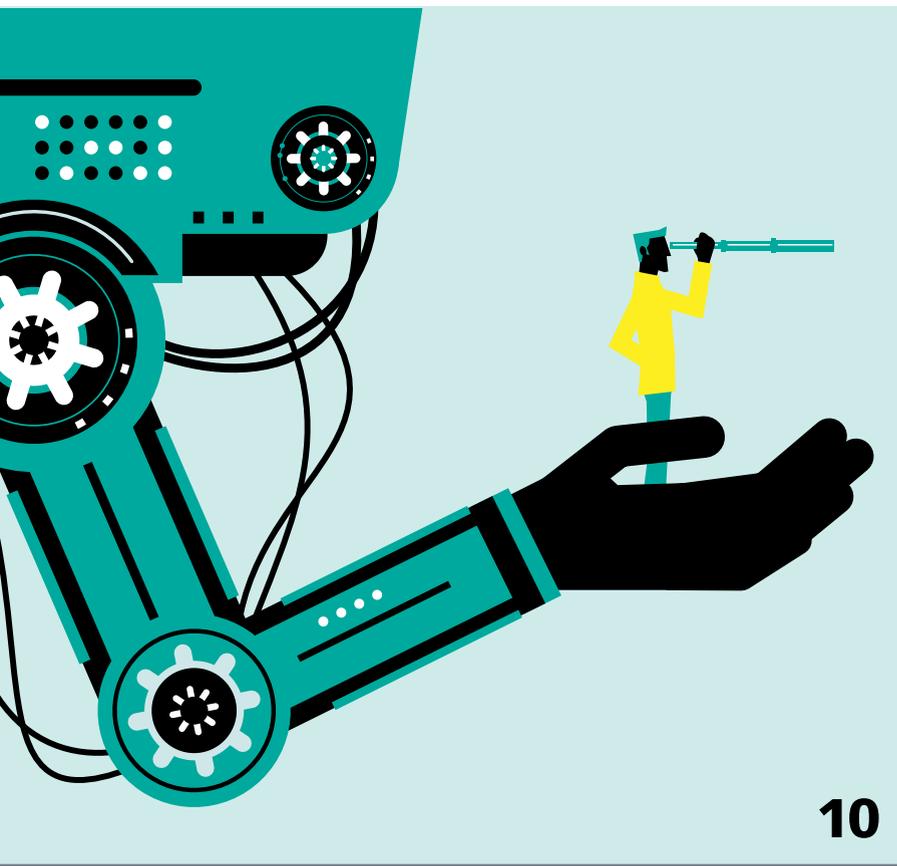
**Una nueva generación
de reguladores** Pág. 54



La era de la inseguridad

Repensar el contrato social

Índice



El descontento nace del temor a la desaceleración del progreso económico y las inquietudes acerca del futuro

LA ERA DE LA INSEGURIDAD

4 Un nuevo contrato social

Superar el miedo a la tecnología y la globalización supone replantearse los derechos y obligaciones de la ciudadanía

Nemat Shafik

10 Reinventar la protección social

Se necesitan nuevos sistemas que no estén basados en contratos de trabajo estándar

Michal Rutkowski

14 Punto de vista: Casi nadie es demasiado pobre para compartir

Un nivel básico de protección social es asequible prácticamente en todas partes

Michael Cichon

16 Cambios en las tendencias

Los grandes cambios sociales hacen que el Estado de bienestar sea más necesario que nunca

Nicholas Barr

20 En búsqueda del equilibrio

China procura adaptar la protección social a las necesidades de una economía de mercado

Ken Wills

24 Crear espacio fiscal

Mediante políticas tributarias más inteligentes se puede contribuir a fortalecer las políticas de bienestar social

David Coady

28 Poner el foco en los pobres

En las economías en desarrollo, brindar protección social conlleva sus propios desafíos

Rema Hanna, Adnan Khan y Benjamin Olken

32 Fundamentos para la protección social universal

Todos enfrentamos situaciones de vulnerabilidad alguna vez en la vida

Isabel Ortiz



TAMBIÉN EN ESTE NÚMERO

35 Una mano amiga

En Japón y en India, dos mujeres en dos etapas distintas de su vida

Peter Langan y Reema Nanavaty

44 Hablando claro: Limpieza a fondo

Los países promueven iniciativas para impedir que los delincuentes laven sus billones

Rhoda Weeks-Brown

46 Cambios perceptibles

Maurice Obstfeld habla de su experiencia como Consejero Económico del FMI

Gita Bhatt

48 La competitividad de África

La integración económica puede darle al continente mayor protagonismo mundial

Hippolyte Fofack

54 Academia de crisis

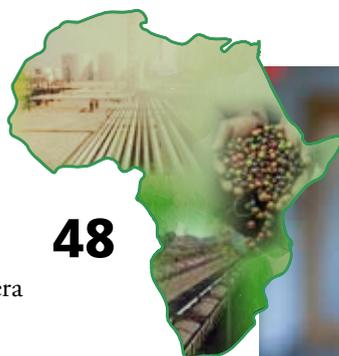
Los veteranos de la crisis financiera mundial traspasan su saber a la próxima generación

Chris Wellisz

58 Punto de vista: El regreso de los patrulleros de bonos

¿Volverán los mercados a ejercer presión sobre la política fiscal?

Ramana Ramaswamy



SECCIONES

38 Vuelta a lo esencial

¿Qué es el ingreso básico universal?

Los defensores alaban su simplicidad y equidad; a los escépticos les preocupan el costo fiscal y los incentivos

Maura Francese y Delphine Prady

40 Gente del mundo de la economía

Viajera del tiempo

Peter J. Walker traza una semblanza de **Claudia Goldin**, pionera en el estudio del papel de las mujeres en la economía

52 Bajo la lupa

Unos van, otros vienen

La migración, con sus ventajas y desventajas, es cada vez más un fenómeno mundial

Jia Feng

56 En las trincheras

Margen de maniobra

Patrick Honohan explica cómo ayudó el FMI a Irlanda a superar su crisis financiera

60 Críticas de libros

Israel and the World Economy: The Power of Globalization, Assaf Razin

Globalization and Inequality, Elhanan Helpman





Un nuevo contrato social

A MEDIDA QUE EL MUNDO se enfrenta al ascenso del populismo y el nacionalismo, se hace evidente que el origen de gran parte del descontento es la inseguridad económica. A raíz de la crisis financiera mundial, los votantes en los países ricos empezaron a perder la fe en la capacidad del Estado para protegerlos. Los profundos cambios que afectan a los mercados laborales, derivados del auge de la tecnología y la continua globalización, no han hecho sino ahondar la preocupación. Al mismo tiempo, en los países pobres los habitantes ni siquiera han alcanzado niveles de vida básicos, y muchos arriesgan su vida en busca de un futuro más próspero.

Esto ha llevado a un replanteamiento general del tema de la protección social. *F&D* lo aborda en este número, en colaboración con la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres (LSE), que el año pasado inició un proyecto de investigación con el fin de redefinir el Estado de bienestar.

“Un nuevo contrato social es esencial para restablecer un sentido de seguridad y para preservar el apoyo político a favor de las economías y sociedades abiertas”, escribe la Directora de la LSE, Nemat Shafik. ¿Pero cómo sería ese contrato en la práctica? En la economía del empleo esporádico, la responsabilidad de quién vela por los trabajadores se ha desdibujado. Y el avance de la automatización ha marginado a algunos trabajadores, dejándolos sin ninguna perspectiva de empleo. El envejecimiento de la población hace más pesada la carga de cuidar a los ancianos, al tiempo que se reduce el universo de trabajadores más jóvenes. Los avances de la medicina han alargado nuestras vidas, pero aun así la atención básica de la salud está fuera del alcance de mucha gente.

Ya sea a partir de un ingreso básico universal, una mejor focalización de las actuales redes de protección, una mayor inversión en educación y salud, o una combinación de todas estas políticas, cada sociedad deberá formular una estrategia que se adapte a sus propias características. Este mismo principio se aplica al polémico tema de cómo hacer para pagar la protección social. En definitiva, se trata de una decisión política. En esta era de la inseguridad, debemos actuar sin demora para afianzar los lazos que nos unen. **FD**

CAMILLA LUND ANDERSEN, Directora Editorial



EN LA PORTADA

La naturaleza cambiante del trabajo está poniendo a prueba la eficacia de las políticas de seguro social de la era industrial. En la tapa de la edición de diciembre de 2018 de *F&D* Michael Waraka ilustra el marcado contraste entre los que tienen protección y los que quedan afuera capeando el temporal.



FINANZAS & DESARROLLO

Una publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional

DIRECTORA EDITORIAL:

Camilla Lund Andersen

JEFA DE REDACCIÓN:

Maureen Burke

REDACTORES PRINCIPALES:

Glenn Gottselig
Natalie Ramírez-Djumena
Chris Wellisz

ASISTENTES EDITORIALES:

Marie Boursiquot
Bruce Edwards

ESPECIALISTA EN PUBLICACIONES DIGITALES:

Rahim Kanani

EDITORA EN LÍNEA:

Lijun Li

JEFA DE PRODUCCIÓN:

Nicole Braynen-Kimani

CORRECTORA DE PRUEBAS:

Lucy Morales

ASESORES DE LA REDACCIÓN

Bernardin Akitoby	Thomas Helbling
Celine Allard	Laura Kodres
Bas Bakker	Tommaso Mancini Griffoli
Steven Barnett	Gian Maria Milesi-Ferretti
Nicoletta Batini	İnci Ötker
Helge Berger	Catriona Purfield
Paul Cashin	Uma Ramakrishnan
Luis Cubeddu	Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas	Alison Stuart
Rupa Duttagupta	

EDICIÓN EN ESPAÑOL

Servicios Lingüísticos del FMI

COORDINADA POR:

Adriana Russo
Virginia Masoller

© 2018 Fondo Monetario Internacional. Todos los derechos reservados. Si desea reproducir cualquier contenido de este número de *F&D*, sírvase enviar en línea una solicitud de permiso, que puede encontrar en www.imf.org/external/terms.htm o envíe su solicitud por correo electrónico a copyright@imf.org. Las solicitudes de autorización para reproducir artículos con fines comerciales también pueden tramitarse en línea a través del Copyright Clearance Center (www.copyright.com) a un cargo nominal.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores indicados y no reflejan necesariamente la política del FMI.

Suscripciones, cambios de domicilio y consultas sobre publicidad:

IMF Publication Services
Finance & Development
PO Box 92780
Washington, DC 20090, EE.UU.
Teléfono: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC 20090, USA. The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish.
Spanish edition: ISSN 0145-1707



FSC FPO

The LSE logo consists of the letters 'LSE' in white, bold, sans-serif font, set against a red square background.

THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE

25 DE FEBRERO-2 DE MARZO DE 2019



New World DisOrders

FESTIVAL DE LA LSE DE 2019

Una serie de encuentros dedicados a examinar de qué manera las ciencias sociales pueden abordar problemas mundiales. Entrada libre y gratuita.

Programa y entradas disponibles en Internet en enero de 2019

[lse.ac.uk /festival](http://lse.ac.uk/festival)



#LSEFestival

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Superar el miedo a la tecnología y la globalización supone replantearse los derechos y obligaciones de la ciudadanía

Nemat Shafik

Vivimos en una era de inseguridad. Cada vez más, los valores de la democracia liberal, las economías liberales y el sistema internacional basado en normas son objeto de repudio pese a su aporte al progreso de la gran mayoría de las personas. El descontento nace del temor a la desaceleración económica, especialmente en las economías avanzadas, al estancamiento de la productividad y la movilidad social, y a las preocupaciones sobre los cambios demográficos y tecnológicos en el futuro.

Esto se ve reflejado en la política. El enojo y la desconfianza hacia las élites, agravados por la crisis financiera, han generado un creciente apoyo a políticos nacionalistas y antiliberales. Lo vemos en el deterioro progresivo de la percepción del bienestar y la confianza en muchos países. Aunque las causas de descontento varían, todas apuntan a la necesidad de revitalizar la política, la economía y el contrato social, para dar a los ciudadanos una mayor sensación de seguridad y confianza ante los cambios inminentes.

¿Por qué tanta gente en algunos de los países más prósperos está tan descontenta? La desigualdad es una causa importante, así como el temor por las perspectivas de la automatización y el envejecimiento. Si bien entre los países hay más

equidad, los efectos en la distribución del ingreso dentro de cada país varían. La clase media de los mercados emergentes y el 1% más rico del mundo se benefició enormemente, pero la clase media de las economías avanzadas se vio perjudicada. En muchos países los padres temen por el futuro de sus hijos, ante el alto costo de la educación y la vivienda, y los empleos de mala calidad con escasas prestaciones.

Reclamos proteccionistas

Muchos culpan a la globalización y la tecnología, pero yo me inclinaría por el fracaso de nuestro contrato social para lidiar con las consecuencias de ambas. Nuestro contrato social (los derechos y obligaciones de la ciudadanía) se ha deteriorado debido a la hiperglobalización y la austeridad resultante de la crisis financiera. El avance de la automatización y la competencia mundial ha menguado el salario de los trabajadores menos calificados. Por eso muchos reclaman más proteccionismo o culpan a los inmigrantes. Pero la solución no es revertir la globalización o volver a aislarnos como países, sino replantearnos nuestro contrato social para aliviar las tensiones y ayudar a la gente a adaptarse.





Todo esto se ha visto agravado por la lentitud del crecimiento tras la Gran Recesión. Un estudio reciente de 25 economías avanzadas del McKinsey Global Institute mostró que entre 2005 y 2014 se estancó o disminuyó el ingreso —sin considerar los impuestos y transferencias— de entre 65% y 70% de los hogares (540 a 580 millones de personas). Cuando el crecimiento es lento, las personas se vuelven menos generosas y tolerantes.

De hecho, la política fiscal redujo esta caída a entre 20% y 25% del ingreso disponible (es decir, descontados los impuestos), según el estudio de McKinsey de 2016 “Poorer Than Their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies” [¿Más pobres que sus padres? La caída o el estancamiento del ingreso en las economías avanzadas]. Las redes de protección social funcionaron especialmente bien en Estados Unidos, y con el tiempo lograron pasar de una disminución de 4% del ingreso de mercado a un aumento de 1% del ingreso disponible. Este cambio de 5 puntos porcentuales se vio favorecido por el plan de estímulo del gobierno de Obama, que transfirió a los hogares más de USD 350.000 millones en reducciones impositivas y asistencia a trabajadores afectados por la desaceleración. En Francia, la red de protección aumentó el ingreso medio disponible en 3 puntos porcentuales por encima del ingreso medio de mercado y en el Reino Unido las transferencias compensaron totalmente la caída.

Shock futuro

Aunque estas políticas redistributivas atenuaron el embate de la Gran Recesión en los hogares de ingreso más bajo, también contribuyeron a la cuantiosa deuda acumulada por los costos directos e indirectos de la crisis. Para reducirla, muchos países recortaron la asistencia social, lo que causó descontento e hizo que muchas comunidades se sintieran dejadas de lado y que mucha gente sintiera que perdía la dignidad y el control sobre su destino. En el Reino Unido, Fetzer (2018) sostiene que el recorte de las prestaciones causó más daño en las regiones que acabaron votando al populista Partido para la Independencia y a favor del brexit. La globalización, unida a la crisis de 2008 y la austeridad resultante, hizo que muchos debieran afrontar un fuerte shock con una red muy débil para protegerlos.

El temor ante las perspectivas futuras es otra fuente de descontento. Surge sobre todo de la expectativa de que la automatización eliminará muchas labores rutinarias y repetitivas, creando más demanda de personal muy calificado. Este temor se acentúa por el aumento del empleo precario con bajo salario y pocas prestaciones o ninguna. Aunque para algunos estos empleos más

flexibles tienen ventajas, otros sufren una grave inseguridad económica. El empleo precario afecta la salud física y mental ya que la gente siente que pierde control sobre su vida.

Además está el riesgo de que la automatización aumente la división de los mercados laborales a favor de los trabajadores con mayor nivel de educación. La Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos prevé que, entre 2014 y 2024, por cada empleo bien remunerado en informática habrá seis nuevos empleos con sueldos bajos para cuidado de personas y asistencia médica en el hogar.

Estos temores se expresan en el ámbito político. En Estados Unidos, Delsman (de próxima publicación) señala que 21 de los 22 estados con empleos más vulnerables a la automatización votaron a Donald Trump en 2016, pero los 15 menos vulnerables apoyaron a Hillary Clinton.

División de funciones

Esta reacción subraya la necesidad de un nuevo contrato social que se adapte al cambio de la realidad económica y maneje mejor las repercusiones de la globalización. El contrato social incluye el pago de impuestos a cambio de bienes públicos y un sistema de cuidado de los ancianos, jóvenes y discapacitados y de las personas que atraviesan dificultades. Como este contrato se basa esencialmente en valores, las soluciones varían según la sociedad.

Aun así, cada sociedad deberá considerar a quién beneficia su red de protección social, es decir, deberá considerar el mecanismo a través del cual distribuye el riesgo y contrarresta parte del efecto de la suerte individual en las oportunidades de vida. Además, debe decidir la división de funciones entre la familia, los voluntarios, el mercado y el Estado. Esto es esencial porque el Estado de bienestar también es un mecanismo para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos para participar plenamente en la vida pública.

Hay preguntas fundamentales, que se han vuelto más complejas en sociedades más heterogéneas y globalizadas. ¿A quiénes debemos cuidar, compartiendo sus riesgos? ¿Qué tareas supone cumplir estas obligaciones? ¿En qué medida esta obligación va más allá de las familias y abarca a la comunidad u otras regiones? ¿Qué pasa con los pobres de otras partes del mundo? ¿Debemos legar a las generaciones futuras un capital físico, social y natural por lo menos igual al que recibimos?

Como parte del nuevo contrato social, quizá debamos reinstaurar el elemento de reciprocidad y seguro en la asistencia social. Existe la percepción tóxica de que hay “personas trabajadoras” y “parásitos de la asistencia social”, cuando de hecho, como demostró John Hills, de la Escuela

de Economía y Ciencias Políticas de Londres (LSE, por sus siglas en inglés), en lo que respecta al Reino Unido, en el curso de su vida la gran mayoría en general obtiene (en educación, salud y jubilación) tanto como aporta (en impuestos mientras trabaja). Los ricos pagan más impuestos pero suelen vivir más, por lo que se benefician más de la jubilación y la atención médica en su vejez.

¿Prestaciones universales?

Quizá debamos revisar las ventajas políticas y sociales de las prestaciones universales, que son mejores para obtener apoyo político y asegurar la calidad. La intención del creador del Estado de bienestar en el Reino Unido, William Beveridge, de la LSE, era que se basara en un seguro social universal. Este vínculo se perdió a medida que la red de protección social pasó a financiarse cada vez más con tributos generales y algunos ciudadanos decidieron excluirse y recurrir a opciones privadas. Richard Titmuss, precursor británico de la investigación social, señala que “los servicios discriminatorios diferenciados para los pobres han solido ser siempre de mala calidad”. Mantener la participación de los más ricos en los servicios públicos afianza el sentido de obligación mutua y sostiene la presión para mantener la calidad.

¿Cómo podría un nuevo contrato social solucionar la desigualdad? En el mediano plazo, son clave las denominadas políticas de distribución previa en materia de educación, movilidad social, inversiones en infraestructura en las regiones más pobres y ampliación de las mejoras de la productividad. Los países con más movilidad social crecen más rápido porque son más eficaces a la hora de encontrar un empleo adecuado para cada persona, generando mayor productividad. La mejor forma de incentivar la innovación y la productividad puede ser dar oportunidades a los “Einstein perdidos”, es decir aquellas personas que no se han visto favorecidas por sus circunstancias de nacimiento (Van Reenen *et al.*, 2018). Invertir más en equiparar las oportunidades con los resultados en materia de educación sería muy redituable y reforzaría la confianza en la equidad del sistema.

Viejos y jóvenes

También enfrentamos enormes retos de equidad intergeneracional. Actualmente muchas sociedades envejecidas gastan más en los ancianos que en los jóvenes. Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que cuando la edad del votante medio aumenta un año, el gasto público en jubilaciones sube un 0,5% del PIB (Ebbinghaus y Naumann, 2018). Las personas de más edad votan y son muy eficaces a la hora de proteger sus intereses,

y los jóvenes deberían imitarlos. Pero los mayores no solo deberían ocuparse de sus propios hijos y nietos (a quienes pueden proteger con legados), sino también de los demás, ya que vivirán en la misma sociedad. Una solución es dar beneficios a los jóvenes para mejorar sus competencias laborales. En el marco de un contrato social de este tipo entre las generaciones, los jóvenes devolverían la inversión con mayores impuestos futuros para financiar el cuidado de los ancianos.

Resolver los problemas de equidad intergeneracional y movilidad social llevará tiempo, pero en el corto plazo un cierto grado de redistribución es esencial. Los sistemas tributarios ahora son menos progresivos debido a que en las décadas de 1980 y 1990 las economías avanzadas bajaron los impuestos sobre las personas jurídicas y las tasas máximas del impuesto sobre las personas físicas y aumentaron el impuesto al valor agregado. Esto es especialmente problemático por la creciente desigualdad del ingreso de mercado. Además, como la riqueza se volvió

Los países con más movilidad social crecen más rápido porque son más eficaces a la hora de encontrar un empleo adecuado para cada persona.

aún más desigual que el ingreso, deberíamos considerar la posibilidad de gravar al patrimonio en forma de herencia, tierra e inmuebles. Estudios recientes del FMI muestran que la equidad fomenta el crecimiento, por lo que estas reformas también pueden ayudar a revitalizar las economías estancadas (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014).

Otra forma de solucionar la desigualdad sería establecer un ingreso mínimo, lo que aseguraría que aun quienes ganen salarios bajos puedan disfrutar de un nivel de vida razonable. No propongo un ingreso básico universal, excepto en los países pobres que no puedan gestionar un Estado de bienestar o en los casos en que este tipo de ingreso pueda reemplazar políticas aun peores, como los subsidios a la energía. En la mayoría de las economías avanzadas y de mediano ingreso, el ingreso básico universal sería caro y representaría una opción inferior a un Estado de bienestar eficiente. También corre el riesgo de socavar la opinión general de que cualquiera que pueda trabajar debe hacerlo, sin tomar en cuenta la importancia que tiene un trabajo significativo para el bienestar. Sería mejor subsidiar el salario, conceder créditos del impuesto a la renta derivada del trabajo y aumentar el salario mínimo, a lo cual debe sumarse el acceso a servicios de educación y salud.

Debemos renegociar las decisiones tomadas en el pasado porque ya no se adecuan a las circunstancias actuales.

Flexibilidad laboral

La proliferación de empleos de baja calidad con pocas prestaciones y el efecto de la automatización son fuentes de inseguridad que deben abordarse. Para una transición eficaz hacia la economía digital, los gobiernos deben facilitar el cambio de empleo y garantizar a los trabajadores una participación equitativa en los beneficios de esta transición. Una solución sería asegurar un marco de igualdad en la negociación salarial, la participación en los beneficios y la creación de cooperativas. De lo contrario, las personas que queden rezagadas seguirán votando a favor de políticas que restringen el comercio o la movilidad laboral e impiden la modernización de la economía.

Cuando ocurren cambios en la economía, las empresas deben tener flexibilidad para contratar empleados o despedirlos, pero también deben ofrecer prestaciones de desempleo generosas y servicios de capacitación y colocación. Dinamarca tiene el sistema “Flexicurity” por el cual las empresas pagan más impuestos y trabajan con sus interlocutores sociales en las necesidades de capacitación, a cambio de normas laborales más flexibles. Lamentablemente, el gasto en educación y capacitación de los trabajadores va en descenso en la mayoría de los países y las empresas tienen menos incentivo para gastar cuando la rotación laboral es alta. La inversión en capacitación y apoyo transicional debe aumentar para facilitar la transición a los mercados laborales del futuro.

Cuando los países se enriquecen, las personas trabajan menos horas, y la automatización acelera esta tendencia. Será importante usar el aumento de la productividad derivado de la automatización para eliminar tareas rutinarias y repetitivas y ganar tiempo para dedicarlo a trabajos más relevantes y al ocio. Dar a los trabajadores a tiempo parcial y temporales (que suelen ser menos calificados y estar peor remunerados) más derechos a la jubilación, vacaciones pagas y capacitación ha resultado positivo en países como Alemania, Dinamarca y los Países Bajos.

Desplazamiento del ingreso

A medida que la tecnología avanza y la población envejece, la vida laboral se prolongará y las personas deberán reciclarse varias veces en su carrera profesional. Un buen comienzo es abolir la edad de retiro obligatorio y

el límite de edad para recibir préstamos estudiantiles, como hicieron Estados Unidos y Gran Bretaña. Vincular el derecho a jubilarse a la expectativa de vida, como en los Países Bajos, es una forma aun mejor de adaptar las expectativas de los trabajadores.

A nivel mundial, también debemos corregir el impresionante desplazamiento del ingreso, del trabajo hacia el capital. Un primer paso sería eliminar las políticas que gravan en mayor medida al trabajo, aunque la competencia fiscal internacional lo dificultaría. Un esfuerzo internacional para que el capital pague impuestos en el lugar donde se realiza la actividad económica, y no en paraísos fiscales, así como diversas estructuras de “eficiencia tributaria” ayudarían mucho a restablecer el sentido de equidad en la economía mundial.

En suma, necesitamos un nuevo contrato social para generar una sensación de seguridad en nuestra economía globalizada y rápidamente cambiante. Este contrato gira en torno a cómo mancomunamos nuestros recursos para suministrar los bienes públicos que acordemos que son necesarios, y cómo apoyamos a los afectados por los shocks adversos. Aunque diferentes sociedades optarán por soluciones diferentes, todos llegamos a una encrucijada: debemos renegociar las decisiones tomadas en el pasado porque ya no se adecuan a las circunstancias actuales, y menos aún a las futuras. Un nuevo contrato social es esencial para restablecer una sensación de seguridad y mantener el apoyo político a las economías y sociedades abiertas. **FD**

NEMAT SHAFIK es Directora de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.

Referencias:

- Delsman, Ben. De próxima publicación. “Automation and Populist Vote Share.” Citado en *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.
- Ebbinghaus, Bernhard y Elias Naumann. 2018. “The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany”. En *Welfare State Reforms Seen from Below*, editado por Bernhard Ebbinghaus y Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Fetzer, Thiemo. 2018. “Did Austerity Cause Brexit?”. Warwick Economics Research Paper Series 1170, Universidad de Warwick, Reino Unido.
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth”. IMF Staff Discussion Note 14/02, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel y Neviana Petkova. 2018. “Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?” *CentrePiece* 23 (1): 10–13.



Informe Anual del FMI 2018



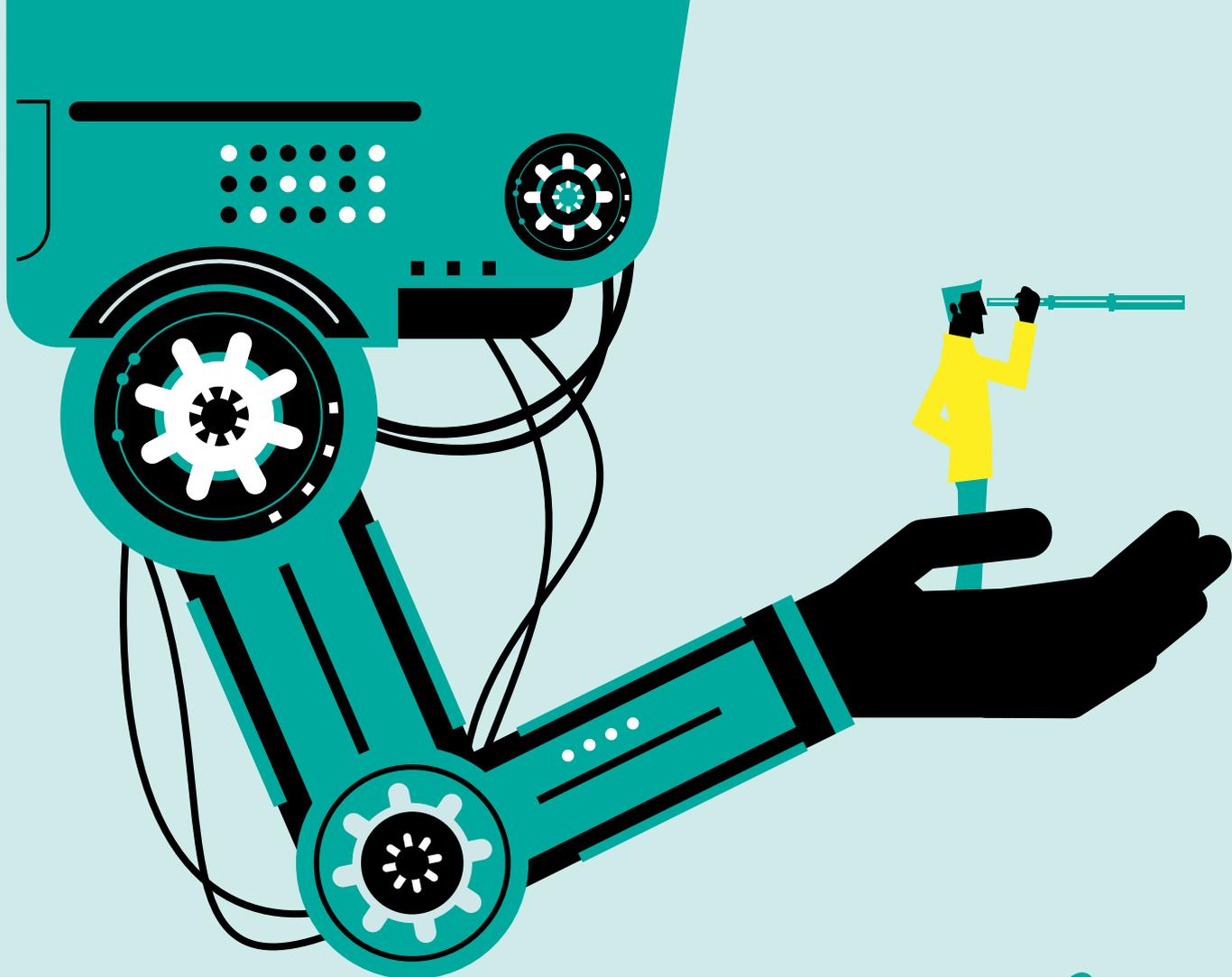
Construir un futuro
compartido



Informe Anual del FMI 2018 Construir un futuro compartido

Un repaso de las principales actividades del FMI, con secciones especiales sobre los desequilibrios mundiales, el cambio climático, la corrupción y la gobernanza, y la tecnología en el mundo de las finanzas.

¡Descargue un ejemplar o léalo en Internet!



Reinventar la **PROTECCIÓN SOCIAL**

Se necesitan nuevos sistemas que no estén basados en contratos de trabajo estándar

Michal Rutkowski



La naturaleza cambiante del trabajo está transformando por completo el empleo tradicional y sus prestaciones. En las economías desarrolladas, los factores de cambio a nivel mundial (el progreso tecnológico, la integración económica, los cambios demográficos, sociales y climáticos) ponen a prueba la eficacia de las políticas de seguro social de la era industrial, vinculadas a contratos de trabajo estables. Estas políticas han logrado enormes avances, pero también han perjudicado cada vez más las decisiones sobre el mercado de trabajo y el empleo formal.

Estos sistemas se diseñaron en los países ricos, en un tiempo en el que el trabajo era “para toda la vida”, con seguros sociales basados en contribuciones obligatorias e impuestos sobre los sueldos pagados en empleos salariales formales. Modalidades laborales ajenas a los contratos de trabajo estándar están desafiando, cada vez más, este sistema tradicional de seguros basado en salarios.

En las economías en desarrollo, el mundo laboral se caracteriza mayormente por su variedad y flexibilidad, por lo que la uniformidad y la estabilidad laboral en que se basan los sistemas tradicionales de seguro social pueden no existir. De hecho, la participación en el seguro social y su cobertura son bajas. En Bangladesh, India, Indonesia, Nigeria y Pakistán, que suman alrededor de un tercio de la población mundial, el número de personas con cobertura oscila alrededor de una cifra de un solo dígito, sin que prácticamente haya cambiado en décadas (véase el gráfico 1).

El impacto de la tecnología en el trabajo

Aunque abundan las estimaciones, sigue siendo un reto para los economistas cuantificar el impacto del progreso tecnológico en la pérdida de puestos de trabajo. La cuestión de fondo es que la tecnología está cambiando la forma de trabajar de las personas y las condiciones en las que se trabaja. En lugar de los contratos estándares a largo plazo que solían existir en el pasado, la tecnología digital está dando paso a más trabajos de corto plazo, a menudo a través de plataformas digitales. Estos trabajos esporádicos hacen que ciertos tipos de trabajo sean más accesibles y flexibles. Los servicios por pedido pueden prosperar en un entorno caracterizado por un mayor acceso a la infraestructura digital (computadoras portátiles, tabletas y teléfonos inteligentes).

Es difícil estimar el tamaño de la economía de trabajo esporádico. Los estudios sobre el tema indican que los números son todavía pequeños. Se estima que, en todo el mundo, la población total de trabajadores freelance es de unos 84 millones, menos del 3% de una fuerza laboral mundial de 3.500 millones.

En las economías de mercados emergentes la informalidad persiste a gran escala, llegando al 90% en algunos países de bajo y mediano ingreso, pese al

progreso tecnológico. Debido a que el reciente desarrollo tecnológico está desdibujando la división entre trabajo formal e informal, existe una especie de convergencia en la naturaleza del trabajo entre las economías avanzadas y las economías de mercados emergentes. Los mercados laborales son cada vez más flexibles en las economías avanzadas, mientras que persiste la informalidad en los mercados emergentes. La mayoría de los retos a los que se enfrentan quienes tienen trabajos de corto plazo o temporales, incluso en las economías avanzadas, son los mismos a los que se enfrentan los trabajadores en el sector informal. El trabajo independiente, el trabajo asalariado informal sin contrato formal ni protección y, a nivel más general, los empleos de baja productividad, son la norma en la mayor parte del mundo en desarrollo. Estos trabajadores operan en una zona regulatoria gris, en la que no están claras la mayoría de las normas laborales sobre la función y la responsabilidad del empleador frente a las del empleado. A menudo, este grupo de trabajadores no tiene acceso a prestaciones. No cuentan con pensiones, seguros de salud o desempleo, ni ninguna de las ventajas habituales de los trabajadores formales.

Este tipo de convergencia no es lo que se esperaba del siglo XXI. Históricamente, el desarrollo económico ha sido sinónimo de formalización, lo que se refleja en el diseño de los sistemas de protección social y en las normas laborales. Los contratos de trabajo asalariado formal son todavía la base más común de la protección mediante programas de seguro social y de las normas como las del salario mínimo o indemnización por despido. Los cambios en la naturaleza del trabajo provocados por la tecnología alteran el modelo de prestaciones laborales a cargo de los empleadores reemplazándolas por prestaciones sociales brindadas directamente por el Estado.

Un nuevo contrato social

El objetivo original de los sistemas de protección social sigue siendo el mismo: prevenir la pobreza, proteger frente a pérdidas catastróficas, ayudar a los hogares y los mercados a gestionar la incertidumbre y, en última instancia, ofrecer una base para obtener resultados económicos más eficientes y equitativos. Estos objetivos motivaron a los arquitectos del “Estado de bienestar”, como se lo ha dado en llamar, y deberían motivar y guiar los esfuerzos para que los sistemas de protección social sigan siendo adecuados y respondan a las necesidades.

Se necesitan nuevos sistemas que atiendan las necesidades de todas las personas, con independencia de la forma en que participan en el mercado para ganarse la vida. Estas nuevas políticas deben ser más flexibles y resistentes a las dinámicas fuerzas económicas, sociales y demográficas. En otras palabras, es necesario un nuevo contrato social.

Al examinar la naturaleza cambiante del trabajo (Banco Mundial, 2018), debemos fijarnos en cómo proteger mejor

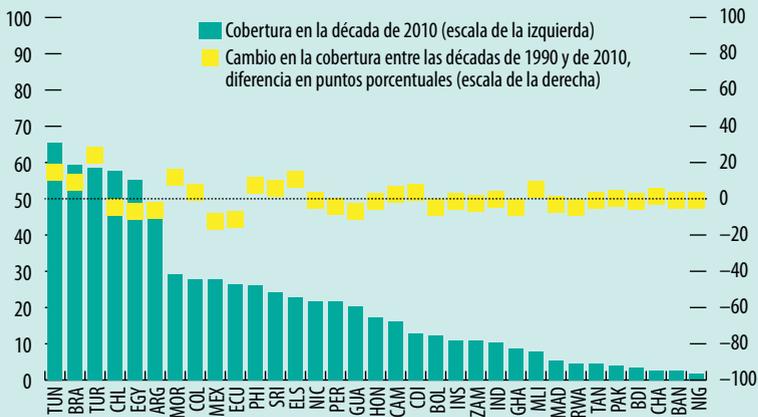
Gráfico 1

(Sin) cobertura del seguro social

Aunque muchos trabajadores en Brasil, Túnez y Turquía contribuyen a un seguro social, la cobertura de programas similares en la mayoría de los países en desarrollo es baja.

(tasa de cobertura, década de 2010)

(diferencia en puntos porcentuales, década de 1990–década de 2010)



Fuente: Base de datos sobre pensiones del Banco Mundial.

Nota: La "cobertura" se presenta como el porcentaje de población económicamente activa que contribuye a un plan de seguro social. En la lista de países se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

a las personas y a los trabajadores en la nueva economía. Estas son algunas de las principales conclusiones:

- *La informalidad, es decir el porcentaje de la población que no participa en seguros sociales ni recibe otras protecciones conexas, actualmente representa alrededor del 80% de la fuerza laboral de las economías en desarrollo.* Este es un importante obstáculo para ampliar la protección. La mayoría de los trabajadores, en especial los pobres, participan en el sector informal, con poco o ningún acceso a protección social. Dada la naturaleza endémica de este reto y los escasos avances para hacerle frente, la mayoría de las personas estarían mejor con un sistema de protección social que no dependiera de su situación laboral.
- *La asistencia social, que contribuye a la equidad en las sociedades, podría fortalecerse.* Hay varias opciones. En un extremo del espectro, se encuentran los programas de ingreso mínimo garantizado en función de los medios económicos, que realizan transferencias monetarias a los hogares, cuyo monto disminuye a medida que aumenta el ingreso. En el otro extremo, se encuentra el ingreso básico universal: transferencias monetarias para todos no supeditadas a ninguna condición de ingreso o empleo. En ambos casos las transferencias son mensuales.

Una opción intermedia son los impuestos negativos sobre la renta, una forma de proporcionar dinero a personas cuyos ingresos son inferiores a determinado nivel, que suele ser relativamente alto, con una reducción gradual de los beneficios. Como los impuestos negativos sobre la renta forman parte del ciclo de declaración de impuestos, suelen pagarse de forma anual. Otra opción sería un ingreso mínimo garantizado más bajo

y complementado con otros programas, como asignaciones universales por hijos y pensiones sociales. El costo de un mecanismo de este tipo depende del nivel de la prestación, la escala de cobertura y la forma del gráfico de distribución del ingreso. Pero el aumento de la robotización podría reducir las limitaciones presupuestarias, y este tipo de prestaciones podría llegar a ser importante para la estabilidad social y económica.

En el caso de las economías informales, una mayor capacidad para identificar a las personas y hogares y realizar un seguimiento de su consumo, si no de su ingreso, abre nuevas posibilidades en relación con el ingreso básico universal, el impuesto negativo sobre la renta y el ingreso mínimo garantizado, o incluso el impuesto negativo sobre el consumo. La selección de beneficiarios se basaría en indicadores indirectos para el ingreso no observado basados en encuestas especiales y se identificarían cruzando bases de datos administrativos.

- *La noción de "universalismo progresivo" (Gentilini, 2018) contribuiría a guiar la ampliación de forma que se beneficien primero los pobres y las personas vulnerables.* Este principio reconoce que la universalidad por sí misma no supone necesariamente una mejora para los más pobres con respecto a los mecanismos existentes. Por lo tanto, a medida que los países amplían la protección social hacia la universalidad, debe darse prioridad a los más vulnerables, así como una atención especial y un apoyo adecuado.

Además, la arquitectura mundial de protección social que establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.3 de las Naciones Unidas tiene como objetivo "poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos". De forma similar, las asociaciones estratégicas como la Misión común de la Organización Internacional del Trabajo y del Banco Mundial en pro de una protección social universal contribuyen a situar la universalidad como objetivo estratégico de los países y las organizaciones que los apoyan.

La cuestión principal es la necesidad de que la orientación de las políticas públicas sea más neutra que la actual con respecto a los factores de producción y la ubicación y modalidad de trabajo. Una vez garantizadas las protecciones básicas, se podría mejorar la seguridad con distintos programas subvencionados de forma progresiva: seguros de contribución obligatoria y planes de ahorro, cuando sea posible, y una serie de opciones voluntarias, en los casos en que el Estado y los mercados puedan ofrecerlas (Packard *et al.*, 2018).

La combinación de objetivos sociales que en el pasado era conveniente desde el punto de vista político (distribución de riesgos, eliminación de la pobreza y búsqueda de la equidad mediante la redistribución de la riqueza) exige una distinción más explícita y distintos modelos de distribución de riesgos y mecanismos de financiamiento. Por ejemplo, para evitar que la gente caiga en la pobreza, el mecanismo más grande y eficaz de distribución de riesgos es el presupuesto nacional.

En condiciones ideales, las decisiones de financiamiento deberían tomarse teniendo en cuenta el instrumento que se considera adecuado (distribución de riesgos, ahorro o prevención) y la respuesta de política pública necesaria en función de los mecanismos privados disponibles. En el gráfico 2 se muestra un modelo estilizado de medidas de protección frente a shocks que afectan a los medios de vida.

En el centro se representa el apoyo mínimo garantizado necesario para cubrir las pérdidas más catastróficas que tienen los mayores costos sociales, como por ejemplo pérdidas de los medios de subsistencia que precipitan a las familias hacia la pobreza, y para las que no existen alternativas de mercado viables o eficaces. En condiciones ideales, aunque no siempre, estos casos son relativamente infrecuentes. Este programa de apoyo mínimo garantizado podría incluir intervenciones para cubrir casos de pérdidas menores y más frecuentes, por ejemplo grandes cambios estructurales en el mercado de trabajo y la jubilación, pero que están cubiertos por prestaciones sociales externas evidentes y de carácter sustancial. En los tres anillos restantes, la responsabilidad de financiar y ofrecer prestaciones depende cada vez menos de los recursos públicos y prestaciones directas y pasa a recaer en los individuos, los hogares o el mercado.

¿Es posible dar el salto?

El cambio tecnológico, uno de los factores mundiales de cambio en el sector laboral, también ofrece oportunidades para que los gobiernos dejen atrás las políticas dominantes de la era industrial, o las pasen por alto, y ofrezcan una distribución de riesgos más eficaz a los ciudadanos y residentes.

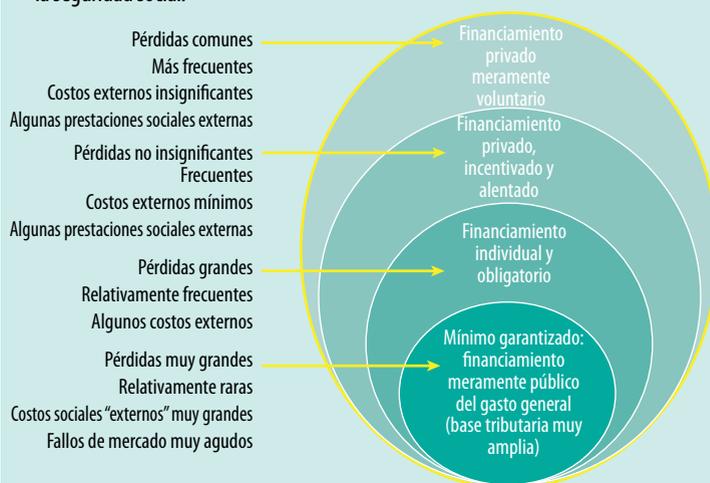
La iniciativa de transferencia directa de prestaciones en India, un innovador uso de la tecnología digital para depositar subsidios directos en las cuentas bancarias de los más pobres, es un buen ejemplo de lo que ya es posible. En Ghana, los programas de obras públicas de uso intensivo de mano de obra digitalizaron las transacciones en papel e hicieron un gran uso de máquinas biométricas. El resultado fue una reducción de los plazos de pago, de cuatro meses a una semana.

El Banco Mundial está invirtiendo actualmente USD 15.100 millones en sistemas de suministro y tecnología relacionada. Plataformas como registros sociales, documentos de identidad y mecanismos de pago hacen posible llegar a poblaciones excluidas. Por ejemplo, unas 75.000 niñas y mujeres de las zonas rurales de Zambia pueden ahora elegir recibir pagos digitales a través de un banco, un monedero móvil o una tarjeta de prepago. En África occidental, una plataforma básica de documentos de identidad tiene como objetivo abarcar 100 millones de personas de la región de aquí a 2028. Y en Indonesia, un programa de transferencias monetarias ha llegado a 10 millones de hogares pobres, hasta los rincones más remotos del este del archipiélago, para alcanzar objetivos de desarrollo humano.

Gráfico 2

Anillos de protección

Del financiamiento público al financiamiento privado, un nuevo enfoque para garantizar la seguridad social.



Fuente: Packard et al. (2018). Banco Mundial, Washington, DC.

Frente a la necesidad de adoptar nuevos modelos de políticas, los países de ingreso más bajo tienen una ventaja: la baja cobertura efectiva de las políticas de distribución de riesgos de la era industrial les da una mayor oportunidad de adoptar un sistema de protección social más moderno. Al igual que con la telefonía y los servicios financieros, la limitada cobertura de los modelos anteriores hace que sea más fácil para los países adoptar nuevos enfoques.

En muchos países, la inversión en el desarrollo de capacidades y sistemas para identificar mejor a los hogares, evaluar la vulnerabilidad y la pobreza y realizar transferencias monetarias de forma más eficiente son factores fundamentales que permiten que las ideas que aquí se presentan sean una posibilidad real.

Juntos podemos diseñar el futuro de la protección social para que garantice amplios beneficios para todos y, en especial, para los más pobres. **FD**

MICHAL RUTKOWSKI es Director Principal de Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial.

Referencias

Banco Mundial. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development*, blog, Banco Mundial, 22 de agosto.

Kuddo, Arvo, David Robalino y Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." Banco Mundial, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino e Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." *Social Protection and Jobs White Paper*, Banco Mundial, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development*, blog, Banco Mundial, 24 de agosto.

Casi nadie es demasiado pobre para compartir

Un nivel básico de protección social es asequible prácticamente en todas partes

Michael Cichon



FOTO: CORTESÍA DE MICHAEL CICHON

“AL MUNDO NO le faltan recursos para eliminar la pobreza, le faltan las prioridades adecuadas”, como señaló Juan Somavía, ex Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1999.

Es posible que hayamos avanzado en los últimos decenios, pero el mundo sigue siendo un lugar miserable para más de la mitad de su población. En esa mayoría, cada persona sufre, como mínimo, una de las tres plagas sociales provocadas o como mínimo toleradas por el hombre: gran desigualdad, inseguridad aplastante y pobreza inhumana. Desde hace más de un siglo sabemos lo que se puede hacer para mejorar las cosas. La protección social reduce de manera eficaz y rápidamente la desigualdad y la pobreza mediante transferencias en efectivo y en especie. Un sólido nivel básico de protección social es asequible y viable prácticamente en todas partes. Puede lograrse ya mismo o muy pronto, después de algunas inversiones para mejorar la gobernanza.

Durante décadas, la comunidad de naciones se ha guiado por una brújula ética mundial en materia de protección social. Desde que se formularon las recomendaciones de la OIT de 1944 sobre la seguridad del ingreso y la atención de la salud, y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la protección social se ha reconocido como un derecho humano.

Más recientemente, la Recomendación R202 de 2012 de la OIT relativa a los pisos nacionales de protección social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en 2015, han dado un contenido concreto al derecho a la protección social.

La R202 ofrece orientación para el establecimiento de una protección social básica y define el doble objetivo de la seguridad del ingreso y la atención de la salud como la capacidad para tener acceso a todos los bienes y servicios esenciales. Esto requiere un equilibrio entre el efectivo y la prestación directa de servicios. El objetivo primordial es lograr una protección universal para todos los que la necesiten.

Los ODS también persiguen amplias metas dentro de un programa que incluye transferencias sociales, atención de la salud, educación y otros servicios esenciales. Los principales objetivos sociales son “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas de protección social adecuados para todos” y “lograr la cobertura de salud universal, en particular la protección contra los riesgos financieros”.

¿Qué nos ha impedido avanzar más hacia la justicia social?

Las transferencias de protección social financiadas con fondos públicos a menudo han sido presentadas como insostenibles y perjudiciales para el desarrollo económico. Las estrategias económicas y de desarrollo de muchas sociedades y gobiernos se basaban en mitos económicos, entre ellos la supuesta disyuntiva entre el desempeño económico y la redistribución, y la teoría de que se produciría un “efecto de derrame” que reduciría automáticamente la pobreza y la desigualdad a medida que las economías se desarrollaran. La realidad y los estudios muestran que estas teorías son meramente mitos. En casi todas las economías desarrolladas existen importantes sistemas de protección social, que representan un gasto del 20%–27% del PIB o más. No hay evidencia de que estas economías hayan sacrificado mucho crecimiento mientras luchaban contra la pobreza, la desigualdad y la inseguridad. Si fuera cierto el mito del “efecto de derrame”, no se observaría una amplia variación de la pobreza y la desigualdad entre países con un PIB per cápita similar. Los mercados —por sí solos— no crean conductos redistributivos distintos de las transferencias de riqueza

o de la distribución de ingresos dentro de grupos familiares o afines.

No obstante, el mito demoledor que con frecuencia ha reprimido el progreso en materia de protección social es que no es asequible ni sostenible. Según esta línea de pensamiento, muchos países no tienen ni pueden movilizar los recursos necesarios para financiar siquiera la protección social básica. Esta idea se ha visto impugnada por un amplio estudio de la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social, una red mundial de casi 100 sindicatos y organizaciones no gubernamentales, y por estudios similares de otros grupos.

Esta coalición ha elaborado un índice de 150 naciones en el que se calculan los recursos necesarios para cerrar sus brechas de protección social, es decir, para lograr los ingresos mínimos y la seguridad de la atención de salud exigidos en la R202. Alrededor de la mitad de los 150 países podrían cerrar esa brecha si destinaran menos del 2% de su PIB a la protección social (véase el gráfico). El 80% podrían hacerlo con menos del 5% del PIB. Solo unos 12 países necesitarían asistencia internacional para financiar una protección social mínima. Un fondo mundial que financiara alrededor del 50% de los costos de protección social de estos países necesitaría entre USD 10.000 millones a USD 15.000 millones anuales. Esto equivale a alrededor del 0,09% de los casi USD 1,7 billones de gastos militares anuales en el mundo, según el Instituto Internacional de Estudios para la Paz, de Estocolmo. Es una milésima parte del costo fiscal mundial provocado por la crisis financiera mundial y es un nivel de solidaridad que deberíamos poder costear.

En el gráfico se calcula el costo de un sistema de protección social perfectamente focalizado y condicionado al nivel de recursos de los beneficiarios. En la realidad no existe un sistema perfecto, y por eso muchos países recurrirán y deberían recurrir a prestaciones más universales. Estas podrían combinarse con sistemas tributarios que recuperen una parte de los recursos redistribuidos de personas cuyas necesidades son menos urgentes. Un sistema tributario justo y eficaz puede ayudar a recaudar muchos más recursos adicionales de los que podrían ahorrarse mediante un mecanismo igualmente complejo y condicionado al nivel de recursos de cada persona.

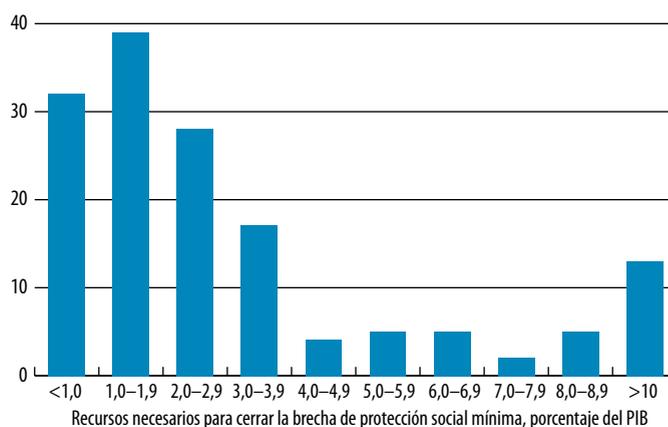
La mayoría de los países no solo pueden costear la protección social; tampoco pueden permitirse descuidarla. Ningún país podrá hacer realidad todo su potencial económico si no invierte en la salud, la educación y la seguridad material de su población.

Recientemente, la Directora Gerente del FMI, Christine Lagarde, declaró que los ODS son una “prioridad mundial”. En cuanto a la necesidad de reducir la desigualdad, señaló, “nuestros estudios indican la importancia de la inversión pública en ámbitos como salud, educación y sistemas de protección social”.

Al alcance de la mano

Alrededor del 80% de los países estudiados podrían cerrar la brecha de protección social si destinaran menos del 5% de su PIB a dicha causa.

(número de países)



Fuente: Bierbaum, M., A.Oppel, S.Tromp y M. Cichon, 2016. *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*. Documento de análisis de la Escuela Superior de Gobernanza de Maastricht/UNU-MERIT, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC.

Nota: Basado en un estudio de 150 países.

¿Qué se necesita para avanzar con rapidez hacia la protección social para todos? Se necesita la voluntad política y el coraje para armonizar nuestro desarrollo y gobernanza con nuestra brújula moral aceptada a nivel mundial.

Se necesita la valentía para rechazar las objeciones y movilizar recursos fiscales para financiar inversiones en protección social. Un Estado rico debe pagar por un sistema de transferencias sociales eficaz y eficiente. En pocas palabras, necesitamos regímenes tributarios eficaces, justos y progresivos; sólidos mecanismos de recaudación, y una buena gestión fiscal.

Ante todo, se necesita voluntad política para convertir la protección social en una prioridad de política. No podemos depender de la élite gobernante para llevar a cabo este cambio. La sociedad civil tiene la brújula moral y los datos básicos para demostrar que casi ningún país es demasiado pobre para compartir.

La futura estrategia de protección social del FMI puede repercutir en la vida de muchos millones de personas. Esta estrategia debe basarse en la conciencia de la comunidad de naciones, y no en promover de manera ilimitada una sostenibilidad fiscal a menudo mal definida. **FD**

MICHAEL CICHON es miembro del Consejo Internacional de Bienestar Social y fue su anterior presidente. Previamente, fue Profesor de Protección Social en la Escuela Superior de Gobernanza de Maastricht en la Universidad de las Naciones Unidas en Maastricht, Países Bajos.



Cambios en las tendencias

Los grandes cambios sociales hacen que el Estado de bienestar sea más necesario que nunca

Nicholas Barr

El mundo ha cambiado de maneras que afectan a las familias, el trabajo y las aptitudes. En las economías avanzadas, durante los primeros años de la posguerra, la gente solía casarse y permanecía casada toda la vida. La mujer solía ser la cuidadora y el marido el sostén de la familia, por lo general con un trabajo estable durante años, incluso para toda la vida, y con aptitudes que no variaban con el tiempo.

Al describir meramente ese mundo, uno nota cuánto ha cambiado. Hoy en día, el trabajo para toda la vida ya no es la norma. Los mercados laborales son cada vez más flexibles. El rápido cambio tecnológico requiere que los trabajadores actualicen sus aptitudes. Y muchas más mujeres tienen un empleo remunerado, más matrimonios terminan en divorcio, y la maternidad o paternidad ya no están tan vinculadas al matrimonio.

A lo largo de las décadas, el Estado de bienestar ha evolucionado en respuesta a estos cambios en las circunstancias económicas, demográficas y sociales. Estas circunstancias siguen cambiando, y hacen necesarios cambios en el diseño del Estado de bienestar y, al mismo tiempo, hacen que sea, si acaso, más fundamental.

¿Por qué un Estado de bienestar?

Antes de tratar cuestiones específicas, debemos plantearnos la pregunta básica: ¿Cuál es la finalidad del Estado de bienestar? Una razón bien conocida es brindar asistencia a los pobres. Una segunda razón fundamental, aunque menos comprendida, es abordar las fallas del mercado. Los mercados pueden ser ineficientes por muchas razones, que han sido analizadas por importantes estudios sobre economía de la información, economía del comportamiento, mercados incompletos, contratos incompletos y tributación óptima.

Estos problemas explican y justifican la existencia de Estados de bienestar. La información imperfecta del consumidor hace necesario regular la atención de la salud y los fondos de pensión. La información imperfecta de las compañías de seguros sobre el riesgo asociado a diferentes clientes explica por qué las instituciones estatales o paraestatales suministran protección frente a riesgos para la salud o el desempleo. Un argumento para justificar la obligatoriedad del ahorro jubilatorio es el comportamiento que no sigue una racionalidad económica estricta.

Por estas razones, incluso si, por arte de magia, pudiera eliminarse toda la pobreza, todavía sería necesario un Estado de bienestar que suministrara protección y ayudara a los ciudadanos a planificar su ciclo de vida, mediante la redistribución de ingresos desde su juventud hasta su vejez.

Tercero, el Estado de bienestar es un elemento en las políticas para fomentar el crecimiento económico (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). Invertir en aptitudes es cada vez más importante para el crecimiento y para recibir parte de los frutos de ese crecimiento. Las transferencias de ingresos también apoyan el crecimiento; por ejemplo, poder permitirse una dieta saludable mejora los resultados educativos.

El Estado de bienestar, al abarcar estas tres razones, puede considerarse como un mecanismo de distribución óptima del riesgo:

- Como protección al nacer frente a futuros desenlaces desconocidos, contribuye a aliviar la pobreza.
- Como respuesta a las fallas del mercado, aborda problemas técnicos de los seguros privados, en especial, en relación con el desempleo, los riesgos médicos y la asistencia social.
- Al distribuir los riesgos de esta manera, contribuye al crecimiento económico. Sin una red de protección, es menos probable que haya gente que quiera arriesgarse a crear una nueva empresa. Por otro lado, un riesgo muy bajo tampoco es óptimo: el sistema comunista, que protegía a las personas de casi todos los riesgos, sofocaba el esfuerzo y la iniciativa.

Un examen más detallado del papel del Estado de bienestar como mecanismo de distribución de riesgos revela la distinción entre riesgo e incertidumbre como punto de partida. Esta cuestión es central: en materia de riesgos, la distribución de probabilidades de los resultados se conoce suficientemente bien para que el mecanismo actuarial (es decir, la vinculación de las primas de seguros al riesgo individual) funcione razonablemente bien. Por ejemplo, los datos sobre accidentes automovilísticos de conductores de distintas edades y de distintos tipos de coche son suficientemente buenos para que las aseguradoras puedan calcular las primas de seguros de automóvil. Sin embargo, el modelo actuarial no funciona bien con la incertidumbre, como es el caso de la incertidumbre sobre las tasas de inflación futura. En cambio, los seguros sociales pueden abordar tanto el riesgo como la incertidumbre, ya que un gobierno puede exigir que todos participen en una única fuente de distribución de riesgos y ajustar las contribuciones a lo largo del tiempo.

¿Qué implican para la política social estos cambios en los riesgos y las incertidumbres para las familias, el trabajo y las aptitudes?

Cuando los matrimonios eran más estables, el principal riesgo para las familias era la muerte del sostén. Hoy en día, más mujeres alcanzan un alto nivel de formación y empleos remunerados, y las estructuras familiares son más diversas. Estos cambios apuntan hacia políticas que amplíen las opciones entre trabajo remunerado y obligaciones familiares, como son los servicios de cuidado infantil asequibles, y hacia políticas que mejoren la igualdad de género, como la legislación sobre igualdad salarial.

El principal riesgo en los mercados laborales en el pasado era el desempleo a corto plazo. Hoy, la participación en el mercado de trabajo adopta formas más variadas. Se cambia de trabajo con más frecuencia, a menudo con períodos de empleo a tiempo parcial o independiente, desempleo o un tiempo fuera de la fuerza laboral formal. El empleo es más precario. En el futuro, el cambio tecnológico, incluida la difusión de la inteligencia artificial, podría hacer que el empleo sea aún más precario. Debido al aumento de la diversidad en las relaciones laborales, menos trabajadores en las economías avanzadas tienen un historial de trabajo continuado y, por tanto, organizar las contribuciones a la seguridad social y a las



Una política social adecuada necesita que las actividades del mercado y del Estado se refuercen mutuamente.

pensiones privadas a través del empleador resulta ahora menos eficaz para suministrar una cobertura adecuada.

En los sistemas de bienestar social de la posguerra se suponía que para la mayor parte de los trabajadores bastaba con un determinado conjunto de aptitudes para toda la vida. Hoy, debido a la rápida evolución de la tecnología, se necesita una fuerza laboral mucho más calificada y con aptitudes más diversas, y la velocidad de este cambio implica que las aptitudes tienen una vida útil más corta. Estas tendencias requieren cambios fundamentales en la educación y la capacitación, que deberán aumentar. Tendrán que ser más variadas en contenido y métodos de prestación, lo que incluye un papel más importante para las empresas; y tendrán que ser continuas. Estas actividades requerirán financiamiento a gran escala.

Además de abordar estos riesgos específicos, los sistemas de bienestar social también protegen frente a riesgos sistémicos, entre ellos, el riesgo de guerra comercial o crisis económica, inestabilidad política, daño ambiental causado por el cambio climático o accidentes nucleares, y el cambio en la estructura etaria.

No todas estas cuestiones son nuevas; la inestabilidad económica y política de la década de 1930 fue un importante factor que impulsó la reforma tras la guerra. Otros riesgos, en especial los asociados con el daño al medio ambiente y el cambio tecnológico, son ahora más importantes. Es crítico señalar que estos no son solo riesgos sistémicos, sino también, en su mayor parte, constituyen incertidumbres. Ambos aspectos refuerzan el carácter esencial del Estado de bienestar.

Respuestas de política económica

¿Qué políticas deben adoptarse para abordar estos riesgos cambiantes? ¿Y cómo pagaremos por ellos?

Abordar los riesgos relacionados con el ingreso durante la vida laboral incluye proveer ingresos a la población desocupada y restablecer y ampliar las oportunidades de ingresos, por ejemplo, a través de la capacitación y los servicios de cuidado infantil. En este contexto, se ha reabierto el debate sobre alguna variante del ingreso básico universal. Su viabilidad depende del nivel de la prestación y de la distribución del ingreso. Como la distribución está sesgada hacia los ingresos más bajos, habrá muchos más beneficiarios netos que contribuyentes netos. Como resultado,

la elevada tasa impositiva media necesaria para financiar una prestación amplia generaría grandes desincentivos al trabajo. Por otro lado, si las tasas de crecimiento aumentaran gracias a las máquinas y la inteligencia artificial, se ampliaría la base tributaria y habría menos restricciones fiscales. Una prestación de este tipo podría ser importante para la estabilidad social y económica.

Abordar los riesgos del ingreso durante la jubilación implica adoptar mecanismos que ya no dependen de las contribuciones relacionadas con el trabajo. Parte de la solución es un plan de pensiones no contributivas, de tasa fija, financiadas con impuestos y condicionadas a la edad y la residencia, sin el requisito de contribuir. Estos planes se están extendiendo en economías más avanzadas, como Canadá, Chile, los Países Bajos y Nueva Zelanda, y en economías en desarrollo. Las pensiones no contributivas tienen una doble ventaja: alivian la pobreza y reducen la brecha entre el ingreso de hombres y mujeres en la jubilación. Un cambio paralelo es aumentar progresivamente la edad mínima de jubilación, ya que la gente vive más tiempo. Las decisiones sobre el nivel de la pensión no contributiva y la edad de jubilación deben tomarse de forma que se alivie la pobreza sin desincentivar el trabajo y el ahorro.

No existe un sistema de pensiones que sea óptimo para todos los países (Barr y Diamond, 2009). Los planes relacionados con los ingresos que funcionan bien pueden estar disfrazados de distintas maneras. Un ejemplo es el plan basado en contribuciones definidas teóricas, ideado por Suecia en la década de 1990. Se trata de un sistema de reparto (es decir, las contribuciones de un año pagan las prestaciones de ese mismo año), pero, a diferencia de los planes de reparto convencionales, este proporciona prestaciones estrechamente vinculadas a las contribuciones acumuladas del trabajador. Este diseño también se ha adoptado en Letonia, Noruega y Polonia. Las cuentas personales, como parte del sistema más amplio de pensiones, deben organizarse a través de planes de ahorro sencillos que se administren a bajo costo (obligatorios o con afiliación automática) y que ofrezcan opciones limitadas y un mecanismo adecuado para las personas que no optan por ningún plan (Barr y Diamond, 2017). En el futuro, los pagos electrónicos abren la posibilidad de basar las contribuciones jubilatorias en el gasto de consumo en vez de en los ingresos.

A la hora de abordar los riesgos para la salud, las economías avanzadas están todas prácticamente de acuerdo en que las fallas del mercado que son difíciles de corregir hacen que los seguros privados actuariales no sean apropiados para los riesgos médicos; Estados Unidos es la única economía avanzada que sigue confiando en ese enfoque. Una conclusión fundamental (Barr, 2012) es que la intervención en la escala necesaria para abordar la cantidad de problemas técnicos que plantean los seguros médicos actuariales basados en el riesgo individual produce un sistema que, de hecho, es un seguro social, en el que todo el mundo participa en la distribución de riesgos.

Para abordar el riesgo de asimetría entre la oferta y la demanda de aptitudes laborales debe reconocerse la creciente complejidad de ofrecer una educación y capacitación adecuadas. La variedad de aptitudes que requiere el mercado laboral está creciendo, así como las formas de adquirirlas; dada la velocidad del cambio tecnológico, los trabajadores tendrán que reciclarse, en ocasiones varias veces, en el curso de una vida laboral cada vez más larga.

Así pues, lo que se necesita es un sistema que tenga por lo menos tres características estratégicas:

- Énfasis en el desarrollo de la primera infancia; según las conclusiones de importantes estudios, es difícil zanjar la brecha de desarrollo cognitivo y social creada en los primeros años de vida.
- Opciones flexibles sobre el tema, el método y la velocidad de adquisición de aptitudes y sobre programas de capacitación profesional y académica.
- Un sistema de financiamiento para apoyar estos métodos de suministro, que incluya una combinación de dinero del contribuyente y, cuando sea posible, un sistema bien diseñado de préstamos a estudiantes, como en Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

¿Cuál es el papel de las contribuciones individuales en estos nuevos sistemas de bienestar? Las prestaciones relacionadas con los ingresos deben ser, sin duda, contributivas. Sin embargo, cuando el objetivo principal de las prestaciones es proteger (como en el caso de la atención de la salud) o aliviar la pobreza (como las pensiones básicas), las contribuciones organizadas a través del empleo no solo son menos eficaces que en el pasado, sino que también pueden desincentivar el empleo en el sector formal. Por tanto, una mejor forma de financiar la atención de la salud y otras prestaciones similares sería a través de impuestos de base amplia (Levy, 2008) o de una fuente de ingresos específica que no tenga relación con la situación laboral; por ejemplo, una parte de la recaudación de un impuesto al consumo.

En todos estos ámbitos, es importante distinguir entre la estructura de una actividad y la forma en que se financia. ¿Es más eficaz que el mercado o el Estado realicen una determinada actividad? Si no existen fallas del mercado importantes, la asignación por el mercado, complementada con transferencias de ingresos, suele ser superior. ¿Cómo debería financiarse esa actividad? Si se hace mediante

financiamiento público, la respuesta dependerá de la situación fiscal y la economía política del país. Por ejemplo, los países escandinavos votan por impuestos más altos para financiar un mayor número de servicios públicos y de mejor calidad, algo que no es políticamente posible en Estados Unidos o el Reino Unido.

¿Por qué debe participar el Estado?

Por último, ¿por qué debería involucrarse el Estado? Una política social adecuada necesita que las actividades del mercado y del Estado se refuercen mutuamente, y que el diseño de las políticas siga las pautas de la teoría económica. Existen muchas soluciones que consideran las fallas del mercado, reconocen los cambios en las condiciones del mercado laboral y la estructura familiar y se basan en los estudios de la economía del comportamiento, por ejemplo, para “empujar” a la gente a que ahorre, afiliándolos automáticamente a un plan de pensiones.

Todos los diseños del sistema de pensiones incluyen una participación importante del Estado en el financiamiento y la regulación y, en distintos grados, también en el suministro de las prestaciones. El suministro de atención de la salud puede ser privado, como en Canadá; público, como en Escandinavia; o mixto, como en Francia y Alemania. El financiamiento de la atención de la salud puede organizarse a nivel nacional o subnacional o a través de organizaciones sin fin de lucro. No obstante, todos los sistemas que funcionan bien se basan en un seguro social o en el financiamiento mediante impuestos, y no en un seguro privado actuarial.

Gran parte del debate sobre política social es ideológico. En Estados Unidos, suele criticarse la participación pública en la atención de la salud por considerarla “socialista”; en el Reino Unido, la participación privada suele tacharse de “privatización”. Estos argumentos no ayudan, porque sitúan la ideología en el lugar equivocado. El lugar adecuado (y vital) para la ideología es en la fijación de objetivos, el “qué se busca lograr”. El “cómo”, o el papel que les corresponde al mercado y al Estado, debería tratarse principalmente como una cuestión técnica relacionada con el alcance de las fallas del mercado ante grandes riesgos e incertidumbres. **FD**

NICHOLAS BARR es Profesor de Economía Pública en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.

Referencias:

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, quinta edición. Nueva York: Oxford University Press, 254–57.

——— y Peter Diamond. 2009. “Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions.” *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. “Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness.” Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth.” IMF Staff Discussion Note 14/02, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.



EN BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

China procura adaptar la protección social a las necesidades de una economía de mercado

Ken Wills

Era de esperar que en algún momento del desarrollo moderno de China —que comenzó en 1949 con la fundación del Estado de bienestar de la cuna a la tumba— las exigencias de un pueblo que aspiraba a una vida mejor superaran la capacidad de la República Popular para atenderlas.

Ese momento bien podría ser hoy.

China prosperó durante décadas caracterizadas por un crecimiento de casi dos dígitos, desde que Deng Xiaoping experimentó con los mercados locales y liberó partes de la economía del control estatal en las décadas de 1980 y 1990. El rápido avance del país, que pasó de ser una nación en desarrollo a alcanzar el segundo puesto entre las economías más grandes del mundo, dio nacimiento a una gigantesca clase media y a cientos de multimillonarios.

El crecimiento fue desigual y creó grandes diferencias entre ricos y pobres, entre ciudades prósperas en las zonas costeras y regiones mayormente rurales que quedaron abandonadas en el interior del país. Con resultados desiguales, China intentó adaptar servicios como las pensiones y la atención de la salud a las exigencias de una economía cada vez más impulsada por el mercado. Hoy, el gobierno de Xi Jinping procura conciliar las aspiraciones de la creciente clase media con las necesidades de millones de personas aún atrapadas en la pobreza, al tiempo que debe luchar con las dificultades que plantea un crecimiento más lento.

En un discurso pronunciado en octubre de 2017 ante el Congreso Nacional del Partido Comunista, en vísperas de su segundo mandato quinquenal, Xi reconoció que el gobierno básicamente había defraudado las expectativas del pueblo. Se propuso

redefinir la manera en que el Partido Comunista se ocuparía de la ciudadanía durante las décadas venideras.

“Al tiempo que el socialismo con características chinas ha iniciado una nueva era, la principal contradicción que enfrenta la sociedad china ha evolucionado”, Xi declaró ante miles de delegados reunidos en el Gran Salón del Pueblo en Beijing y ante cientos de millones de televidentes. “Lo que enfrentamos hoy es la contradicción entre un desarrollo desequilibrado y deficiente y las crecientes necesidades del pueblo que aspira a una vida mejor”.

Estas necesidades, afirmó, “son cada vez más amplias”.

Tras enumerar los logros de su gobierno, Xi se jactó de que China había sacado de la pobreza a alrededor de 60 millones de personas en los cinco años precedentes, pero señaló que la tarea estaba inconclusa. Lanzó un llamado a poner fin a la pobreza rural para 2020, tarea indudablemente colosal, “mediante el esfuerzo mancomunado del gobierno, la sociedad y el mercado”.

En tanto que otros presidentes que siguieron a Deng intentaron explotar las fuerzas del mercado para alimentar el crecimiento y reducir la pobreza, Xi está revirtiendo la tendencia y reafirmando el papel del partido y del Estado, señalan algunos académicos y analistas políticos.

“Está priorizando la esfera pública y extendiendo su alcance social, político y económico”, observó Evan Feigenbaum, especialista en China, en un análisis publicado en noviembre de 2017 en Washington por la Fundación Carnegie para la Paz Internacional. “Básicamente, en las últimas décadas el partido no se adaptó bien a la evolución de las condiciones de una sociedad que está envejeciendo y una desigualdad económica que está en aumento”.

Cuando el mercado bursátil se desplomó en 2015, el gobierno volvió a imponer una serie de controles a la salida de capitales y al libre comercio. Xi ha dado una mayor presencia a miembros del partido en los directorios de empresas públicas y privadas.

Al mismo tiempo, el gobierno ha reabierto el suministro de crédito a las empresas estatales, favoreciéndolas antes que al floreciente sector privado, para estimular el crecimiento económico. En un esfuerzo por neutralizar los riesgos financieros de una deuda desbocada, es decir una de las tres principales “batallas” que Xi mencionó, las restricciones al crédito empresarial han afectado desproporcionadamente a las empresas privadas. Entre tanto, el gobierno está acelerando el impulso a las empresas estatales, que se benefician de préstamos obtenidos gracias a las recientes reducciones del encaje legal de los bancos. Con todo, la experiencia hace pensar que prestar al sector público es una manera menos eficiente de estimular la economía y de hecho podría agravar la morosidad crediticia.

Bajo Mao Zedong, que dirigió el Partido Comunista hasta su fallecimiento en 1976, China hizo hincapié en cimentar la fortaleza nacional invirtiendo en la industria pesada, y el pueblo trabajaba codo a codo por una remuneración similar, pero baja. La vasta mayoría que vivía en el campo

estaba organizada en comunas o colectividades agrícolas. Las empresas y los organismos públicos brindaban un “tazón de arroz garantizado” que contenía prestaciones como vivienda, educación, atención de la salud, pensiones, ingreso básico e incluso ayuda con los gastos fúnebres.

Tras la muerte de Mao, el país comenzó a mirar al exterior y a emprender reformas económicas que imitaban mecanismos de mercado pero luego dieron en llamarse “socialismo con características chinas”. Deng utilizó los sistemas de incentivos para estimular la economía —lanzando un plan nacional a comienzos de la década de 1980 que permitía a los agricultores cosechar las ganancias del exceso de producción, por ejemplo—, pero también comenzó a reformar el Estado de bienestar para atender las necesidades de quienes trabajaban en el sector privado.

Inicialmente, poca gente se lanzó a abrir su propio negocio por miedo a perder las prestaciones vinculadas al empleo en el Estado. Una serie de medidas alentaron a los particulares a independizarse; entre ellas, las reformas de los contratos laborales y de los precios, y las alternativas a las comunas que transferían a los administradores la responsabilidad de las pérdidas y las ganancias. Cuando algunos comenzaron a enriquecerse, otros los imitaron y se lanzaron a emprendimientos de pequeña escala.

Cuando algunos comenzaron a enriquecerse, otros se animaron y se lanzaron a emprendimientos de pequeña escala.

A fines de la década de 1970, se dieron los primeros pasos para traspasar los servicios sociales de las empresas estatales a los gobiernos locales. Así nació un pequeño sistema de seguridad social, pero recién en 1994 se publicaron pautas para un régimen de seguridad social, bienestar social y ahorros individuales de varios niveles, entre otras prestaciones. Ahora bien, esas medidas no bastaron para brindar alivio a las empresas estatales, que tenían creciente dificultad para soportar los costos de las prestaciones sociales.

“Sin el respaldo de un sistema de seguridad social adecuado, las empresas estatales que llevaban la carga del bienestar social no podían competir en el mercado”, escribió Bingqin Li, director del Programa de Política Social China de la Universidad de Nueva Gales del Sur en Sydney, en el estudio “Welfare State Changes in China Since 1949” [Cambios en el Estado de bienestar en China desde 1949].

Para mejorar la competitividad, se adoptaron medidas como la eliminación de las asignaciones para vivienda proporcionadas por los empleadores. Las empresas recibieron más alivio a fines de la década de 1990. El seguro de desempleo, las asignaciones vitales y el ingreso mínimo garantizado

reemplazaron el empleo de por vida, en tanto que se adoptó un sistema básico de pensiones y una cobertura sanitaria limitada, si bien la tasa de cobertura en un principio fue baja.

El cambio se aceleró mientras China se preparaba para adherirse a la Organización Mundial del Comercio, un hito que a fines de 2001 atrajo volúmenes gigantescos de inversión extranjera y llevó a que las empresas chinas se focalizaran en los mercados de exportación. Para competir con los “tigres” vecinos—Corea del Sur, la RAE de Hong Kong y Singapur—, las empresas estatales chinas tuvieron que racionalizarse más, y las políticas gubernamentales llevaron al despido de decenas de millones de trabajadores.

Incluso para los que permanecieron en el sector estatal, las reformas alteraron significativamente la relación de los empleados con las empresas. A fin de mejorar la eficiencia, los trabajadores pasaron a ser contratistas y se recortaron drásticamente las obligaciones de la empresa de proporcionar prestaciones sociales de por vida. Las reformas de las pensiones procuraron crear una red de protección para los trabajadores al margen de las empresas estatales.

Para 2005, un trabajador urbano jubilado típico recibía dos pensiones distintas, según Huoyun Zhu y Alan Walker en su estudio “Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions?” [Reforma del sistema de pensiones en China: ¿quién obtiene qué pensiones?] publicado este año. Una provenía de una cuenta con aportes de los empleadores, cuyas prestaciones dependían de la edad promedio de los trabajadores, el sueldo previo a la jubilación y la cantidad de años de aporte. La otra provenía de una cuenta con aportes individuales.

Para complicar las cosas, las nuevas y prósperas industrias en las grandes ciudades atrajeron a multitudes de trabajadores rurales que buscaban empleo mejor remunerado. Muchos de estos inmigrantes se encontraron necesitados de alimento, vivienda y servicios sociales, y las zonas rurales se vieron privadas de trabajadores en edad activa.

A fines de la década de 2000, las prestaciones sociales sufrieron una transformación sísmica como consecuencia de la crisis financiera mundial. Como la economía china no se había abierto del todo al mundo exterior, en parte quedó protegida de los peores efectos de la desaceleración. La fortaleza de su posición fiscal le permitió poner en marcha un gigantesco programa de estímulo que impulsó el crecimiento económico nacional e internacional y amplió la cobertura de las prestaciones sociales.

Se reforzaron las inversiones para facilitar el acceso a la vivienda y se establecieron impuestos más progresivos; la atención de la salud, la educación y el gasto cultural se focalizaron en las zonas rurales, que también se beneficiaron del gasto en carreteras, ferrocarriles y redes de electricidad.

Aun así, la disparidad del ingreso entre las regiones urbanas y rurales, y entre las litorales e interiores, persistió e incluso siguió agravándose, y el coeficiente de

Gini se mantuvo persistentemente por encima de 0,4 (0 denota una plena igualdad de la distribución del ingreso, y 1, una concentración total del ingreso).

En la red de protección social aún faltaban importantes componentes. Muchos residentes rurales, residentes urbanos desempleados y migrantes sin empleo quedaron fuera de cobertura de los programas de pensiones hasta 2009. En 2015 se llevaron a cabo nuevas revisiones que ampliaron la cobertura al pasarse de un modelo basado en las empresas estatales a un modelo de empresas estatales enfocadas en varios sectores sociales, señalan Zhu y Walker.

En consecuencia, la mayoría de los 1.400 millones de habitantes de China gozan hoy de cobertura, pero la desigualdad del sistema exacerba las disparidades, señalan Zhu y Walker. “Primero, un aspecto importante de la estratificación social se ha transformado en cinco clases distintas de planes de pensiones”, observan. “Segundo, el nuevo modelo de pensiones ha reforzado el vínculo entre prestaciones y aportes, lo cual privilegia a los más pudientes”.

Entre tanto, China ha mejorado sustancialmente la cobertura del seguro de salud. Los trabajadores urbanos de empresas estatales y privadas gozan de cobertura desde 1998. Pero los estudiantes, niños y desempleados de las zonas urbanas recién fueron incluidos a fines de 2009.

“Hace 10 años, la mayoría de la población no tenía acceso a un seguro de salud; hoy, 96% tiene algún tipo de cobertura”, precisa en una entrevista Dali Yang, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Chicago. “Uno siempre puede quejarse de que el copago es demasiado alto, o la cobertura desigual, pero de hecho el seguro de salud es muy sustancial”.

Aunque Xi ha ampliado la red de protección social, el gobierno afirma que alrededor de 30 millones de personas—casi 2% de la población— permanece por debajo de la línea de pobreza, definida como un ingreso equivalente a unos 95 centavos por día. Las cifras oficiales no muestran los casi 500 millones de personas que viven apenas por encima de la línea de pobreza, con menos de USD 5,50 por día, según estimaciones del Banco Mundial.

Una solución ha sido trasladar a los pobres de las zonas rurales a las ciudades, donde las oportunidades de empleo pueden ser mayores. En 2014, el gobierno de Xi lanzó un plan sin precedentes para trasladar a alrededor de 250 millones de personas a las ciudades para 2026. Eso significó modificar los límites municipales para abarcar las zonas rurales colindantes, reubicar a residentes de zonas rurales e incluso construir ciudades completamente nuevas. El plan cumple simultáneamente con diversos objetivos nacionales: incrementar el porcentaje de residentes urbanos en consonancia con los estándares de las economías desarrolladas; estimular el consumo interno para reequilibrar la economía y que no dependa tanto de la exportación; y mejorar la prestación de servicios sociales.

Durante el primer mandato de Xi, en el presupuesto del gobierno central se asignaron a la reducción de la pobreza más del doble de fondos que el gasto total del quinquenio precedente. Esos fondos se destinaron principalmente a infraestructura, subsidios agrícolas y préstamos con descuento. Pero el gasto en otro significativo programa de reducción de la pobreza —una asignación mínima vital conocida como *dibao*— viene disminuyendo como porcentaje del PIB, según cifras del ministerio de Hacienda.

Dada la desaceleración de la economía, el objetivo de Xi de poner fin a la pobreza rural para 2020 constituye una meta ambiciosa. La desaceleración ha llevado a suspender o incluso revertir los planes para racionalizar en mayor medida las empresas estatales.

“A Xi no le interesa eso de dar poder a los intereses privados y ‘ampliar’ la composición del Partido”, escribe Feigenbaum. “Para su equipo, dismantelar algunas de estas políticas es un paso necesario para lograr una nueva separación, y, según creen, una separación más adecuada de las funciones entre la esfera pública y la privada”.

Los esfuerzos para fortalecer la red de protección social también han flaqueado, ya que los funcionarios locales se concentran más en restablecer el crecimiento que en alcanzar metas tales como ampliar las pensiones, mejorar la educación o flexibilizar el sistema de *hukou*, que vincula a las personas y sus prestaciones a una localidad determinada, explica Mary Gallagher, profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Michigan en Ann Arbor.

“No creo que esas cosas estén debidamente integradas en el sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios locales”, afirma.

Se perfilan otras dificultades. La adopción de nuevas tecnologías —otra prioridad nacional para Xi— le ha permitido a China competir a escala mundial, pero también ha exacerbado las necesidades en materia de bienestar social. Por ejemplo, la inversión en robótica amenaza con generar desempleo a gran escala en industrias que solían ofrecer empleo de por vida, como la logística y la manufactura. El desplazamiento de muchos más trabajadores podría sembrar descontento si China intenta nuevamente racionalizar las empresas estatales e imponer a los trabajadores planes de prestaciones nacionales a menudo menos generosos que los que ofrecen los empleadores.

“Muchas veces, cuando cierran esas empresas le aseguran a la gente que todavía tiene trabajo, pero podría ser barriendo las calles”, explica en una entrevista Elizabeth Economy, directora de estudios asiáticos en el Consejo de Relaciones Exteriores con

sede en Nueva York. “Hay una diferencia enorme en el tipo de trabajo que van a hacer y el tipo de prestación que reciben”.

El hecho de que Xi haya reconocido las deficiencias económicas y esbozado una solución hace que aumenten las preocupaciones para su gobierno si las prioridades defraudan las expectativas, señala Economy.

“La reforma económica, el alivio de la pobreza, la solución de problemas ambientales: todas estas son iniciativas que él considera esenciales para mantener la legitimidad del Partido Comunista y lograr que el país avance”, explica.

Pero la prueba más dura a la que quizá se enfrente el gobierno de Xi podría ser una tendencia demográfica inevitable: la creciente disparidad entre los aportes y los pagos jubilatorios a medida que la población envejece.

El Consejo de Estado predice que un cuarto de la población tendrá más de 60 años para 2030. Las estimaciones del déficit de financiamiento de las pensiones nacionales en los próximos años van de USD 130.000 millones a USD 175.000 millones, una diferencia que debe cubrir el gobierno. Aunque Xi se ha comprometido a mejorar el sistema, el

Dada la desaceleración de la economía, el objetivo de Xi de poner fin a la pobreza rural para 2020 constituye una meta ambiciosa.

gobierno ha brindado pocos detalles al respecto. El año pasado, ordenó a una serie de empresas estatales grandes transferir 10% de su capital a fondos de pensiones para paliar el déficit de activos. Y este año el gobierno tomó medidas para eliminar las disparidades regionales en materia de prestaciones. Una opción podría ser recurrir a las abultadas arcas del Estado, alimentando los aportes con la recaudación general de ingresos.

Otras opciones —ninguna de las cuales es fácil— consistirían en invertir los fondos en forma más eficaz para lograr un mayor rendimiento; recortar las prestaciones, lo que podría enemistar a los pensionistas; o incrementar las tasas de aporte de empresas y particulares, que son elevadas en comparación con las de otros países. Y a la zaga de las crecientes expectativas de la población, el gobierno debe apretar el paso para alcanzarlas. **FD**

Ex jefe de la oficina de Bloomberg News en Beijing, **KEN WILLS** trabaja como escritor independiente en Evanston, Illinois.



CREAR ESPACIO FISCAL

Mediante políticas tributarias más inteligentes se puede contribuir a fortalecer las políticas de bienestar social

David Coady

Para las economías en desarrollo que buscan reforzar los sistemas de protección social y ampliar el acceso a la educación y la salud, encontrar la manera de movilizar el ingreso fiscal necesario es un reto crítico en el contexto de un extenso sector informal.

El sector informal suele caracterizarse por altos niveles de empleo por cuenta propia, mano de obra poco calificada y fuentes de ingreso múltiples y volátiles. Esto limita la posibilidad de recaudar ingresos mediante impuestos sobre la renta—especialmente entre grupos de ingreso más bajo—, porque para eso es necesario verificar el nivel del ingreso total de los individuos. En el

contexto del seguro social, también significa recurrir más al financiamiento a través de los ingresos del gobierno general que a través de los modelos contributivos típicos de las economías avanzadas (véanse “Cambios en las tendencias” y “Reinventar la protección social” en este número de *F&D*).

Según estudios recientes, los países inician una trayectoria de mayor crecimiento una vez que el ingreso tributario alcanza alrededor del 15% del PIB (Gaspar, Jaramillo y Wingender, 2016), en parte gracias al aumento del gasto social. Sin embargo, en alrededor de la mitad de los países de bajo ingreso, y una tercera parte de las economías de mercados emergentes, el coeficiente de

recaudación tributaria es inferior a ese 15%. Esos bajos coeficientes se traducen en bajos niveles de gasto social (véase el gráfico 1).

La marcada disparidad de los coeficientes tributarios entre las economías de mercados emergentes y de bajo ingreso sugiere que podría haber amplio margen para subir los impuestos. Algunas han logrado aumentar sus coeficientes impositivos en los últimos años, incrementando sustancialmente el ingreso tributario hasta llegar al 15% del PIB o superar esa marca. Georgia es el líder del grupo, habiendo incrementado dicho ingreso en 12,9% del PIB en 2004–08. Maldivas lo hizo en un 11% del PIB en 2011–15. Otros lograron avances

Los países se encaminan hacia un mayor crecimiento cuando los ingresos tributarios alcanzan a alrededor del 15% del PIB.

significativos en períodos parecidos: Dominica (7,5%, 2002–06), Ghana (7,3%, 2000–04), Mauritania (6,1%, 2010–14), Mozambique (6,1%, 2007–11), Guinea (5,8%, 2008–12), Malawi (5,7%, 2003–07) y Camboya (5,0%, 2012–16).

Estos países demuestran lo que se puede lograr. Ahora bien, ¿qué pueden hacer los gobiernos para incrementar la capacidad tributaria de manera equitativa y eficiente?

Cuando los países modernizan el sistema tributario, por lo general expanden los impuestos al consumo de base amplia y los impuestos selectivos, y priorizan el establecimiento de sistemas progresivos de impuestos sobre la renta (véase el gráfico 2).

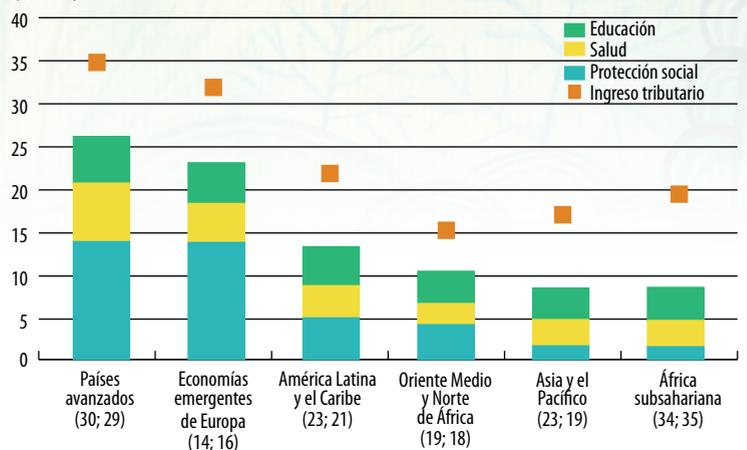
Impuestos al consumo de base amplia: El aumento del ingreso generado por los impuestos al consumo, sobre todo el impuesto al valor agregado (IVA), ha sido el factor más importante en la mayoría de los países que lograron incrementar significativamente sus coeficientes de recaudación tributaria en las últimas décadas.

Gráfico 1

Financiamiento para el desarrollo

Un ingreso tributario bajo se traduce en un gasto social bajo. Por lo tanto, incrementar el ingreso podría encauzar a los países por una trayectoria de mayor crecimiento.

(porcentaje del PIB)



Fuente: Conjunto de datos WoRLD del Fondo Monetario Internacional.

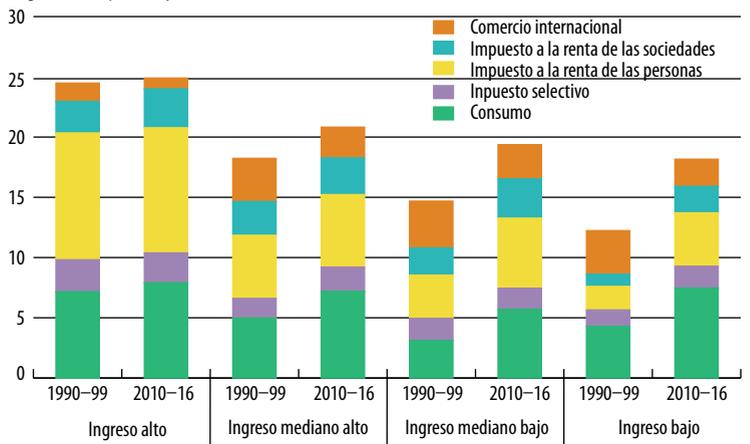
Nota: El tamaño de la muestra se refiere al número de países que integran la muestra de gasto, y luego, la de ingreso.

Gráfico 2

Niveles y composición de los impuestos

La composición de los impuestos en los países más ricos es distinta de la de los países más pobres, con más énfasis en los impuestos al consumo de base amplia y los impuestos selectivos.

(ingreso fiscal, porcentaje del PIB)



Fuente: Conjunto de datos WoRLD del Fondo Monetario Internacional.

Uso más frecuente de impuestos selectivos: Los impuestos “correctivos” aplicados a bienes como la energía, el alcohol, el tabaco y (con algo más de polémica) a las bebidas azucaradas —añadidos al IVA normal— pueden ser una fuente eficiente de ingresos y ayudar a reducir el impacto negativo que su consumo tiene en la salud. Junto con los impuestos al consumo, los impuestos selectivos son una herramienta administrativamente factible para engrosar el ingreso fiscal a corto plazo.

Impuestos progresivos sobre la renta personal: Estos impuestos son una importante fuente de ingresos fiscales para las economías avanzadas y un componente clave de los sistemas eficientes de redistribución del ingreso. Sin embargo, los elevados niveles de exención o evasión impositiva en las economías de mercados emergentes y en desarrollo limitan el potencial a corto plazo de estos impuestos. Con todo, la experiencia muestra que los países pueden movilizar fondos adicionales considerables reforzando los sistemas de impuestos sobre la renta de las personas físicas.

naturales son una fuente equitativa y eficiente de recaudación que no suele aprovecharse debidamente.

Las reformas de las políticas y de las instituciones deben ir de la mano. Por ejemplo, a medida que se refuerza la capacidad administrativa pueden reducirse los umbrales del IVA y del impuesto a la renta. Los sistemas de auditoría impositiva basados en el riesgo pueden promover el cumplimiento y la equidad tributaria. En el contexto del IVA, la posibilidad de engrosar la recaudación puede analizarse mediante el concepto de la eficiencia C, que se define como la relación entre el ingreso fiscal efectivo y el potencial cuando todo el consumo está gravado a la tasa ordinaria en un país. La eficiencia C mide cuán cerca está un gobierno de recaudar impuestos sobre la totalidad del consumo de la economía. El ingreso que puede derivarse al incrementar esa relación es sustancial. En la práctica, el aumento de la recaudación del IVA en las últimas décadas se debe principalmente a la mejora de la eficiencia C, más que al alza de las tasas (Keen, 2013).

Hay una gran variación en los resultados sociales logrados por países con niveles de gasto parecidos, lo cual indica que la eficiencia del gasto puede mejorarse sustancialmente.

Otras medidas tributarias: Se pueden emplear otras medidas para proteger y expandir en mayor medida las fuentes tributarias, como por ejemplo las reformas para abordar la elusión del impuesto sobre la renta de las sociedades y reducir la competencia tributaria internacional mutuamente destructiva, aunque quizá se requiera también en este caso una cooperación internacional más estrecha. Las tasas efectivas promedio de tributación de las empresas disminuyeron significativamente en las últimas décadas en el mundo entero, y por lo general son más bajas que las tasas que fija la ley debido a las exenciones, deducciones y estrategias de planificación tributaria. Según estimaciones recientes, el costo a largo plazo del traslado de utilidades a países con tasas más bajas equivale a 1% a 1,5% del PIB en los países en desarrollo (Crivelli, de Mooij y Keen, 2016).

Otra forma que puede ayudar a aumentar en gran medida los ingresos fiscales es eliminar ciertos incentivos como las zonas francas, las exenciones y las treguas fiscales. La mayoría de las economías de mercados emergentes y en desarrollo también tienen margen para incrementar la recaudación de impuestos sobre las propiedades, que son una fuente eficiente y equitativa de ingresos, aunque su potencial es relativamente modesto. Por último, en muchos países los recursos

Mejora de la eficiencia del gasto: Existen grandes variaciones en los resultados sociales de países con niveles de gasto parecidos, lo cual parece indicar que es posible mejorar sustancialmente la eficiencia del gasto. Esto es esencial para no desperdiciar más ingresos públicos. Todas las partidas de gasto deben ser analizadas, cerciorándose de que alcanzan sus objetivos socioeconómicos. La ineficiencia estimada del gasto en el sector de atención de la salud sugiere que posiblemente se desperdicia hasta 40% del gasto en países de todos los grupos de ingreso. Muchos países gastan montos significativos en subsidios energéticos ineficientes e inequitativos que buscan proteger a los consumidores de la volatilidad de los precios internacionales del petróleo. Un obstáculo crítico a la reforma de estos subsidios es la ausencia de una red sólida que proteja debidamente a los pobres.

Si bien los impuestos al consumo de base amplia y los impuestos selectivos son fuentes eficientes de ingresos públicos, es importante que los países cuenten con redes sólidas que protejan debidamente a los segmentos pobres y vulnerables del alza de los precios. Si esa protección no existe, se puede recurrir a un umbral más alto de inscripción en el IVA, que determina cuándo una empresa es suficientemente grande, en términos de ventas, para tener que cobrar

el IVA. Otra posibilidad es reducir la tasa del IVA aplicado a bienes que los pobres consumen desproporcionadamente. El aumento de los impuestos selectivos también puede centrarse en bienes que consumen desproporcionadamente los hogares de más ingresos, como gasolina y bebidas alcohólicas caras, y posiblemente tabaco. Un proceso de reforma que distribuya gradual y ordenadamente los aumentos de impuestos sobre distintos productos permitiría dedicar parte de la nueva recaudación a fortalecer las redes de protección a corto plazo, resguardando debidamente a los hogares pobres y vulnerables de las reformas más exhaustivas a mediano plazo.

Las estrategias de fortalecimiento de la capacidad tributaria deben enmarcarse dentro de un proceso más amplio que tenga en cuenta la totalidad del gobierno (ministerios competentes y ministerio de Hacienda), la participación ciudadana y la buena gobernanza. Es esencial plasmar los planes de reforma tributaria en planes nacionales de desarrollo que definan las necesidades prioritarias de gasto; dichas necesidades a menudo se basan en las estrategias nacionales encaminadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Para reforzar el contrato social con la sociedad civil es necesario también mantener canales eficaces de comunicación y consulta sobre los planes

integrales de gastos e impuestos. Esto podría llevar a adoptar una estrategia consensuada de ingreso fiscal a mediano plazo, como la descrita en la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria (FMI *et al.*, 2016). (¡Nadie quiere ser el único que vota para subir los impuestos!)

Igualmente importante es la necesidad de sistemas de gestión financiera pública transparentes y eficaces que garanticen y demuestren que los ingresos tributarios se gastan con eficiencia y no se desperdician ni se usan de manera fraudulenta. **FD**

DAVID COADY es Jefe de la División de Política de Gasto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias

Coady, D., M. Francese y B. Shang. 2014. "El imperativo de la eficiencia" *Finanzas & Desarrollo* 51 (4): 3–32.

Crivelli, E., R. de Mooij y M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.

Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial y Naciones Unidas. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries". Documento de política preparado para la reunión de los Ministros de Hacienda del G-20.

Gaspar, V., L. Jaramillo y P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT" *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

LLAMADO A PONENCIAS

CONCURSO DE ENSAYOS PARA *F&D*

TEMA: Los estudios muestran que una desigualdad excesiva perjudica el crecimiento económico y daña el tejido social al desgastar la confianza e impedir que las personas hagan realidad todo su potencial. ¿Cómo hacer frente a la desigualdad en el siglo XXI?

CONDICIONES: El concurso está abierto a todos los estudiantes de posgrado de todos los países.

El ensayo ganador será publicado en un número futuro de *F&D*. Envía tu nombre completo, carrera, universidad y dirección de correo electrónico con un ensayo en inglés de no más de 1.500 palabras a fanddcompetition@imf.org a más tardar el 31 de enero de 2019.



Escena nocturna en la calle Malioboro
de Yogyakarta, Indonesia.



Poner el foco **EN LOS POBRES**

En las economías en desarrollo, brindar protección social conlleva sus propios desafíos

Rema Hanna, Adnan Khan y Benjamin Olken



Para mucha gente, la protección social suele consistir en la ayuda que los países ricos brindan a los pobres, y que es sumamente importante, sobre todo para los países extremadamente pobres. Los shocks negativos pueden convertirse rápidamente en desastres humanitarios y provocar conflictos en los Estados frágiles, como ocurre con la hambruna actual en Sudán del Sur, la hambruna incipiente y el cólera en Yemen, y el reciente brote de ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona.

Pero en 108 países que el Banco Mundial clasifica de ingreso “mediano alto” o “mediano bajo”—como India, Marruecos y Perú— el ingreso tributario ahora supera con creces la asistencia para el desarrollo. Dado que con el crecimiento también ha aumentado la desigualdad a escala mundial, no sorprende que ahora haya cada vez

más programas de redistribución dentro de cada país. En estos casos el apoyo externo suele ser importante en las etapas iniciales de diseño y lanzamiento de los programas, pero a largo plazo la protección social puede financiarse principalmente con recursos internos.

Muchos de estos países están comenzando a aplicar medidas redistributivas dentro de sus fronteras, y los desafíos son distintos a los que enfrentan los países de ingreso alto. Para comprender la evolución pasada y futura de la protección social es fundamental entender estas diferencias.

Subsidios en especie

La forma tradicional de proporcionar transferencias en muchos países, y aún común hoy en día, consiste en subsidiar determinados productos. Los alimentos básicos y la energía son ejemplos típicos.

La razón es sencilla. En los países desarrollados, el gobierno puede usar la información sobre ingresos en las declaraciones de impuestos y otras fuentes para determinar quién necesita asistencia. Pero en países menos desarrollados gran parte de la actividad ocurre en el sector informal, particularmente entre los pobres. La documentación sobre empleo y remuneraciones no es fácil de verificar, si es que existe. Por eso, los gobiernos procuran subsidiar los productos que los pobres consumen de manera desproporcionada, para que así les corresponda una mayor proporción del subsidio.

Los subsidios suelen ser atractivos desde el punto de vista político por varias razones. La primera es la transparencia; por ejemplo, los consumidores ven el precio subsidiado de la gasolina en el punto de expendio. La segunda es que, al beneficiar a todos, los subsidios gozan de un respaldo político más amplio que los programas que benefician solo a los pobres. Por último, los gobiernos pueden alegar que ejercen influencia positiva en el consumo, por ejemplo, con subsidios a los huevos o la leche para garantizar un debido consumo de proteínas entre los niños, en lugar de subsidios en efectivo que los pobres podrían destinar a los denominados bienes tentadores, como el alcohol o el tabaco.

Estos argumentos no siempre han sido corroborados en la práctica. Para que los pobres se beneficien más de los subsidios hay que subsidiar lo que los economistas llaman “bienes inferiores”,

o sea, bienes cuya demanda disminuye conforme la gente enriquece: yuca en lugar de arroz, alimentos de mala calidad, etc. El subsidio de bienes inferiores no suele ser una medida popular, y en cambio la mayoría de los subsidios terminan aplicándose a bienes de consumo diario, productos que la gente adquiere en mayor cantidad cuanto mayor es su ingreso. Esto perjudica la redistribución, ya que estos programas a la larga benefician sobre todo a la clase media, o incluso a los ricos.

Además, los subsidios se hacen más costosos cuando lo que se subsidia son los bienes de mayor consumo. Los subsidios a la energía son un ejemplo clásico. Como todos pueden beneficiarse del subsidio, este tiene que ser muy grande para garantizar que la proporción que reciben los pobres sea aceptable, y en la mayoría de los casos muchos de los beneficios favorecen a la clase media, no a los pobres. De hecho, el gasto en estos subsidios ya es tan alto que el ahorro que obtendrían los gobiernos de las economías de mercados emergentes y en desarrollo al eliminarlos es mayor que su gasto en salud pública.

Los subsidios además introducen distorsiones. Los subsidios a la energía, por ejemplo, tienen graves consecuencias para el medio ambiente. Subsidiar ciertos alimentos, como el arroz, puede ir en contra de una nutrición balanceada. Y la idea de que los pobres malgastan el efectivo en los denominados bienes tentadores ha sido refutada muchas veces, con lo cual la justificación para tratar de influir en el gasto de la gente queda prácticamente negada.

Dados el costo y las distorsiones de los subsidios generales, muchos países limitan la cantidad de bienes subsidiados que puede recibir cada hogar, y en principio lo destinan únicamente a los hogares pobres. Pero esto acarrea una serie de otros problemas, como la burocracia necesaria para distribuir los bienes y controlar beneficiarios y cantidades. Estos sistemas son difíciles de gestionar y tienden a ser fuentes importantes de corrupción o desviación de fondos.

Ayuda a los hogares que la necesitan

Por estas razones, las economías en desarrollo están reemplazando los subsidios y las transferencias en especie universales (o limitadas) a los pobres con transferencias monetarias focalizadas, que son de efecto neutral y por tanto no distorsionan las decisiones de consumo. Además, los datos indican que las transferencias monetarias tienen escasa influencia en la oferta de mano de obra; es decir, no parecen desalentar el trabajo, como se suele temer. Por último, otra ventaja es que pueden servir como estímulo fiscal para amortiguar los shocks macroeconómicos negativos ya que distribuyen dinero

directamente a los hogares pobres que tienen una alta propensión marginal a consumir.

Los programas de transferencias monetarias focalizadas ya se usan mucho en las economías desarrolladas. Por ejemplo, Estados Unidos transfiere dinero a las familias pobres trabajadoras a través del crédito fiscal sobre los ingresos laborales, algo que es posible gracias a que el sistema tributario de ese país permite identificar los hogares pobres y a que el sistema bancario formal cuenta con mecanismos eficaces para garantizar que las transferencias lleguen a los pobres.

En cambio, en muchas economías en desarrollo la focalización y distribución son problemáticas. La informalidad de la fuerza laboral significa que muchas personas quedan al margen del sistema tributario, y por eso es difícil verificar su ingreso. Y como muchos hogares aún no están bancarizados, la logística de la transferencia de fondos es complicada.

Aunque estos obstáculos son enormes, las economías en desarrollo están encontrando formas de superarlos.

En primer lugar, hay otras formas de focalizar las transferencias en los pobres. Un método común es la “verificación indirecta de medios”. Los gobiernos predicen el ingreso a partir de datos que obtienen de censos periódicos de gran escala que generan información sobre activos de fácil verificación (como el material del techo y el piso de la vivienda) y variables demográficas. Los hogares cuyo ingreso proyectado está por debajo de cierto nivel reciben prestaciones por un período fijo (por ejemplo, hasta el siguiente censo).

Estos métodos de redistribución pueden ser muy eficaces. Por ejemplo, recientemente comparamos lo que sucedería si las transferencias se destinaran a personas identificadas mediante una verificación indirecta con lo que sucedería si el mismo presupuesto se dividiera igualitariamente entre todos (mediante una transferencia monetaria universal, o ingreso básico universal) en sendos programas de Indonesia y Perú.

La focalización mediante verificación indirecta tiene sus desventajas, pero genera un mayor bienestar general que las transferencias universales porque la verificación de medios concentra las prestaciones en los pobres. Es decir, las transferencias por cada beneficiario tendrían que ser mucho menores en los programas universales que en los focalizados, debido a las restricciones presupuestarias generales y las diversas prioridades del gasto público (infraestructura, educación, etc.). De hecho, una transferencia universal sería más eficaz solo en el caso de que la focalización estuviera muy errada.

Y si bien los costos administrativos de la verificación indirecta podrían parecer altos debido a todos los datos

que deben recopilarse, resultan minúsculos frente a lo que se ahorraría reduciendo el número de personas ricas que reciben transferencias.

Claro que siempre hay excepciones. Si la desigualdad del ingreso es sumamente alta —una gran cantidad de personas muy pobres y un número pequeño de gente muy rica—, una transferencia universal quizá resultara más atractiva. O si la pobreza es temporal, la verificación indirecta, que se basa en el promedio a largo plazo del ingreso pasado, podría dejar afuera a algunas personas pobres. Además, los posibles errores de focalización cuando se recurre a la verificación indirecta también generan desigualdad entre personas igualmente pobres, y limitar los subsidios a la clase media puede provocar conflictos políticos.

Pero se ha observado que otros métodos mejoran varios aspectos de la focalización, como la satisfacción con el programa y la flexibilización del momento de identificación. Por ejemplo, al permitir que la comunidad verifique la lista final de beneficiarios es posible agregar hogares que habrían quedado excluidos. En lugar de visitar todos los hogares para verificar los medios, las familias que consideran que tienen derecho a la prestación podrían inscribirse en una oficina, dejando la verificación solo para casos dudosos. Complementar la verificación indirecta con estos otros métodos podría ayudar a resolver algunos de los problemas de focalización.

¿Cómo se puede distribuir el dinero? Los sistemas bancarios y la tecnología están evolucionando rápidamente en las economías en desarrollo, y eso reduce las filtraciones en la distribución de fondos. Estudios recientes han demostrado que la tecnología bancaria moderna —tarjetas biométricas— puede ayudar a reducir drásticamente la corrupción en los programas de transferencias monetarias. Conforme siga ganando aceptación, el dinero móvil tendrá un papel más preponderante en la distribución de transferencias.

Ampliar la capacidad

¿Cómo pueden las economías en desarrollo mejorar en mayor medida su capacidad para brindar protección social?

- *Fortalecer el sistema tributario:* En comparación con las economías desarrolladas, los países de ingreso más bajo recaudan una menor proporción del PIB y por consiguiente enfrentan mayores restricciones presupuestarias. Pero sin suficientes fondos públicos, la redistribución es imposible. Cuanta más gente esté inscrita ante la entidad tributaria pertinente, más progresiva puede ser la tributación.
- *Crear sistemas claros de identificación:* Según uno de los estudios de caso, uno de los mayores obstáculos para

lograr la participación en los programas de seguro público de salud es la falta de un sistema eficaz de identificación y seguimiento de los afiliados. Un sistema claro y ágil de identificación es esencial para los programas de protección social.

- *Invertir en una focalización eficaz:* Para identificar a los beneficiarios de programas de transferencias focalizadas se precisa una inversión inicial en un sistema de focalización que desincentive la búsqueda de ventajas económicas y evite que los hogares pobres queden excluidos. El precio de estos sistemas puede parecer alto, pero es insignificante si se lo compara con las transferencias que se están pagando. Invertir un 1% o 2% del costo de las transferencias en un mejor sistema de focalización puede mejorar enormemente el grado en que los programas elevan el bienestar de los pobres.

El ahorro que podrían lograr los gobiernos eliminando los subsidios es mayor que lo que muchos de ellos gastan en salud pública.

- *Mejorar el acceso a servicios bancarios:* La nueva tecnología bancaria, en especial la banca móvil, ofrece una oportunidad para mejorar la distribución de las transferencias monetarias. Pero la planificación deberá ser minuciosa, y tiene que abarcar desde los tipos de tecnología viables hasta las formas de ayudar a los pobres a acceder a la tecnología y comprenderla.
- *Reconocer que quizá se precisen varios métodos:* Este artículo se centra sobre todo en los programas para combatir la pobreza, pero los programas de seguro —pensiones y prestaciones de desempleo, por ejemplo— también son un componente importante de los sistemas de redistribución, que ayudan a los hogares a reducir a un mínimo los riesgos que podrían distorsionar su comportamiento. **FD**

REMA HANNA es Profesora de la cátedra Jeffrey Cheah de estudios sobre el sudeste asiático en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, **ADNAN KHAN** es Director de Estudios y Políticas del Centro Internacional de Crecimiento en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, y **BENJAMIN OLKEN** es Profesor de Economía en el Instituto de Tecnología de Massachusetts.



Fundamentos para la **PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL**

Todos enfrentamos situaciones de vulnerabilidad alguna vez en la vida

Isabel Ortiz

En todo el mundo los países procuran brindar protección social a todos sus ciudadanos o residentes, generalmente mediante una combinación de seguro social público y asistencia social. La protección social, o seguridad social, incluye prestaciones en efectivo y en especie otorgadas a niños, madres y familias; apoyo para enfermos y desempleados, y pensiones para adultos mayores y personas discapacitadas. Los programas no son solo para los pobres, ya que cualquiera puede enfermarse, perder el empleo o tener un hijo, e inevitablemente todos envejecemos. Los gobiernos reconocen la existencia de necesidades *universales* entre sus ciudadanos, dadas las vulnerabilidades que todas las personas probablemente enfrentarán al menos una vez en su vida.

A nivel internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptados por los líderes mundiales en 2015, comprometen a los países a implementar sistemas de protección social para

todos (universal) adecuados a cada país, incluidos límites mínimos o “pisos”, a fin de reducir y prevenir la pobreza. Este compromiso reafirma el acuerdo mundial de extender la seguridad social plasmado en la Recomendación sobre pisos de protección social formulada en 2012 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue adoptada por trabajadores, empleadores y gobiernos de todos los países (véase el recuadro).

Pero a pesar de los importantes avances hacia una protección social más amplia logrados en muchas partes del mundo, solo 45% de la población mundial está efectivamente cubierta por al menos una prestación social, mientras que el 55% restante —4.000 millones de personas— no tiene protección alguna (véase el recuadro).

La falta de cobertura está relacionada con un sustancial déficit de inversiones en protección social, particularmente en África, Asia y los países árabes.

En muchos países, las prestaciones son bajas, por lo cual persiste la vulnerabilidad. Como hecho positivo, muchos países de mediano ingreso están logrando rápidos avances, y un número significativo de países han logrado una cobertura universal o casi universal.

La protección social universal es un elemento clave de las estrategias nacionales para promover el desarrollo humano, la estabilidad política y el crecimiento inclusivo. Los datos muestran que, además de reducir la pobreza y la desigualdad, los sistemas de protección social bien diseñados con prestaciones apropiadas:

- **Contribuyen al crecimiento inclusivo:** Aumentan la productividad y la empleabilidad al mejorar el capital humano, impulsar el consumo interno y la demanda, y facilitar la transformación estructural de la economía.
- **Promueven el desarrollo humano:** Las transferencias monetarias facilitan el acceso a la nutrición, la educación y la salud; fomentan un aumento de la matrícula escolar, y propician una disminución del trabajo infantil.
- **Protegen a las personas de las pérdidas provocadas por shocks,** tales como crisis económicas o desastres naturales.
- **Crean estabilidad política y paz social,** reduciendo las tensiones sociales y los conflictos violentos.

Cuidado con las reformas a corto plazo

Pese a los significativos avances logrados a nivel mundial para ampliar la protección social, desde 2010 una serie de países han emprendido políticas de consolidación fiscal o de austeridad. Esos ajustes a corto plazo del gasto público, incluido el gasto en protección social, a menudo socavan el desarrollo a largo plazo. Esto es algo bien documentado respecto de los países de ingreso alto, que han reducido diversas prestaciones de protección social. Junto con reformas laborales que debilitaron los salarios y la negociación colectiva, dichas medidas han reducido la participación en la fuerza laboral y contribuido a aumentar la pobreza. El bajo nivel de ingresos familiares está reduciendo el consumo interno y la demanda, lo cual a su vez enlentece la recuperación económica.

Sin embargo, la consolidación fiscal también está ocurriendo en una mayoría de economías en desarrollo. Muchos gobiernos están considerando aplicar recortes o toques al gasto salarial y reformar los sistemas de salud y protección social, sin contemplar cabalmente su impacto social, por ejemplo, focalizando el gasto en los pobres en lugar de otorgar protección social también a la clase media. Las reformas impulsadas por un objetivo fiscal tienden a

reducir los subsidios y gastos sociales que benefician a la mayoría de la población, reemplazándolos por una red de seguridad para los más pobres, castigando así a la clase media en términos de resultados en materia de desarrollo. En las economías en desarrollo, la clase media tiene ingresos muy bajos y es preciso apoyarla mediante políticas de desarrollo, lo cual incluye una protección social adecuada.

Los recientes llamamientos a recortar las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social, los llamados impuestos al trabajo, o a introducir un límite muy bajo para el ingreso asegurable, podrían destruir los sistemas de seguridad social al

COMPRENDER LAS DIFERENTES POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La **Protección Social Universal** es un objetivo de política pública anclado en compromisos mundiales tales como el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”, y otros compromisos internacionales, incluidas las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.3 previsto en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

La Alianza Mundial para la Protección Social Universal (PSU 2030), iniciativa encabezada por el Grupo del Banco Mundial y la OIT, fue presentada oficialmente en las Naciones Unidas en 2016, destacando el caso de países que habían logrado una cobertura de protección social universal.

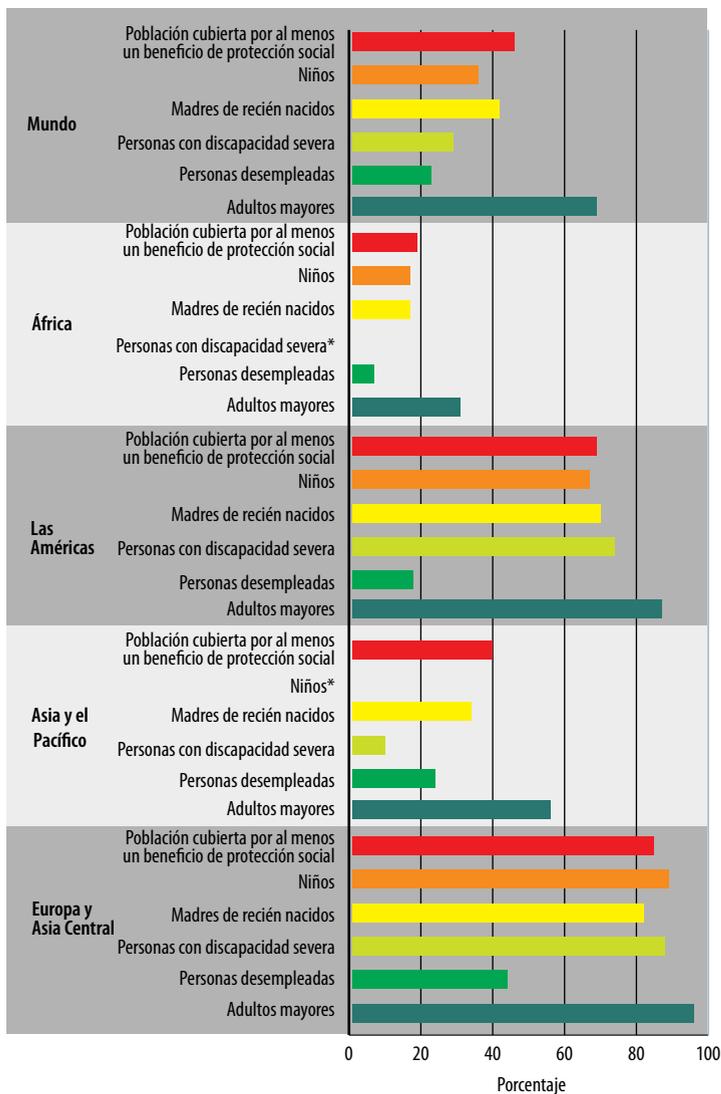
Un **piso de protección social** es una política y una norma que consiste en un conjunto, definido a nivel nacional, de garantías básicas de seguridad social que deberían asegurar, como mínimo, el acceso universal a la atención médica esencial y la seguridad de un ingreso básico. Debería garantizar prestaciones adecuadas para los niños, las madres de recién nacidos, los pobres y los desempleados, así como también para los enfermos, los discapacitados y los adultos mayores, mediante una combinación de seguro social contributivo y de asistencia social financiada con impuestos.

El **ingreso mínimo garantizado** es un programa de asistencia social sujeto a la verificación de recursos aplicado generalmente en países que atraviesan una etapa de austeridad o consolidación fiscal. No es universal sino que está focalizado en los pobres.

El **ingreso básico universal** es una transferencia monetaria no condicionada para todos los residentes de un país (un tipo de asistencia social). Las propuestas varían considerablemente en cuanto a nivel de prestaciones, mecanismos de financiación y beneficios y servicios ofrecidos; por ello, algunas de ellas tienen efectos sociales positivos mientras que otras generan una pérdida neta de bienestar. (Véase “Vuelta a lo esencial: ¿Qué es el ingreso básico universal?” en esta edición de *F&D*).

Brechas de cobertura

Solo 45% de la población del mundo está efectivamente cubierta por la protección social.



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo, Informe Mundial sobre Protección Social 2017-19; ILOSTAT.

Nota: Cobertura de la población por protección social: Proporción de la población total que recibe una prestación contributiva o no contributiva, o que aporta activamente como mínimo a un régimen de seguridad social. * = datos no disponibles.

limitar sus recursos y hacerlos insostenibles, lo que aumentaría aún más la pobreza y la desigualdad. El seguro social es fundamental para garantizar niveles adecuados de protección y debe ser fortalecido.

La dependencia de los ahorros personales no genera una protección satisfactoria para la mayoría de la gente. Tales propuestas ignoran la experiencia con la privatización del sistema jubilatorio, aplicada en alrededor de 30 países, que no tuvo los resultados esperados. La privatización total o parcial no funcionó como se esperaba: la cobertura se estancó, las prestaciones disminuyeron, se agravaron

las desigualdades de género, y los costos administrativos resultaron ser muy altos. Los riesgos sistémicos se transfirieron a los individuos, y las posiciones fiscales empeoraron significativamente dados los altos costos de la transición. Muchos países que habían emprendido la privatización de las pensiones están ahora dando marcha atrás con esas reformas. Los planes de ahorro privado deberían ser una opción voluntaria para quienes pueden ahorrar, pero no reemplazar el seguro social público obligatorio.

El futuro de la protección social

La protección social universal ocupa un lugar central en la agenda de desarrollo. Más de 100 economías en desarrollo están construyendo sistemas de protección social y acelerando la ampliación de su cobertura, normalmente extendiendo el seguro social al sector informal, respaldado por asistencia social.

Construir sistemas inclusivos de protección social significa permitir que se adapten a los cambios demográficos, la evolución del mundo laboral, las migraciones y las situaciones de fragilidad. Con respecto al cambio demográfico, en los sistemas jubilatorios públicos se hacen continuamente pequeños ajustes paramétricos que, si están correctamente diseñados, deberían equilibrar la equidad y la sostenibilidad financiera, garantizando el objetivo primordial de los sistemas de pensiones: asegurar un ingreso en la vejez.

Los sistemas de protección social también se están adaptando a las nuevas formas de empleo. Los países están experimentando con importantes innovaciones que extienden la cobertura de protección social a quienes trabajan en la economía informal y facilitan su transición a la economía formal. Por ejemplo, diversos países de América Latina han extendido la cobertura a decenas de miles de empresas y trabajadores autónomos mediante un subsidio combinado con un mecanismo simplificado de impuestos y aportes a la seguridad social llamado *monotributo*.

En síntesis, los sistemas de protección social universal, incluidos los pisos o límites mínimos, pueden incidir poderosamente en la evolución de los países, mejorar el capital humano y la productividad, reducir la pobreza y la desigualdad, contribuir al crecimiento inclusivo y consolidar la paz social. Pese a algunos reveses de corto plazo debidos a la consolidación fiscal y a reformas inadecuadas, los países están avanzando rápidamente en la extensión de la cobertura de protección social, reforzando el seguro social público y la asistencia social. La OIT y otras instituciones comprometidas con el desarrollo cumplen un papel importante en ayudar a los países a convertir este objetivo de desarrollo en una realidad para todos. **FD**

ISABEL ORTIZ es Directora del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo.

Una mano amiga

En Japón y en India, dos mujeres en dos etapas distintas de su vida

Peter Langan, Reema Nanavaty

La protección social adopta diversas modalidades. En Japón, una economía avanzada, los jubilados como Toshiko Taniuchi representarán las dos quintas partes de la población a mediados de siglo. Gracias a su pensión del gobierno y a la ayuda de su familia, sigue activa e independiente. En cambio, en la joven India, la mayoría de los trabajadores del sector informal no tienen protección social del Estado. La familia de Jetunbibi Shirajbhi Seikh tenía problemas para llegar a fin de mes hasta que se incorporó a una asociación de trabajadoras independientes, que la ayudó a arrancar su negocio. Estas dos historias de mujeres muestran cómo la protección social no solo respalda a las personas para que puedan hacer frente a las vicisitudes de la vida, sino que las ayuda a desarrollar su potencial, en beneficio de las familias, las comunidades y la sociedad.

Mantenerse activa en Japón

Toshiko Taniuchi participó en el milagro económico que vivió Japón después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el crecimiento poblacional ayudó a impulsar una rápida expansión del producto. Tenía una tienda en Tokio y al mismo tiempo crió a sus tres hijos. Hoy, Taniuchi se ha jubilado, y la tendencia se ha revertido. El envejecimiento y la disminución de la población representan un lastre para el crecimiento económico.

Taniuchi, que tiene ahora 79 años, vive con su hijo y su familia desde la muerte de su marido hace unos años. No quiere ser una carga para su familia, por lo que se esfuerza por mantenerse en forma y sana.

“Hago ejercicio y me mantengo activa para tratar de no causar demasiados problemas a mis hijos”, señala Taniuchi. También visita a un fisioterapeuta para recuperarse de una operación de columna. “Afortunadamente, el autobús me deja a 10 minutos de distancia del centro de rehabilitación, y ese corto paseo me ayuda a mantenerme en forma”.

Taniuchi sigue un calendario estricto. A las 6.30 h. empieza el día haciendo los ejercicios de un programa de radio. Va a karaoke tres veces al mes, a caligrafía el primer sábado de cada mes y a dibujo el tercer martes de cada mes. También juega al croquet una vez a la semana y participa en eventos comunitarios, como simulacros de desastres y proyectos vecinales de limpieza.

“Trato de participar en esas actividades y hacer ejercicio para prevenir la demencia”, señala Taniuchi. “Me aseguro de hacer muchas cosas y de no dedicarme solamente a ver la tele, limpiar o lavar la ropa”.

Es bien sabido que Japón tiene la población más longeva del mundo y que, según estimaciones del gobierno, las personas mayores de 65 años representan alrededor del 27% de sus 127 millones de habitantes, frente al 9% en 1980. Se prevé que la proporción de personas de edad avanzada aumente casi al 40% para 2050.

El cambio demográfico ejerce presión sobre Japón, que debería mejorar la productividad y ampliar la fuerza laboral, lo que podría hacerse aumentando la participación

Toshiko Taniuchi



FOTO: SEAN LANGAN

Taniuchi sigue un calendario estricto. A las 6.30 de la mañana empieza el día haciendo los ejercicios de un programa de radio.

de las mujeres y las personas mayores en el mercado de trabajo. Según el informe sobre Japón de julio de 2017 preparado por el FMI, para lograrlo es necesario eliminar los desincentivos al trabajo a tiempo completo y regular, y ampliar el acceso a los servicios de cuidado de niños y ancianos para que las personas estén más liberadas de las tareas domésticas.

Taniuchi nació en Fukushima, una prefectura situada a unas dos horas en coche al noreste de Tokio, conocida por ser una zona ideal para realizar caminatas y por sus centenarios baños termales *onsen*. Se mudó a Tokio en 1954, se casó y abrió una tienda de alimentos. Hoy, comparte una casa de tres plantas con su hijo, un empleado de oficina, su nuera y sus nietos. Alquila la planta baja a una empresa local.

Taniuchi mantiene una vida social activa, y ayuda a sus amigos a evitar la soledad y el aislamiento que afectan a muchos ancianos japoneses. Según una encuesta nacional realizada en agosto, alrededor del 15% de los hombres mayores de 65 años y el 5% de las mujeres se pasan hasta dos semanas sin hablar con nadie. En este mismo grupo de edad, más del 30% de los hombres y el 9% de las mujeres señalaron que no tienen a nadie en quien apoyarse en su vida diaria.

“Si estoy sola en casa, me gusta visitar a mis amigos, que también están solos en casa”, dice Taniuchi. Recientemente, visitó a una amiga que está en una silla de ruedas y no puede salir de su casa. Su amiga no había hablado con nadie en todo el día.

Las finanzas son motivo de preocupación para muchas personas mayores en Japón, como lo son para otros grupos etarios. De las personas que respondieron a la encuesta nacional y señalaron que sus circunstancias son algo difíciles, difíciles o muy difíciles, el mayor grupo, el 38%, correspondió al de 40 años de edad, seguidos del grupo de 60 años de edad (37%).

Taniuchi tiene muchos gastos: el seguro médico, el seguro contra incendios y el pago de la hipoteca de su casa, que no están cubiertos por los ingresos del alquiler de la planta baja.

Con todo, “En mi situación actual, me las arreglo bien”, dice. “Mis hijos me ayudan”.

PETER LANGAN trabaja como periodista independiente en Tokio. Previamente fue Director de la oficina de Bloomberg News en Tokio.

La historia de una costurera

Jetunbibi Shirajbhi Seikh, quien realiza un trabajo informal desde su casa en Ahmedabad, en el estado de India occidental de Gujarat, se casó cuando tenía 18 años. En ese momento, su marido, que ganaba menos de Rs 1.850 (USD 25) al mes haciendo trabajos esporádicos, era el único sostén de la familia. Los seis miembros de la familia dependían de los ingresos de su marido, y la vida cotidiana era dura y difícil.

Un día las cosas empeoraron. A la suegra de Seikh le diagnosticaron tuberculosis, y como la familia no tenía



Mujeres hacen cola para presentar solicitudes en el banco cooperativo SEWA.

FOTO: WILLIAM ALBERT ALLARD

seguro de salud, empeñaron algunas de sus pocas posesiones, incluidas las joyas de su dote, para pagar el tratamiento. Al no tener activos importantes, no pudieron obtener un préstamo a través de un banco formal, por lo que Seikh se vio obligada a tomar préstamos de prestamistas locales a tasas de interés exorbitantes, y así ella y su familia quedaron atrapadas en un círculo vicioso de deuda y pobreza.

El relato de Seikh dista mucho de ser único. Más del 90% de la población activa de India trabaja en el sector informal. Entre estas personas, más del 50% trabajan en la agricultura y ocupaciones conexas, y más del 20% en sectores manufactureros de baja gama y en el sector de servicios. Las oportunidades de empleo en la economía informal siempre están cambiando debido a la intensa competencia, las tendencias del mercado y los cambios en las políticas económicas. Es común, entonces, que los trabajadores informales se dediquen a más de un oficio. Un vendedor ambulante durante el día también puede trabajar armando cigarros durante la noche y fabricando cometas durante los festivales. Los trabajadores informales no suelen tener ningún tipo de seguro, atención de la salud, asistencia para el cuidado de los niños ni acceso a servicios bancarios formales. La falta de protección social es uno de los principales obstáculos de estos trabajadores para escapar de la situación de endeudamiento y pobreza y poder vivir una vida digna.

Un día, un vecino le habló a Seikh de la Asociación de trabajadoras independientes (SEWA), un sindicato de más de 1,5 millones de trabajadoras de bajos ingresos del sector informal. La SEWA promueve el empleo, los ingresos y la seguridad social de sus miembros, ofreciendo acceso directo a préstamos y facilitando el acceso a seguro médico, seguro de vida, seguro

de vivienda y seguro agrícola para los trabajadores rurales, entre otros servicios. Entre sus miembros se incluyen trabajadores de más de 125 profesiones, incluidos pastores, recolectores de desechos, vendedores ambulantes, trabajadores a domicilio, trabajadores de la ganadería y artesanos.

Seikh se inscribió a la SEWA e inmediatamente abrió una cuenta en el Banco SEWA y comenzó a ahorrar 5 rupias (USD 0,07) al mes. Posteriormente, matriculó a sus hijos en la guardería de la SEWA y se inscribió en un programa de costura. Después de seis meses, Seikh obtuvo un préstamo de 10.000 rupias (USD 135) y puso en marcha su propio negocio de costura en su casa. Comenzó haciendo pequeños arreglos y terminó confeccionando camisetas, shorts, chalecos y otras prendas. Al poco tiempo ya ganaba más de 11.000 rupias (USD 150 dólares) al mes, y también confeccionaba su propia línea de prendas de vestir.

Hoy, Seikh tiene 51 años y hace más de una década que se dedica a su negocio de costura. Su familia gana más de 55.000 rupias (USD 750) al mes. Cuando trabajada en el sector informal, ella y su familia eran vulnerables a los altibajos de la dura vida diaria, sin poder contar con un ingreso estable o un plan para su futuro. Ahora, tiene un negocio floreciente, seguro médico, seguro de vida y —lo que es más importante— seguro de vivienda que cubre su lugar de trabajo y su fuente de ingresos. En resumen, Seikh ha logrado escapar del ciclo de la pobreza. **FD**

REEMA NANAVATY es Directora de la Asociación de trabajadoras independientes (SEWA), en Ahmedabad, India.

¿Qué es el ingreso básico universal?

Los defensores alaban su simplicidad y equidad; a los escépticos les preocupan el costo fiscal y los incentivos

Maura Francese y Delphine Prady

MUCHOS GOBIERNOS PAGAN pensiones a los ancianos, o prestaciones de desempleo o asignaciones familiares por hijos a cargo. Las transferencias monetarias a las familias son comunes en la mayoría de los países. ¿Qué es un ingreso básico universal y cómo se diferencia de esos programas?

El ingreso básico universal es un mecanismo de sostén de ingresos que normalmente abarca a la totalidad (o una gran parte de la población) sin condicionamientos o con condiciones mínimas.

El debate en torno al ingreso básico universal puede ser acalorado, tanto en un contexto académico como en el discurso público, y no hay una única interpretación consolidada. A menudo, a programas muy diferentes de ayuda económica se los conoce como “ingreso básico universal”, aun cuando tengan poco en común o no apunten al mismo objetivo.

Muchos experimentos al respecto, en curso o previstos a nivel mundial, se refieren a intervenciones muy distintas, como las transferencias monetarias a un grupo seleccionado de personas desempleadas durante un corto tiempo en Finlandia, a adultos durante 12 años en Kenya, y a familias elegidas al azar en California. Esta diversidad refleja la ausencia de una definición y una metodología de evaluación unificadas tanto en las investigaciones como en el discurso político.

Los programas que suelen agruparse bajo el concepto de ingreso básico universal tienen una combinación de características esenciales (véase el gráfico). ¿Reemplaza o complementa otros programas de protección social? ¿Es el beneficiario un individuo o una familia? ¿Cómo se define el conjunto de beneficiarios? ¿En qué momento se realiza el pago? ¿Hay condiciones conexas?

Según cómo se elijan y combinen esas características fundamentales, los académicos han propuesto diversas formas de ingreso básico universal (véase el gráfico).

La “renta del suelo” de Thomas Paine (1797) se asemeja a una subvención de capital categórica (por ejemplo, una asignación de fondos por única vez a un grupo específico de personas) orientada a evitar que la pobreza se transmita de una generación a otra. Milton Friedman (1968) veía el “impuesto negativo sobre la renta” como una forma de reemplazar todo el sistema de asistencia social de Estados Unidos para superar las ineficiencias administrativas.



Philippe Van Parijs (1992) aboga por una transferencia monetaria regular, universal, no condicionada y generosa. La “renta condicionada a la participación” de Anthony Atkinson (1996) complementa los programas sociales existentes y el salario mínimo y está condicionada a alguna forma de participación “social”: contribuir a la sociedad mediante trabajo, educación, cuidado infantil u otras actividades. En todo este amplio espectro, sin embargo, dos rasgos comunes caracterizan los programas de ingreso básico universal y los diferencian de otros:

- **Cobertura universal**, o muy amplia, de los integrantes de una sociedad
- **Incondicionalidad**, condiciones definidas con criterio muy amplio, como en el caso de la “renta condicionada a la participación en la sociedad” de Atkinson.

Los defensores y detractores del ingreso básico universal han destacado varios aspectos, y los mismos argumentos se han esgrimido a favor y en contra. Algunos defensores señalan que logra llegar mejor a los pobres que los programas condicionados a la verificación de recursos; es decir, los programas en que el acceso de una persona o familia a la asistencia oficial está sujeto a una prueba de ingresos o activos. Muchos factores pueden impedir que tales programas lleguen a los destinatarios deseados, como por ejemplo la capacidad administrativa, los altos costos de información y administración, la deficiencia de los mecanismos de focalización y el estigma social.

En teoría, los programas simples de ingreso básico universal podrían reducir los costos administrativos y aumentar la transparencia de los sistemas de transferencias, haciendo que estén menos sujetos a la discrecionalidad administrativa y la corrupción. Los defensores también pregonan su utilidad como instrumento estratégico para respaldar reformas estructurales, por ejemplo la eliminación de programas ineficientes como los subsidios a la energía (Coady y Prady, 2018). Los programas de ingreso básico universal pueden mejorar la eficiencia al evitar que cesen abruptamente las prestaciones cuando aumentan los ingresos laborales, un problema común en muchos programas sujetos a la verificación de recursos, que tiende a desalentar la participación en el mercado de trabajo.

Los detractores tienden a focalizarse en la sostenibilidad: los altos costos fiscales, dado que todas las familias reciben la prestación, incluidas las familias de ingresos medianos y altos que no necesitan apoyo. A los escépticos les preocupa la eficiencia y el derroche de recursos, ya que todas las familias —incluidas las de ingresos medios y altos que no necesitan apoyo público— reciben el beneficio. Y advierten que socava la ética del trabajo.

Una evaluación de los méritos de tales programas debería tomar en cuenta las características propias del país y las preferencias de la sociedad, y además debería basarse en una comprensión cabal de lo que se gana y se pierde al elegir un tipo de diseño antes que otro.

El análisis empírico puede arrojar luz sobre la eficacia redistributiva relativa de las redes de protección social existentes, un ingreso básico universal y otras posibles alternativas. Dado que tanto las partidas presupuestarias de gasto público como de impuestos determinan los resultados distributivos, un análisis exhaustivo debería evaluar si se garantiza la progresividad, o un aumento gradual de la carga neta sobre los hogares más acomodados y mayores prestaciones para hogares más vulnerables. Dicho análisis también debe considerar la sostenibilidad fiscal. Generalmente, las autoridades enfrentan disyuntivas en torno a los siguientes aspectos fundamentales:

- **Cobertura en el extremo inferior** de la distribución del ingreso frente al desvío de recursos hacia hogares más ricos.
- **Generosidad de las transferencias** frente a incentivos y distorsiones económicas, tales como las relativas a la decisión de participar en el mercado laboral y la cantidad de horas trabajadas.
- **Costo fiscal** frente al uso alternativo de recursos fiscales escasos.

Las autoridades también deben considerar un cuarto aspecto: cómo conciliar los objetivos y las dificultades de implementación; por ejemplo, la capacidad del gobierno para recaudar recursos de manera equitativa y sostenible y emprender un programa de transferencias complejo.

Puntos de (no) coincidencia

Las posturas académicas varían en cuanto a las características fundamentales del ingreso básico universal.



Los académicos discrepan en cuanto a si un ingreso básico universal es más apropiado para los países con redes de protección limitadas cuyo funcionamiento es deficiente o para los países ricos que pueden costearlo. Una capacidad administrativa limitada justifica el cambio hacia programas de transferencias más universales en las economías en desarrollo. Pero una preocupación es que queden relegadas otras prioridades (como educación y salud) allí donde la movilización de ingresos fiscales es problemática, particularmente en el corto plazo.

En las economías avanzadas, a menudo se usa el ingreso básico universal como instrumento para cubrir las carencias de las redes de protección (y asegurar la inclusión) y una forma de enfrentar los desafíos que plantean los cambios tecnológicos y demográficos. Las autoridades nacionales deben evaluar las ventajas relativas de financiar el ingreso básico universal reorientando recursos que ya se están utilizando en otros programas de protección social o aumentando los impuestos y contribuciones. **FD**

MAURA FRANCESE es economista principal y **DELPHINE PRADY** es economista en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coady, David, y Delphine Prady. 2018. "Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India." IMF Working Paper 18/174, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Friedman, Milton. 1968. "The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right." En *Issues of American Public Policy*, editado por J. H. Bunzel. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*.

Van Parijs, Philippe, editor. 1992. "Competing Justifications of Basic Income." En *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso.

VIAJERA DEL TIEMPO

*Peter J. Walker traza una semblanza de **Claudia Goldin**, pionera en el estudio del papel de las mujeres en la economía*

Para quienes están consternados por la profunda división política y económica actual en Estados Unidos, el mensaje de Claudia Goldin, catedrática de Economía de la Universidad de Harvard, es simple: no es novedad.

“Ha habido otras profundas divisiones políticas (...), sobre todo crecientes niveles de desigualdad de ingresos y riqueza”, asegura Goldin en su entrevista con *F&D*. También recuerda la predicción de que un impuesto sobre la renta provocaría el estallido de “una guerra de pobres contra ricos”, que hizo el juez asociado Stephen Field cuando la Corte Suprema echó por tierra la ley del impuesto sobre la renta de 1894. (La 16.ª Enmienda de 1913 abrió el terreno para el actual impuesto sobre la renta).

Goldin, de 72 años, experta en historia económica, economía del trabajo y cuestiones de género, recurre a las enseñanzas del pasado para entender mejor el presente. En sus más de 40 años de carrera, ha estudiado los efectos económicos del cambio tecnológico, la desigualdad, la educación, la contaminación del agua y la corrupción. Se la conoce sobre todo por sus estudios y conocimientos sobre el papel de la mujer en la economía estadounidense, así como por su interpretación, compleja y matizada, del porqué de la bien documentada brecha salarial de género.

Suele ser una figura invitada a los actos del Día por la Igualdad Salarial, que marca el día del año hasta el cual deberían trabajar las mujeres en Estados Unidos para ganar lo mismo que los hombres el año anterior. (En 2019, será el 2 de abril). Los estudios de Goldin abarcan 200 años de historia económica y demuestran que la desigualdad salarial no es tanto una cuestión de discriminación, sino que refleja el elevado costo de la flexibilidad laboral y la conciliación del trabajo con la vida familiar, según explica en vivo a los periodistas cada año.

Goldin suele ser considerada una de las 10 economistas más influyentes del mundo. Lideró el estudio sobre el papel de la mujer en la economía hace 40 años, ha servido de inspiración a las nuevas generaciones de mujeres economistas y ha contribuido a situar la economía de género en la ortodoxia económica. Goldin recibió en 2016 el Premio IZA de Economía Laboral y en 2009 el Premio Minzer de la Society of Labor Economists por su larga trayectoria profesional. Fue presidenta de la Asociación Económica de Estados Unidos en 2013–14, y la primera mujer en obtener una cátedra vitalicia en Economía en las Universidades de Harvard y Pensilvania.

Nacida en 1946 en el Bronx, distrito de la ciudad de Nueva York, Goldin recuerda su temprana fascinación por la investigación y la exploración intelectual, que la

llevó a sumergirse en las maravillas de los museos de Manhattan y a enamorarse de la arqueología primero, y la bacteriología después. Primero se matriculó en la Universidad Cornell para estudiar microbiología, pero luego decidió dedicarse a las humanidades y las ciencias sociales, sobre todo a Historia y Economía, sus especializaciones. Se doctoró en organización industrial y economía laboral en 1972 en la Universidad de Chicago.

Goldin explica por qué la historia es importante para la Economía, refiriéndose al libro titulado *The Race between Education and Technology* (2008) [La carrera entre la educación y la tecnología], de autoría compartida con otro economista laboral de Harvard, su marido Lawrence Katz.

“Larry Katz y yo comparamos los cambios en la desigualdad del ingreso antes y después de 1980, y estudiamos la teoría que sostiene que la desigualdad se ha agudizado después de 1980 debido al cambio tecnológico que repercute de distinta forma según el grado de calificación de la mano de obra”, afirma Goldin. “La historia nos ha permitido entender que este tipo de cambio tecnológico no es nuevo, sino que existe desde hace mucho tiempo, e identificar los mecanismos que intervienen a más largo plazo”.

Goldin y Katz concluyeron que la brecha entre la remuneración de los trabajadores con mayor y menor grado de capacitación también era amplia en 1915, y que fue reduciéndose hasta la década de 1950 pero volvió a ampliarse después, en la década de 1980. Al estudiar el siglo entero, vieron que las variaciones de la oferta y demanda de trabajadores con título universitario explican la mayoría de las fluctuaciones en la prima salarial de los trabajadores mejor formados. Estos altibajos reflejan la carrera entre educación y tecnología, en que el sistema educativo sigue el ritmo de los cambios en la demanda de capacidades impuestos por la evolución tecnológica.

Su impronta

Con el desarrollo del movimiento feminista en la década de 1970, Goldin descubrió dónde podía dejar su huella: en el estudio de la participación de la mujer en la economía. Vivía en un período de grandes cambios sociales y de transformación de la percepción sobre el papel de las mujeres.

“Me di cuenta de que faltaba algo”, escribió en “The Economist as Detective” [El economista como detective], un ensayo autobiográfico de 1998. “Estaba desairando al miembro de la familia que, a largo plazo, experimentaría el cambio más profundo: la madre y esposa. La tenía descuidada, porque las fuentes lo habían hecho. Las mujeres figuraban en

los datos cuando eran jóvenes y solteras, y a menudo al enviudar. Pero casi nadie escuchaba sus historias una vez casadas”.

A partir de finales de la década de 1970, Goldin realizó una serie de estudios de la evolución de distintos aspectos de la participación femenina en el mercado laboral estadounidense a lo largo de más de 200 años. En el libro titulado *Understanding the Gender Gap: An Economic History of American Women* (1990) [Comprender la brecha de género: Una reseña económica de las mujeres estadounidenses], explicaba que la historia de la brecha salarial de género no se caracteriza por un avance constante, sino por episodios diferenciados que coinciden con el estrechamiento de la brecha; por ejemplo, la mecanización a comienzos del siglo XIX, el aumento del trabajo administrativo a comienzos del siglo XX y la mejora del grado de instrucción de las mujeres en la década de 1980.

En un artículo publicado en 2006 sobre las mujeres y el empleo, la educación y la familia, Goldin identificaba las cuatro fases que, desde finales del siglo XIX, habían definido el papel de las mujeres en la economía estadounidense. Las tres primeras fases fueron “evolutivas” y se clasificaban en “trabajadora independiente”, hasta 1920; “disminución de las restricciones a las mujeres casadas en la fuerza laboral”, 1930–50, y “raíces de la revolución”, 1950–70. Después vino la “revolución silenciosa”, a fines de 1970.

Chapter” [La gran convergencia de género: El último capítulo], Goldin señalaba que reducir la brecha era uno de los últimos retos para alcanzar la igualdad de género en el trabajo en Estados Unidos y otras economías avanzadas. Es aquí donde los estudios de Goldin fueron pioneros y ampliaron el debate más allá de los argumentos sexistas. Demostró que gran parte de la brecha salarial es consecuencia del elevado costo de la “flexibilidad temporal”, es decir, el hecho de que las mujeres trabajan en horario reducido o más flexible para poder atender a su familia. Así, la reducción de la brecha pasa por reestructurar el empleo para ofrecer mayor flexibilidad a todos los trabajadores, reduciendo así los costos que acarrea. Aunque una modificación tan importante puede parecer una tarea monumental, Goldin señala que el cambio ya se ha producido en ámbitos como la tecnología, la ciencia y la salud, y esto beneficia tanto a hombres como a mujeres.

“Si solo son las mujeres las que presionan a las empresas para conseguir mayor flexibilidad laboral a un costo menor, no se avanzará demasiado”, asegura Goldin.

A pesar de haber estudiado a fondo las cuestiones de género, su labor académica va más allá. En su libro de 2006 sobre la corrupción y las reformas, Goldin y el economista de Harvard Edward L. Glaeser analizaron la significativa disminución de la corrupción pública en Estados Unidos entre

Desde hace 20 años, por cada mujer con especialización en Economía hay tres hombres, lo cual indica que muchas jóvenes no se sienten atraídas por esta especialización.

Goldin escribió que, si bien durante las fases evolutivas se registraron avances significativos, durante esos períodos las mujeres seguramente consideraban su vida laboral como algo intermitente y un medio para alimentar a sus familias. Además, las mujeres tenían poco control sobre las decisiones esenciales que afectaban su empleo. En cambio, en general, las mujeres de la revolución silenciosa consideraban que su carrera era parte importante de su identidad personal y decidían sobre su vida laboral. Según Goldin, esta última fase fue más que nada consecuencia de la mayor disponibilidad de anticonceptivos y el aumento de la tasa de divorcios.

Igualdad: la última frontera

La revolución silenciosa, sin embargo, no cerró la brecha salarial de género. En un artículo de 2014, titulado “A Grand Gender Convergence: Its Last

1870 y 1920. Para Goldin, el principal factor impulsor fue contar con una prensa libre, fuerte e independiente.

“El cuarto poder, a cargo de informar al público lo que realmente estaba ocurriendo y llevar a cabo la mejor labor de periodismo de investigación, fue crucial”, afirma Goldin. “Nuestro estudio mostró cómo surgió en Estados Unidos una prensa libre más neutral y apolítica a finales del siglo XIX y comienzos del XX”.

En un artículo sobre la relación entre la mortalidad infantil y la disponibilidad de agua potable y alcantarillado durante los años 1880 a 1920, publicado en 2018, Goldin, junto con Marcella Alsan de la Facultad de Medicina de Stanford, sugieren centrar la atención en los países de bajo ingreso que tratan de reducir la mortalidad infantil. Al analizar datos de Boston entre 1880 y 1920, observaron que un tercio del descenso de la



Claudia Golden y su perro labrador, Pika.

mortalidad infantil era atribuible a las iniciativas para suministrar agua potable y un sistema de alcantarillado efectivo. Las economías en desarrollo podrían obtener mejores resultados con la construcción de sistemas de alcantarillado y agua potable que aplicando otras políticas fragmentadas, aseguró Goldin a *F&D*.

En 2014, Goldin puso en marcha el Programa para Estudiantes Universitarias de Economía, una iniciativa para fomentar la especialización de las mujeres en Economía. Cuenta que, desde hace 20 años, por cada mujer con esta especialización hay tres hombres, lo cual indica que muchas jóvenes no se sienten atraídas por la Economía porque no se ven dedicándose a las finanzas o la banca.

“Si entendiesen que la Economía es una disciplina muy amplia y útil, se darían cuenta de que podrían elegir esta especialización y aumentar sus competencias en muchos otros ámbitos”, afirma Goldin. El programa abarca un grupo de 20 universidades estadounidenses, seleccionadas al azar entre las que ofrecen unas 25 especializaciones en Economía al año, entre ellas la Universidad de California (Berkeley), la Universidad del estado de Colorado, Princeton, Washington y Lee, y Williams College. El programa ofrece pequeñas becas, de unos USD 12.500, para animar a las mujeres a estudiar Economía. (“¡Alcanza para muchas pizzas!”, asegura.)

Construyendo un legado

Durante 28 años, hasta 2017, Goldin fue directora del Programa de Desarrollo de la Economía Estadounidense (DAE) de la Oficina Nacional de Estudios Económicos (NBER). En las dos últimas décadas, se han publicado un número creciente de artículos sobre historia económica en reconocidas revistas de Economía.

“Claudia convirtió el programa en un entorno de estudio productivo, que combina teoría económica y datos históricos”, asegura Leah Boustan, de Princeton, actual codirectora del programa junto a Bill Collins, de la Universidad Vanderbilt. “Bajo la dirección de Claudia, el DAE se convirtió en un entorno caracterizado por la crítica constructiva y una actitud receptiva a nuevas ideas”.

Goldin, por su parte, considera que su principal aporte a la labor de la NBER ha sido su amplia visión del espectro que ofrece la Economía.

“Creo que mi legado es haber ampliado el grupo para incluir ámbitos que no se tuvieron en cuenta en la concepción original”, afirma, refiriéndose a “investigadores de otros departamentos de la NBER que trabajaban con materiales históricos y entendían la metodología específica de la historia económica”.

La NBER, con 98 años de historia y situada cerca del campus de la Universidad de Harvard en Cambridge, Massachusetts, es donde se conocieron Goldin y Katz mientras realizaban proyectos de investigación.

Goldin cuenta que “nosotros la llamamos en broma la Oficina Nacional de Romances Económicos”. Además de la Economía, comparten el interés por el avistaje de aves, el senderismo y los paseos con su perro labrador de ocho años, Pika. Goldin dedica una sección de su página web de Harvard a documentar los logros de Pika como perro rastreador, e incluye una foto con todos los premios ganados. Quizá quiera evocar sus actividades de investigación en la infancia, cuando buscaba pistas sobre el mundo que la rodeaba en los museos de Nueva York. **FD**

PETER J. WALKER es oficial de comunicaciones principal del Departamento de Comunicaciones del FMI.



FOTO:FMI

Limpieza a fondo

Los países promueven iniciativas para impedir que los delincuentes laven sus billones

Rhoda Weeks-Brown

AL CAPONE TENÍA UN PROBLEMA: Necesitaba hacer pasar como legítimas las jugosas sumas de efectivo que generaba su imperio delictivo. La solución: comprar lavanderías de pago en efectivo, entretener el dinero sucio con el limpio y decir que su fortuna no provenía del juego y el contrabando sino de lavar la ropa de sus compatriotas.

Casi un siglo más tarde, el concepto básico del lavado de dinero sigue siendo el mismo, pero la escala y complejidad son mucho mayores. Si Capone viviera hoy, sus lavadoras y secadoras tendrían que funcionar las 24 horas: las Naciones Unidas estimaron recientemente que los fondos ilícitos que se lavan anualmente equivalen a entre 2% y 5% del PIB mundial, o USD 1,6 billones a USD 4 billones al año.

Amenaza a la estabilidad

El lavado de dinero es lo que permite a los delincuentes sacar provecho de la corrupción, la evasión de impuestos, el robo y el tráfico de drogas y de personas. Muchos de estos delitos son una amenaza directa para la estabilidad económica.

La corrupción y la evasión de impuestos hacen difícil para los gobiernos generar un crecimiento sostenible e inclusivo porque roban recursos que podrían destinarse a fines productivos, como la construcción de carreteras, escuelas y hospitales. La delincuencia no solo socava la autoridad pública y el Estado de derecho, sino que desplaza actividades económicas legítimas. Y el lavado de dinero puede crear burbujas de precios de los activos en mercados como el inmobiliario, que suele usarse como instrumento.

Un buen ejemplo reciente es el de un ministro de Guinea que ayudó a una empresa extranjera a conseguir concesiones mineras a cambio de un soborno de USD 8,5 millones. Declaró falsamente el dinero como ingreso por actividades de asesoramiento y venta de terrenos privados y lo transfirió a Estados Unidos para comprar una propiedad de lujo en Nueva York. Pero su intento de dar apariencia legítima a sus ganancias mal habidas fracasó; el año pasado fue condenado por lavado de dinero.

A su modo, las casas caras son la versión moderna de las lavanderías de los mafiosos de otrora. Según las autoridades estadounidenses, más del 30% de las compras en efectivo de inmuebles de alto valor en Nueva York y otras ciudades importantes las realizaron personas sospechosas de estar involucradas en negocios cuestionables. Los gobiernos de Australia, Austria, Canadá y otros países han determinado que sus mercados inmobiliarios también podrían ser blanco de inversiones para lavar dinero sucio.

Financiamiento del terrorismo

Algo aún más preocupante es que el dinero sucio —junto con el limpio— puede servir para financiar el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Los grupos terroristas necesitan dinero, y mucho, para compensar a sus soldados y sus familias; para comprar armas, alimentos y combustibles; y para sobornar a funcionarios corruptos. Del mismo modo, la proliferación de armamento no es barata. Por ejemplo, se alega que Corea del Norte ha destinado gran parte de sus escasos recursos a desarrollar armas nucleares.

Los países con regímenes débiles de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT) pueden recibir advertencias del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), un órgano normativo mundial. Una vez que un país es considerado vulnerable a los flujos financieros ilícitos, sus bancos tienden a afrontar daños a su reputación a largo plazo, pedidos adicionales de documentación por parte de sus socios internacionales y pérdidas de relaciones de corresponsalía bancaria. Esto puede marginar a economías que ya son frágiles, amenazar los canales de envío de remesas e inversiones extranjeras directas y hacer que los flujos financieros operen en forma clandestina. Por eso, ya no es posible restar importancia a los regímenes ALD/LFT o retardar las reformas conexas.

Lo bueno es que el mensaje parece estar calando. Gracias al impulso del GAFI y el apoyo del Banco Mundial, el FMI, las Naciones Unidas y otras partes interesadas, prácticamente todos los países han tipificado como delito el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y han creado un marco jurídico para congelar los activos de los terroristas.

Pero la labor está inconclusa. Ya sea porque persisten lagunas en las leyes o deficiencias en las instituciones o porque los delincuentes son muy innovadores (o por ambos motivos), no escasean las noticias sobre escándalos de lavado de dinero, como lo demuestra una actual investigación sobre el posible lavado de casi USD 233.000 millones en pagos a través de una sucursal del Danske Bank en Estonia durante 2007–15.

Tecnología financiera

La rápida evolución de la tecnología financiera complica aún más las cosas. Las transferencias de dinero móvil, los registros distribuidos y las monedas virtuales tienen usos legítimos y productivos, pero también pueden emplearse para ocultar o facilitar delitos. Dicho de otro modo, los pagos a consumidores casi sin costo y los pagos de recompensas casi imposibles de rastrear son dos caras de la misma moneda (electrónica).

¿Cómo deberían responder los países a este desafío en evolución?

Primero, deben adaptar sus estrategias de ALD/LFT y abordar las amenazas que plantean los cambios

tecnológicos, pero sin menoscabar la innovación e inclusión financieras. La idea debe ser incrementar la transparencia —saber quién realiza las transacciones financieras, dónde se llevan a cabo, y con qué objetivo— sin elevar demasiado los costos de transacción ni hacer que los flujos financieros pasen a operar en forma clandestina.

Segundo, deben eliminar los obstáculos legales y prácticos a la cooperación internacional. Para detectar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo es necesario proteger e intercambiar la información financiera, y para disuadir a los delincuentes hay que rastrear implacablemente el dinero sucio o destinado a fines nefarios.

Por último, deben procurar mitigar más eficazmente los riesgos que detecten. La aplicación coherente (y constante) de las leyes ALD/LFT, aunque no sean perfectas, y más allá de las formalidades, es esencial para lograr resultados perdurables.

Ucrania, Libia

En virtud de su mandato de preservar la estabilidad e integridad financieras, el FMI mantiene un amplio programa de ALD/LFT en el marco del cual participa activamente en los esfuerzos internacionales encaminados a crear mayor conciencia sobre esta amenaza y generar respuestas eficaces, brinda asesoramiento técnico a más de 100 países miembros, y muchas cosas más.

Para citar unos pocos ejemplos, en Ucrania estamos ayudando a las autoridades a garantizar que los bancos apliquen medidas para impedir abusos de funcionarios corruptos. Como resultado, se han incrementado las sanciones por infracciones de ALD/LFT y hay más denuncias de operaciones sospechosas, lo cual ha permitido investigar y procesar numerosos casos que involucran a altos funcionarios públicos.

En Libia ayudamos a las autoridades a redactar una nueva ley de ALD/LFT que tipifica el financiamiento del terrorismo como delito y sienta las bases jurídicas para imponer sanciones a terroristas reconocidos.

Y en el Caribe, donde la pérdida de las relaciones de corresponsalía bancaria es una gran preocupación, convocamos a los bancos internacionales y a sus contrapartes locales para fomentar la cooperación bilateral a fin de cubrir la falta de información y cumplir con las expectativas regulatorias. Un banco internacional que había abandonado la región ha decidido ahora restablecer lazos con algunos bancos locales.

El FMI está comprometido a ayudar a sus países miembros a identificar las lavanderías de dinero modernas, y a ayudarlos a clausurarlas. Lo que está en juego es de una importancia nunca antes vista. **FD**

RHODA WEEKS-BROWN es Consejera Jurídica y Directora del Departamento Jurídico del FMI.



CAMBIOS PERCEPTIBLES

Maurice Obstfeld habla de su experiencia como
Consejero Económico del FMI

Maurice Obstfeld, que dejará el cargo de Consejero Económico del Fondo Monetario Internacional a fines de 2018, comparte sus reflexiones sobre las tensiones comerciales, la creciente desigualdad, la importancia de la educación y las relaciones entre Estados Unidos y China en una entrevista con Gita Bhatt de *F&D*. Obstfeld, coautor de dos importantes libros de texto sobre economía internacional, regresará a la Universidad de California, Berkeley, donde fue un reconocido docente durante 24 años. Su sucesora en el FMI será Gita Gopinath, de la Universidad de Harvard.

F&D: ¿Qué es lo que más le preocupa en el ámbito macroeconómico?

MO: Las preocupaciones están claramente delineadas en *Perspectivas de la economía mundial*: las tensiones comerciales y la adaptación a condiciones financieras diferenciales en un entorno marcado por un fuerte aumento de la deuda privada y pública.

A más largo plazo, los salarios y el aumento de la productividad representan un reto. ¿Cómo promovemos la innovación?

Tenemos que replantearnos la inversión en educación en todas partes. Está demostrado que la inversión en el capital humano desde muy temprano es crítica para tener éxito. Pero incluso más adelante en el ciclo de vida, podemos promover la flexibilidad de los trabajadores, prolongar su vida laboral y contrarrestar los efectos del envejecimiento demográfico.

Eso también ayudará a mitigar algunas de las dificultades de adaptación que pueden estar relacionadas con la tecnología y el comercio internacional. Hará que las economías sean más resilientes y estén mejor preparadas para lidiar con un problema crítico a largo plazo: el hecho de que los trabajadores no se han beneficiado de los frutos del crecimiento. En muchos países existe la sensación de que los ingresos de los trabajadores han quedado estancados, que hay menos movilidad social, menos oportunidades, que la generación siguiente no estará mejor y de hecho podría estar peor. Estas tendencias envenenan la vida política.

F&D: Estados Unidos y China son las economías más grandes y dinámicas del mundo. En su opinión, ¿cómo evolucionarán sus relaciones económicas?

MO: Sus desavenencias trascienden por lejos el ámbito económico. Fundamentalmente tienen que ver con la cuestión del liderazgo mundial. En un país como Estados Unidos, que ha sido un líder mundial y ha dado forma a la estructura de gobierno internacional, ¿cómo se maneja esta relación, que ofrece oportunidades de cooperación pero, al mismo tiempo, riesgos de conflicto?

Además, ¿cómo hacerlo frente a un sistema que en términos políticos es muy, muy diferente del propio? Si observa el enfoque que adoptó el gobierno de Obama en la relación comercial con China, un elemento importante fue el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, en el que China no estaba incluido, pero sí incluía la flexibilidad necesaria para que países como China se unieran si aceptaban las reglas. Esa fue una estrategia para mantener la influencia estadounidense y, potencialmente, influir de manera intangible en la manera en que China comercia.

Ahora la relación parece ser más beligerante, ciertamente en el ámbito del comercio. No estoy

seguro de que en última instancia el enfrentamiento sea productivo, porque pone en primer plano la idea de que un país tiene que “ganar” y predominar, a diferencia de una estructura dentro de la cual los países pueden convivir y los conflictos pueden contenerse.

F&D: En sus tres años como Consejero Económico del FMI, ¿cuáles fueron algunos de los sucesos de la economía mundial que más lo sorprendieron?

MO: Cuando llegué al FMI, China acababa de devaluar el yuan y modificar el régimen cambiario, y había gran agitación en los mercados de activos. Así arrancó un período de preocupación en torno al crecimiento y al desarrollo de China, que afectó a los mercados internacionales de activos durante el primer semestre de 2016.

La siguiente sorpresa fue el voto sobre el brexit, que ocurrió a mediados de 2016, cuando los mercados parecían estar todavía un tanto conmocionados y nos preocupaban las posibles consecuencias negativas.

Al poco tiempo fueron las elecciones presidenciales en Estados Unidos, que tuvieron un desenlace sorprendente y pusieron en marcha una nueva dinámica, ya que de un lado se perfilaba un aumento del estímulo fiscal estadounidense respaldado por el auge del mercado bursátil. Pero, del lado negativo, había mucha polémica sobre el comercio internacional y la posible renegociación de relaciones comerciales fundamentales, que al cabo de poco más de un año se tradujo en medidas concretas.

Todo esto tuvo como telón de fondo la normalización gradual de la política monetaria de la Reserva Federal. En diciembre de 2015, la Reserva Federal comenzó a subir las tasas de interés y ha seguido haciéndolo; ahora nos encontramos en un período de condiciones financieras mucho más duras para los mercados emergentes.

F&D: ¿Se siente responsable del impacto de los estudios del FMI en la formulación de políticas?

MO: Uno siempre quiere que sus investigaciones tengan la mayor solidez y credibilidad posibles. Si ese es el caso, entonces no me preocupó. Lo que me preocupa es asesorar bien en una situación de crisis, en la que uno puede cometer un error grave y mucha gente puede sufrir por ello.

Lo entendí por primera vez en agosto de 2015, justo antes de asumir el cargo. China devaluó la moneda ese mes y los mercados internacionales estaban colapsando. Algunos grandes economistas mandaban tuits alarmados y alarmantes. El titular del Consejo de Asesores Económicos de Estados Unidos, Jason Furman, estaba de licencia por paternidad y, como miembro del Consejo, yo era por lo tanto el macroeconomista a cargo. El Presidente Obama me convocó a su despacho junto con el Secretario del Tesoro, Jack Lew.

El Presidente no parecía nervioso. Me miró y me preguntó si había motivo de preocupación. Yo pensé, “Esto no me había ocurrido nunca, pero probablemente me pasará muchas veces en el FMI”. Reflexioné unos segundos, y le dije que no, que los mercados se recuperarían y que no me parecía el fin del mundo.

El Presidente luego lo miró a Jack y le pidió su opinión. El Secretario estaba de acuerdo conmigo. Obama nos agradeció y agregó, “¿Le podemos pedir a esta gente que se deje de tuitear?” Fin de la reunión.

“Uno siempre quiere que sus investigaciones tengan la mayor solidez y credibilidad posibles”.

F&D: ¿En qué aspectos cree que ha logrado los cambios más perceptibles?

MO: Tradicionalmente el FMI ha prestado mucha atención al comercio, pero se ha intensificado mucho nuestra labor en ese ámbito. El tema de la desigualdad y el crecimiento inclusivo se analizan ahora mucho más y también ha habido mucho más estudios sobre temas relacionados con el cambio climático. Cuando me incorporé al FMI había cierto escepticismo con respecto a la necesidad de que estudiáramos los temas climáticos. Hablamos de aspectos críticos a nivel macroeconómico, pero en realidad esta amenaza abarca un espectro mucho mayor. Está en el ADN del FMI preocuparse por las fallas en la coordinación mundial, y el cambio climático es una de esas fallas, y de las más graves por sus consecuencias. Si he logrado tener alguna influencia en lo que se piensa en el FMI sobre este tema, me sentiré muy satisfecho.

F&D: En su opinión, ¿cómo evolucionará el papel del FMI?

MO: Tenemos que darle a la supervisión una perspectiva a largo plazo. Solemos concentrarnos en el corto o el mediano plazo, pero tiene que haber una visión más largoplacista, para que podamos empujar más a las autoridades a pensar en el futuro lejano, mucho más allá del ciclo político. Y eso quizá nos exija tener también una visión un poco más amplia.

Tenemos que tomar conciencia de que ocupamos una posición única como institución de larga data con un buen grado de independencia de la política del día a día. Creo que necesitamos recordar hasta qué punto se trata de una posición especial y aprovecharla mejor. **FD**

Esta entrevista ha sido editada por cuestiones de espacio y claridad. Para leer una versión más larga de este artículo, visite www.fandd.org.



FOTO: ISTOCK/WANGANOL, ALAMY/ANDREY GUDKOV, ALAMY/ BARRY IVERSON, ALAMY/PETE TITMUS

La competitividad de África

La integración económica puede darle al continente mayor protagonismo mundial

Hippolyte Fofack

África se sitúa cerca del nivel más bajo entre quienes compiten en la economía mundial, por tener mercados fragmentados que inhiben la eficiencia y restringen el crecimiento económico.

Aparece ahora un nuevo actor con el potencial de desfragmentar África y fomentar la productividad de sus economías: la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés). En marzo de 2018, 44 jefes de Estado africanos suscribieron un marco para establecer un mercado único continental de bienes y servicios, con libre movimiento de capitales y de viajeros de negocios. En julio, se sumaron otros cinco países, entre ellos Sudáfrica. El AfCFTA debe aún ser ratificado por el parlamento de al menos 22 países; siete ya lo han hecho.

Además de incrementar la eficiencia del mercado y reducir el costo de hacer negocios al ofrecer oportunidades para lograr economías de escala, el AfCFTA podría facilitar los flujos de comercio e inversión y cambiar la composición y dirección de los flujos de inversión extranjera directa hacia África.

El gran interrogante es si este esfuerzo también elevará la competitividad de las economías africanas. La competitividad —el conjunto de instituciones, políticas y factores que impulsan la productividad— es un determinante clave del crecimiento sostenible y abre el camino para una integración efectiva en la economía mundial.

El Índice Global de Competitividad, un indicador generado cada año por el Foro Económico Mundial

para evaluar comparativamente a los países, muestra grandes variaciones en las calificaciones nacionales de competitividad, que tienen que ver con la etapa de desarrollo económico, la brecha de infraestructura física y tecnológica entre las economías desarrolladas y muchas economías en desarrollo, y la imposibilidad de una serie de economías en desarrollo de emprender las cruciales reformas económicas e institucionales necesarias para elevar la eficiencia de sus mercados.

Los pocos países africanos que se han convertido en las economías de más rápido crecimiento en la última década también han tenido una trayectoria ascendente en la escala de competitividad mundial. Cada vez más, estos países (en particular, Côte d'Ivoire, Etiopía y Rwanda) están aprovechando la mejora de su competitividad y entorno macroeconómico para diversificar sus fuentes de crecimiento y de comercio y, en ese proceso, expandir su participación en el mercado mundial. Sin embargo, la mayoría de los países africanos probablemente estén rezagados en la carrera hacia una mayor competitividad. Últimamente, el entorno económico mundial ha estado dominado por el avance de un nacionalismo dispuesto a “empobrecer al vecino” y un progresivo proteccionismo. Las principales economías se están alejando del sistema basado en reglas que ha regido durante décadas los mecanismos de comercio mundial, orientándose hacia un nuevo sistema mercantilista que mide el desempeño económico de un país por su superávit comercial.

En esta nueva realidad, la competitividad es quizás aún más importante para las economías de mercados

emergentes y en desarrollo. En África, el impulso para profundizar la integración económica y fomentar el comercio intracontinental en el marco del AfCFTA tenderá también a mitigar el costo de los shocks mundiales adversos. Un mercado interno más grande y eficaz actúa como un seguro frente a las perturbaciones del comercio internacional asociadas con la volatilidad mundial o bien con la contracción de la demanda mundial.

Globalizadores activos o pasivos

En un escenario comercial de puja de unos contra otros, más y más países rivalizan por un mismo mercado. Solo los más competitivos —aquellos con sólidos fundamentos económicos y políticas y con fuentes de crecimiento diversificadas— tenderán a ampliar y sostener el crecimiento de su participación en el comercio mundial. Estos “globalizadores activos” son presumiblemente los que estén mejor posicionados para mitigar los riesgos de la integración económica y financiera mundial y por ende para aprovechar plenamente los beneficios de la globalización. Las economías menos competitivas han sido “globalizadores pasivos”, o víctimas impotentes de la globalización que han actuado siempre como meros proveedores de las materias primas y los recursos naturales requeridos para expandir la producción manufacturera en naciones más activamente insertas en la globalización (Fofack, de próxima publicación).

África ha sido descripta como un continente de gran potencial, pero concretar ese potencial ha sido uno de sus principales desafíos.

No es extraño que los globalizadores pasivos hayan sido más vulnerables a los riesgos de la globalización, entre ellos una transmisión mundial más rápida de los shocks negativos, oscilaciones de los precios de las materias primas y deterioro a largo plazo de sus términos de intercambio, y una menor demanda mundial provocada por un creciente proteccionismo o recesiones económicas sincronizadas. Estos riesgos han sofocado las aspiraciones de las naciones rezagadas, la mayoría de las cuales se encuentran atrapadas en un círculo vicioso de excesiva volatilidad del crecimiento y crisis estructurales de balanza de pagos. Esto quizá refleje las implicaciones macroeconómicas de gran alcance que conlleva la competitividad.

La competitividad va de la mano del desempeño comercial, y por lo tanto del crecimiento económico. Y el mayor determinante del crecimiento del PIB en las economías, tanto desarrolladas como en desarrollo, es la innovación. Las economías africanas en más rápido crecimiento, aquellas que avanzan rápidamente en la escala de competitividad mundial, también están haciendo los mayores progresos hacia la diversificación de las exportaciones. El grado de innovación y eficiencia en los procesos

productivos bien puede ser la línea divisoria entre las economías desarrolladas y en desarrollo, así como entre los globalizadores activos y pasivos.

África enfrenta un gran número de obstáculos para la competitividad y el comercio. Las medidas destinadas a mejorar la infraestructura económica y las reformas orientadas a estimular la innovación se han visto paralizadas por la resistencia institucional al cambio y los pesados costos asociados con el desarrollo de la infraestructura y la convergencia tecnológica. Los avances han sido igualmente lentos en los factores de competitividad motorizados por la eficiencia: grado de preparación tecnológica, tamaño del mercado y eficiencia de los mercados de bienes y trabajo. Además, en África la fragmentación del mercado ha retrasado el crecimiento económico al desalentar la inversión de gran escala y a largo plazo.

A pesar de que los derechos de importación son más bajos dentro de las diversas comunidades económicas regionales del continente, una variedad de barreras no arancelarias y reglamentarias sigue elevando los costos de transacción y limitando el movimiento de bienes, servicios, mano de obra y capital a través de las fronteras. Esas barreras incluyen demoras fronterizas, engorrosos procedimientos aduaneros y de inspección, múltiples requisitos de licencias y, cada vez más, la exigencia de que los importadores obtengan garantías nacionales de tránsito en las rutas principales. En África, comerciar a

través de las fronteras es todavía más costoso y lleva más tiempo que en cualquier otra región del mundo; a su vez, los países africanos comercian más con el resto del mundo que entre ellos.

El costo promedio de importar un contenedor en África oscila en USD 2.492, frente a USD 935 en Asia Oriental y el Pacífico y USD 1.488 en América Latina y el Caribe (Brenton e Isik, 2012). No debe sorprender que el comercio intrarregional, aunque en alza, sea aún relativamente infrecuente, y solo representa alrededor de 15% del comercio africano total, en comparación con 68% en Europa y 58% en Asia (Fofack, de próxima publicación; Afreximbank, 2018). Además de las barreras no arancelarias, intervienen la gobernanza, la estructura de producción, la orientación del comercio heredada del modelo colonial de extracción de recursos, y las limitaciones por el lado de la oferta, las cuales incluyen una reducida base manufacturera, una costosa financiación del comercio, un acceso limitado a la información, y una inexistente o costosa infraestructura facilitadora del comercio.

El proceso de desfragmentación de África en el marco del AfCFTA es entonces el primer paso para mejorar la

competitividad e integrar las economías africanas en la economía mundial como globalizadores activos. La zona de libre comercio continental creará un mercado de 1.200 millones de personas con un PIB combinado de USD 2,5 billones y un gasto combinado de consumidores y empresas superior a USD 4 billones. Las simulaciones básicas que suponen unos mercados de bienes y trabajo más amplios y eficientes en el marco del AfCFTA indican un aumento significativo de la calificación general de África en el Índice Global de Competitividad tanto a corto como a mediano plazo.

En el largo plazo, la calificación promedio de África podría subir aún más si la zona de libre comercio continental generara un entorno comercial y económico más dinámico que amplíe las bases manufactureras, sustente el crecimiento de sectores agroindustriales adecuados para la integración de cadenas de valor, y acelere el desarrollo e integración de los mercados financieros. Tal progreso financiero podría, por ejemplo, permitir la cotización de empresas en diferentes mercados bursátiles y promover el desarrollo del financiamiento no bancario y el establecimiento de agencias de calificación crediticia para reducir la asimetría informativa y el riesgo de crédito. En última instancia, esas medidas podrían facilitar el acceso al crédito en una región donde una intermediación financiera menos profunda y mercados financieros fragmentados han puesto freno a la competitividad y al crecimiento del sector privado.

La creación de una de las mayores zonas de libre comercio del mundo podría estimular la competitividad también a través de otros canales: transferencia de tecnología, desarrollo industrial, diversificación de las fuentes de crecimiento, y expansión del comercio intra-africano. Un análisis reciente del panorama de competitividad africana hace responsable del estancado aumento de la productividad y la competitividad al limitado avance en estos aspectos, y destaca que el nivel relativamente bajo de comercio e integración regional es uno de los mayores obstáculos (WEF, 2017). Asimismo, subraya que la multiplicidad de comunidades económicas en la región es una seria restricción para crear el tipo de entorno propicio que necesitan las empresas para aprovechar las oportunidades de crecimiento.

Las estimaciones preliminares de los beneficios esperados del AfCFTA, en cuanto a resultados comerciales e integración regional, son positivas y significativas. La Comisión Económica para África de las Naciones Unidas estima que el comercio intra-africano, dominado en gran medida por productos industriales y manufacturas, podría aumentar más de 50% e incluso duplicarse tras aproximadamente una década desde la implementación del AfCFTA si las reformas contempladas se ejecutan plenamente y se complementan con robustas medidas de facilitación del comercio.

El requisito de que los países participantes eliminen los aranceles sobre al menos 90% de los bienes impulsaría ese aumento. Las economías de escala resultantes de

un mercado continental más grande podrían bajar los costos generales de producción, que se mantienen muy altos; estimular el comercio y la inversión transfronterizos dentro de África, y atraer más inversión extranjera directa a la región reorientándola también hacia la producción de bienes industriales y manufacturados. Esto estimularía el comercio intrarregional de bienes intermedios y de capital. Los beneficios conexos incluyen la transferencia de tecnología y el desarrollo de cadenas de valor regionales en las cuales las empresas africanas agreguen valor al convertir materias primas en productos finales.

“África fabril”

Esas cadenas de valor regionales podrían contribuir a integrar las economías africanas en la economía mundial, cuyos procesos manufactureros responden cada vez más a la globalización de la oferta y las cadenas de valor. Pese a la mayor tercerización de la producción hacia varios países, gran parte de la distribución del valor agregado en las cadenas de valor mundiales permanece dentro de bloques regionales. De ahí las crecientes referencias a “Europa fabril”, “Norteamérica fabril” y “Asia fabril”, los continentes donde se concentran principalmente esas cadenas de valor (Stöllinger *et al.*, 2018). El auge de las cadenas de valor en los bloques regionales y su continuada relevancia ante una arraigada globalización reflejan sus numerosos beneficios intrínsecos, sobre todo los costos de tránsito más bajos y las cadenas de suministro más cortas resultantes de una mayor cercanía de los centros de abastecimiento o fabricación a los mercados de destino.

El AfCFTA podría finalmente dar origen a un “África fabril”. Con el tiempo, a través de ella —y, en última instancia, la conexión de las fábricas y las cadenas de producción situadas en África con las cadenas de valor mundiales— se vincularían las redes de producción de todos los continentes.

Durante décadas África ha sido descrita como un continente de gran potencial, pero año tras año concretar ese potencial ha sido uno de sus principales desafíos. Si el AfCFTA logra inspirar esas reformas, la nueva zona de libre comercio podría impulsar el dinamismo africano y posicionar al continente como un competidor mundial. **FD**

HIPPOLYTE FOFACK es Economista Jefe del Banco Africano de Exportación e Importación.

Referencias:

Brenton, Paul y Gözde Isik, editores. 2012. “De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services”. Banco Mundial, Washington, DC.

Fofack, Hippolyte. De próxima publicación. “Leveraging the African Private Sector to Enhance the Development Impact of the African Continental Free Trade Area Agreement”. *World Economics Journal*, diciembre de 2018.

Foro Económico Mundial 2017. “The Africa Competitiveness Report 2017”, Foro Económico Mundial, Ginebra.

Stöllinger Roman, Doris Hanzl-Weiss, Sandra Leitner y Robert Stehrer. 2018. “Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?” WIIW Research Report 427. Vienna Institute for International Economic Studies, Viena.

UNOS VAN, OTROS VIENEN

La migración, con sus ventajas y desventajas, es cada vez más un fenómeno mundial

EL TRANSPORTE MODERNO y las tecnologías digitales facilitan el movimiento de personas a través de las fronteras. Alrededor de 258 millones de personas, o 3,4% de la población mundial, viven fuera del país en que nacieron. Las migraciones internacionales se han triplicado desde 1970, y pueden consistir en migraciones voluntarias por razones económicas, en busca de trabajo, o en migraciones de refugiados obligados a huir de conflictos y violencia. La migración puede representar un gran estímulo económico, pero también un desafío crítico en lo político y en la formulación de políticas.

El trabajo es la motivación principal. Los trabajadores migrantes constituyen dos tercios de todos los migrantes internacionales, y la mayoría se dirige a países de alto ingreso. Para ellos y sus familias, emigrar puede suponer importantes avances en cuanto a ingresos, educación y salud. En los países de origen, la emigración puede reducir el desempleo y promover la transferencia de conocimientos. Las remesas que envían los migrantes —USD 613.000 millones en 2017— proporcionan flujos financieros y una fuente estable de ingresos. En los países de destino, la inmigración puede incrementar la oferta de mano de obra, mejorar la productividad y aliviar las presiones sobre los sistemas de pensiones.

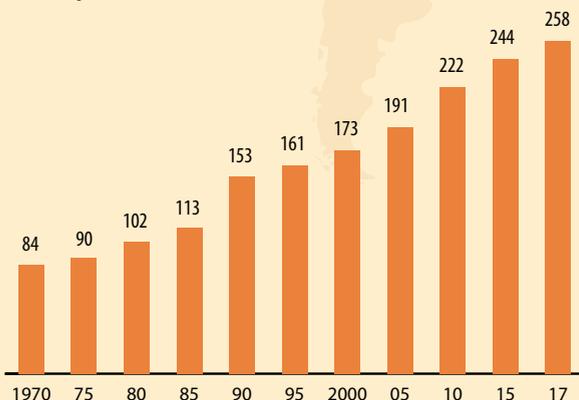
No todas las migraciones tienen lugar en circunstancias positivas. Para finales de 2017, los conflictos y las persecuciones habían desplazado a 68,5 millones de personas —incluidos 25,4 millones de refugiados, 3,1 millones de solicitantes de asilo y 40 millones de desplazados dentro de sus países—, un nivel no registrado en décadas. Más de la mitad de los refugiados eran niños, muchos solos o separados de sus padres. Un tercio de los refugiados se dirigieron a las economías menos desarrolladas, donde no hay suficiente capacidad para absorberlos e integrarlos.

La migración incide en la prosperidad económica, el desarrollo humano y la seguridad, y ahora es una prioridad mundial garantizar que la migración sea más segura y esté mejor regulada. Por ejemplo, las Naciones Unidas van a celebrar dos pactos mundiales para mejorar la gestión de las migraciones. Una cosa está clara: ningún país puede abordar los temas de migración por su cuenta. Los desafíos transfronterizos exigen soluciones transfronterizas. **FD**

Preparado por **JIA FENG**, oficial de comunicaciones, Departamento de Comunicaciones del FMI

La migración internacional en aumento

Aumento constante a escala mundial
(número de migrantes internacionales, millones)



Fuente: Actualización del Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2018.

Cambios notables, sobre todo en el Golfo
(proporción de migrantes internacionales, 2000–07, porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas.

La migración puede proporcionar un estímulo . . .

Tras llegar a países desarrollados, los migrantes de los países más pobres experimentaron:



Un aumento de **15 veces** de los ingresos

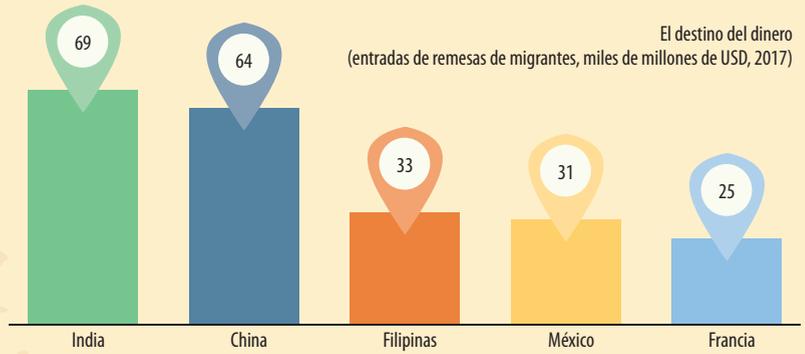


Una **duplicación** de las tasas de matrícula escolar



Una reducción de **16 veces** en la mortalidad infantil

USD 466.000 millones, o **76%** de las remesas mundiales fluyen a las economías en desarrollo, casi el **triple** que la asistencia oficial para el desarrollo en 2017

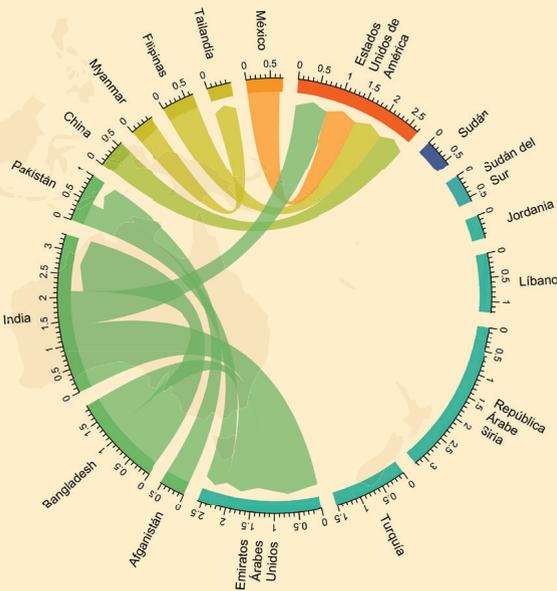


Fuente: Banco Mundial.

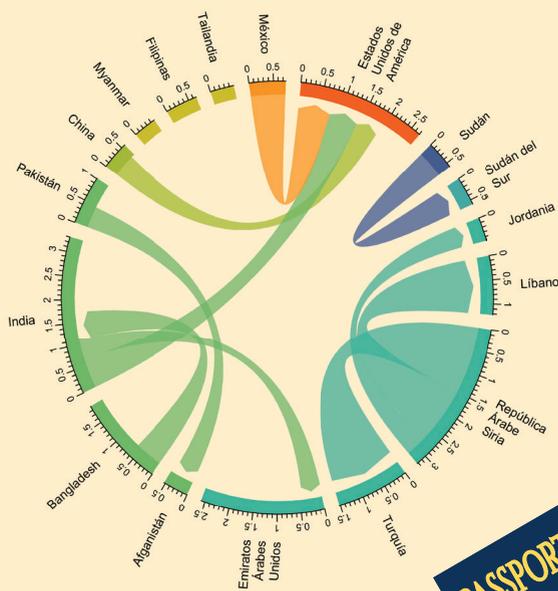
. . . pero también puede plantear un desafío

Las crisis de refugiados en Siria y Sudán desencadenaron cuatro de los diez mayores flujos de refugiados en el período 2010–15. Muchos refugiados que salieron de Afganistán a Pakistán en 2005–10 fueron repatriados en 2010–15, lo cual supuso un flujo inverso.

Diez principales corredores migratorios, 2010–15 (número de migrantes, millones)



Diez principales corredores migratorios, 2010–15 (número de migrantes, millones)



Fuente: Visualización y estimaciones de datos de Guy J. Abel.

Nota: No se dispone de datos de algunos países que no estaban entre los diez primeros, pero se incluyen a los efectos de comparación.



68% de todos los refugiados en 2017 provinieron de tan solo cinco países: Afganistán, Myanmar, Somalia, Sudán del Sur y Siria.

85% de todos los refugiados en 2017 huyeron a economías en desarrollo, como Irán, Líbano, Pakistán, Turquía y Uganda.



Timothy Geithner, Zeti Akhtar Aziz, Andrew Metrick y Agustín Carstens en el campus de la Universidad de Yale.

ACADEMIA DE CRISIS

Los veteranos de la crisis financiera mundial traspasan su saber a la próxima generación

Chris Wellisz

Le sucedió una y otra vez en una carrera jalonada por hechos turbulentos: la crisis del peso de 1994, la crisis asiática de 1997 y, por último, la gran crisis financiera mundial de 2008.

Cada vez que aceptaba un nuevo cargo público, Timothy Geithner esperaba encontrar una carta de su antecesor que explicara qué hacer y a quién llamar si la situación se desmoronaba. El cajón del escritorio estaba siempre vacío.

“Las crisis financieras probablemente sean los acontecimientos económicos más devastadores que pueden ocurrir en un país”, dice Geithner, quien combatió en la última conflagración como Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York y posteriormente como Secretario del Tesoro de Estados Unidos. “Quisiera que nuestros sucesores dispongan de mejores conocimientos”.

Por eso todos los veranos Geithner toma un par de semanas libres de su trabajo al frente de Warburg Pincus, una empresa de inversiones, para ayudar a dictar un taller de gestión de crisis para reguladores de todo el mundo. Forma parte del programa

de Yale sobre estabilidad financiera, que también ofrece un título de maestría, y está preparando un ambicioso proyecto para crear a muy gran escala lo que Geithner nunca encontró en el cajón de su escritorio: un manual para gestores de crisis.

“Hemos cometido muchas veces los mismos errores luchando contra las crisis financieras a lo largo del tiempo sencillamente porque no existía un cuerpo de conocimientos idóneos”, señala Andrew Metrick, profesor de Economía de la Universidad de Yale, quien fundó y administra el programa. “Es casi como llegar a la sala de emergencias y que el médico diga: ‘Parece un brazo roto. Creo que alguna vez vi a alguien hacer algo por un brazo roto’”.

Revitalizar el mercado de la vivienda

Metrick fue uno de los médicos financieros de esa sala de emergencias. Seis meses después del colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, recibió un llamado del gobierno de Obama. Necesitaban desesperadamente un economista financiero. Fue así que Metrick se mudó a Washington para trabajar en el Consejo de Asesores Económicos. Allí, como

economista jefe contribuyó a diseñar programas para revitalizar los mercados inmobiliario y financiero. Cuando llegó el momento de proponer leyes, descubrió que la investigación académica no era muy útil.

“No existía una verdadera conexión entre el conocimiento económico, la intuición económica y lo que de hecho podíamos incluir en la ley porque simplemente no había una buena base de investigaciones”, señala Metrick. “Me propuse que cuando volviera al mundo académico trataría de ser parte de algo que ayudara a cubrir ese vacío”.

Ese fue el origen del programa de Yale sobre estabilidad financiera, que se puso en marcha en 2014 con apoyo financiero de organizaciones como la Fundación Alfred P. Sloan. Geithner se sumó poco después, dictando clases, recaudando dinero y presidiendo el consejo asesor, del que forman parte funcionarios de bancos centrales como Ben Bernanke, de la Reserva Federal, Agustín Carstens, de México, y Zeti Akhtar Aziz, de Malasia.

Enfoque práctico

Geithner aportó un enfoque práctico a lo que terminó llamándose “Nuevo proyecto Bagehot de respuesta a las crisis”, en honor a Walter Bagehot, economista británico del siglo XIX y autor de *Lombard Street: A Description of the Money Market* [La calle Lombard: Una descripción del mercado de dinero], una suerte de biblia para los guardianes de la estabilidad financiera. Los 14 investigadores del proyecto compilan casos de estudio sobre la respuesta a la crisis financiera mundial y la posterior

de Irlanda de garantizar los pasivos de sus bancos, que transformó una crisis bancaria en una crisis de deuda soberana mucho más grave.

“Dado que rara vez se repite en el mismo país la situación clásica de pánico, aun cuando ocurre con alarmante frecuencia en el mundo, no hay realmente demasiada memoria institucional sobre cómo hacer frente a una crisis financiera sistémica, y sin duda no la había en el Tesoro o la Reserva Federal”, afirma Geithner en la entrevista.

Aprender de la historia

El simposio de verano —al que Geithner llama el “colegio de guerra”— es un taller de dos semanas para funcionarios de bancos centrales y reguladores. Los bancos centrales de China, Estados Unidos, Europa y Japón han enviado participantes, junto con organismos como el Banco de Pagos Internacionales y el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Otro componente del programa de Yale es un foro sobre crisis financieras, de dos días de duración, en el que veteranos como el ex Secretario del Tesoro Henry Paulson exponen sus ideas sobre temas que van desde las inyecciones de capital hasta la paralización de los mercados de dinero.

Para la actual generación de funcionarios, especialmente los más jóvenes que asisten a la conferencia, es vital aprender de la experiencia, señala Paul Tucker, Vicegobernador del Banco de Inglaterra de 2009 a 2013. “Los funcionarios actuales también tienen que aprender de las crisis que, créase o no, se lograron evitar o limitar”.

Su plan es crear una herramienta digital que los gestores de crisis puedan utilizar en tiempo real, en caso de que necesiten recapitalizar un banco.

crisis del euro. Tienen previsto estudiar también situaciones de manía y pánico remontándose hasta la “burbuja de los mares del Sur” en el siglo XVIII.

Si bien la crisis mundial dió pábulo a infinidad de libros, artículos y memorias, el proyecto Bagehot procura analizarla de forma sistemática y determinar qué tipos de medidas gubernamentales funcionaron, cuáles no funcionaron y por qué. También participan en el proyecto economistas que diseñaron los programas de lucha contra la crisis en diversos países.

“Nos enfocamos realmente en los detalles técnicos de las intervenciones”, acota Metrick.

Su plan es crear una herramienta digital que puedan utilizar en tiempo real quienes necesiten recapitalizar un banco, por ejemplo, o establecer un servicio de liquidez de emergencia. También aprenderán lo que se debe evitar, como la decisión

Por último, Yale tiene una maestría de un año sobre riesgo sistémico, que ofrece a profesionales en los albores de su carrera una oportunidad de perfeccionar sus aptitudes y adquirir nuevos conocimientos. Özgü Özen Çavuşoğlu, quien se graduó recientemente, regresó a su trabajo en la División de estabilidad financiera del Banco Central de Turquía y está investigando sobre un sistema de alerta temprana para la economía de su país.

Igualmente importante, señala, fue la oportunidad de forjar lazos con colegas de todo el mundo.

“Vivimos en un mundo interconectado”, dice Özen Çavuşoğlu. Por eso, para tener una economía mundial estable es importante que haya una red de personas conectadas por los mismos conocimientos. **FD**

CHRIS WELLISZ forma parte del equipo de *F&D*.



FOTO: ALAMY/MIALL CARSON

Margen de maniobra

Patrick Honohan explica cómo ayudó el FMI a Irlanda a superar su crisis financiera

Steve Dorst

PATRICK HONOHAN asumió la presidencia del Banco Central de Irlanda en 2009, cuando el colapso financiero del país se agudizaba. Como uno de los principales socorristas financieros, dirigió los esfuerzos por rescatar a los bancos del país y fue uno de los principales negociadores del programa de crédito con el FMI, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea. Honohan se jubiló del Banco Central en 2015, cuando la recuperación del país ya se encontraba bien encaminada. Anteriormente, había trabajado en el FMI y en el Banco Mundial, y había sido asesor económico del Primer Ministro Garret FitzGerald. Fue docente en la London

School of Economics, University College Dublin y Trinity College Dublin.

F&D: ¿Qué dio origen a la crisis irlandesa?

PH: La economía se sobreendeudó como parte de una burbuja de precios y un boom de la construcción. Y cuando la economía mundial se desaceleró —de hecho, un poco antes de que se desacelerara— se tomó conciencia a nivel general de que el sector de la construcción era demasiado grande, los precios habían subido demasiado, y había una pérdida de confianza internacional. El boom de la construcción se detuvo repentinamente. El ingreso fiscal nacional, alimentado por la construcción, también se vino abajo y dejó un gran agujero en las cuentas públicas. Y cuando los bancos se dieron cuenta de que muchos de sus prestatarios —sobre todo urbanizadores y empresas de construcción— no podían pagar, tuvieron problemas para autofinanciarse.

F&D: ¿Cuánto tardó el gobierno en responder?

PH: Más bien poco. Ya en 2008, el Ministerio de Hacienda había adoptado medidas correctivas: políticas fiscales, aumentos de impuestos, moderación de gastos. Para 2009, el gobierno había ideado un programa plurianual de ajuste fiscal, lo cual alentó a los mercados. Pero durante 2009, y especialmente en 2010, los mercados perdieron confianza en la idoneidad de estas medidas. Los mercados se dieron cuenta de que las quiebras bancarias le iban a costar al gobierno sumas enormes (el gobierno había garantizado todos los pasivos de los bancos) y que la situación fiscal de base también era mucho más débil e iba a seguir siéndolo. Entonces, para 2010, el mercado ya no tenía confianza en el plan del gobierno ni en su capacidad para corregir la situación.

F&D: ¿Cuándo se dio cuenta el gobierno de que iba a necesitar ayuda externa?

PH: Durante el otoño de 2010, los rendimientos de los títulos públicos irlandeses en el mercado secundario no dejaban de subir. Los bancos no encontraban financiamiento. Claramente, había que hacer algo o la economía caería en su totalidad en un círculo vicioso de aumento de los costos de financiamiento y falta de acceso a los mercados.

F&D: ¿Había alguna alternativa a la asistencia internacional?

PH: Si hubiéramos seguido por nuestra cuenta, intentando solucionar las cosas frente a un mercado financiero en turbulencia y a tasas de interés muy altas, seguramente los costos habrían sido más altos de lo que fueron con un programa que nos garantizaba financiamiento adecuado durante tres años a una tasa de interés que en la práctica resultó adecuada y suficientemente baja.

Había que hacer algo o la economía entera caería en un círculo vicioso de aumento de los costos de financiamiento y falta de acceso al mercado.

F&D: ¿Qué papel desempeñó el FMI en las comunicaciones con el público?

PH: El FMI se ganó la confianza de la nación hasta un punto sorprendente. Habló sin rodeos, con respeto y de manera directa. Y la gente dijo, “Ah, están acá para ayudarnos”.

F&D: ¿Hubo desacuerdos en algunas áreas?

PH: Habría preferido arrancar con tasas de interés más bajas, algo que no fue posible en el momento de la negociación, pero sí siete u ocho meses después. Habría preferido reforzar los bancos con una inyección directa de capital o algún tipo de mecanismo de garantía. Pero tanto el FMI como los europeos dijeron que no era práctico.

F&D: ¿En qué medida contribuyó el gobierno irlandés al diseño del programa de recuperación?

PH: Básicamente, este fue un programa diseñado por el gobierno irlandés. Hubo tensión entre los prestamistas y los prestatarios en cuanto al tiempo

que llevaría el ajuste, pero una vez que se fijó el monto del ajuste, fue el gobierno irlandés el que decidió cómo dividirlo entre aumentos de impuestos y recortes del gasto. Y, en materia tributaria, decidió qué impuestos subir. Y, dentro del gasto, qué ajustes del gasto realizar.

F&D: ¿Cuánto tardó la economía en recuperarse?

PH: No hubo un repunte real ni del empleo ni de la actividad económica hasta 2012. Fue una desaceleración muy, pero muy grave. Y la pérdida de empleo fue enorme.

F&D: ¿Cómo le explicaron el programa al público?

PH: Lo que le dije en su momento al público es que el FMI iba a brindarle a Irlanda protección frente a los caprichos de los mercados financieros internacionales, que nos cobraban tasas de interés muy altas para suministrar el crédito que necesitábamos en cantidades enormes para mantener en marcha los servicios públicos. Lo que nos ofrecieron nos dio el margen de maniobra necesario para el ajuste de las finanzas públicas, la economía en general y el sistema bancario, hasta tal punto que para fines de 2013, al cabo de tres años, pudimos ponernos de pie sin ayuda, y lo mismo ocurrió con el sistema bancario.

F&D: ¿Cómo reaccionó el público?

PH: Creo que en tres etapas. Primero, mucha gente en Irlanda sentía que estaba viviendo un período de bonanza que no podía durar, que el ajuste era inevitable. Luego llegó el reparto de culpas, en dirección a los bancos, o a los urbanizadores, o al gobierno, o a los tres. Finalmente, al cabo de un par de años, la búsqueda de responsables se trasladó al exterior: se culpó a la Unión Europea, o a las tendencias de la globalización, o a los mercados financieros internacionales. **FD**

STEVE DORST es un productor de documentales que ha creado una serie de videos sobre la labor del FMI en Colombia, Irlanda y Vietnam.

Esta entrevista ha sido editada por cuestiones de espacio y claridad.

El regreso de los patrulleros de bonos

¿Volverán los mercados a ejercer presión en la política fiscal?

Ramana Ramaswamy



FOTO: ONUR PINAR PHOTOGRAPHY

LOS PATRULLEROS DEL MERCADO DE BONOS son una especie en extinción. El término alude a operadores de bonos aversos al despilfarro fiscal pero también a políticos defensores de un gobierno de tamaño pequeño. Durante 20 años, hasta 2008, tuvieron gran influencia en la política fiscal mundial pero ya no se les teme. En años recientes, el mercado de bonos no ha podido asignar primas de riesgo (mayor rendimiento) a países con políticas fiscales insostenibles. Los políticos que suelen apoyar la limitación del tamaño del gobierno también se han llamado a silencio. La reticencia reciente de los halcones fiscales en el Congreso de Estados Unidos, por ejemplo, ha dejado a muchos perplejos.

¿Qué pasó? ¿Cambió la estructura económica de las economías avanzadas para dar cabida a una deuda pública mayor a la pensada? ¿Es el apoyo de los republicanos a la expansión fiscal en una economía con pleno empleo una exigencia política o indica cambios económicos más profundos? ¿Volverán los mercados de bonos a ejercer presión en los gobiernos? Entender esto es crucial tanto para las políticas como para los mercados.

No es novedad que la expansión cuantitativa —compras a gran escala de bonos públicos por parte de los bancos centrales— cambió radicalmente la relación entre la deuda y el rendimiento

de los bonos. La aparición de un fuerte comprador de bonos baja invariablemente el rendimiento. Menos obvio es que la sensibilidad del rendimiento de los bonos a la inflación es mucho mayor que su sensibilidad a la sostenibilidad fiscal. Además, la expansión cuantitativa no aumentó la inflación tan rápido ni tanto como se preveía al comienzo. Esta combinación de compra directa de bonos en el marco de la expansión cuantitativa, su fracaso en acelerar la inflación considerando la escala de las compras de bonos, y la gran sensibilidad del rendimiento de los bonos a la inflación resultaron ser una mezcla poderosa que hicieron que el rendimiento de los bonos se mantuviera bajo durante años.

El bajo rendimiento de los bonos transformó radicalmente la política en materia de deuda y déficit. Cuando el rendimiento es bajo, hay menos desplazamiento del gasto público no financiero. Para los políticos, eso disminuye la presión de tomar decisiones difíciles entre objetivos del gasto en pugna. Simplemente, hay menos razones para contrariar a otros poniendo freno al gasto cuando hay más para repartir. Es un beneficio sin costo alguno, y quejarse sería quijotesco. El silencio de los partidarios del gobierno de tamaño limitado y el presupuesto equilibrado refleja principalmente esta coexistencia de deuda alta y bajo rendimiento.

Cabe suponer también que la reticencia de los políticos adeptos al gobierno limitado refleje un entendimiento más profundo de la política fiscal: que en economías con demanda insuficiente donde la política monetaria no puede ser muy efectiva, la expansión fiscal es necesaria para evitar una recesión grave. Pero dudo que esta revelación acallara a los halcones fiscales. La persistencia de bajos rendimientos es una explicación más creíble para el cambio de actitud política hacia la política fiscal.

También influye el cambio en la percepción del incumplimiento soberano. La experiencia de expansión cuantitativa en Japón y la zona del euro cambió radicalmente la forma en que el mercado percibe el incumplimiento en la actualidad. Japón e Italia tienen mayores problemas de sostenibilidad de la deuda que Estados Unidos. Hay grandes diferencias entre Italia y Japón, pero, en esencia, ambos países tienen una deuda cuantiosa, un

El bajo rendimiento de los bonos transformó radicalmente la política en materia de deuda y déficit.

crecimiento más lento y poblaciones que envejecen rápidamente: una mezcla negativa para la sostenibilidad de la deuda.

Igual que en Estados Unidos, el objetivo expreso de la expansión cuantitativa en Japón y la zona del euro es subir la inflación. Pero su efecto imprevisto, o según algunos su “intención implícita”, aunque los bancos centrales lo niegan enfáticamente, fue eliminar las primas por incumplimiento del mercado de bonos. Que un país con un coeficiente de endeudamiento del 240% del PIB, como Japón, logre asegurar rendimientos de casi cero para sus bonos a 10 años, hace difícil para los mercados valorar la probabilidad de incumplimiento en otros países. Por eso, cuando se incorpora a la caja de herramientas de los bancos centrales, la expansión cuantitativa altera radicalmente la percepción del mercado respecto del incumplimiento y su capacidad para ponerle un precio. El despilfarro fiscal impone costos mínimos a los gobiernos.

Fue este factor —la incapacidad del mercado de bonos para fijar las primas de riesgo— y no los cambios en la estructura de la economía lo que permitió aumentar la deuda con poco deterioro de las garantías. El sistema político simplemente devoró los beneficios sin costo. En todo caso, hoy la estructura de las economías avanzadas puede justificar los menores niveles de deuda. El envejecimiento de la población supone más gasto en salud y jubilaciones en el futuro, y menos capacidad de crecimiento.

La superposición de la expansión cuantitativa y la influencia desinflacionaria de la tecnología, la globalización y la débil posición de la fuerza laboral neutralizaron a los patrulleros de bonos. Aunque en Estados Unidos la expansión se está retirando gradualmente en una economía fortalecida, en Japón y la zona del euro continúa. Con inflación baja y el apoyo fiscal implícito que ofrece, resulta difícil justificar un retiro de la expansión en ambos países. Por ende, el mercado mundial de bonos seguirá sintiendo los efectos de la expansión cuantitativa pese a su repliegue gradual en Estados Unidos.

La inflación es clave para resucitar a los patrulleros de bonos. No sabemos bien cuánto durará la tendencia a la desinflación estructural de los últimos 20 años. Es improbable que persista si la globalización retrocede. Podemos estar en ese punto de inflexión si la reacción contra el libre

comercio y los movimientos transfronterizos de la mano de obra cobra impulso. La política económica también podría hacer que retornara al país la producción mediante incentivos tributarios y encarecer la dependencia de las cadenas internacionales de suministro.

Si la tendencia a la desinflación deja paso a la inflación, obligará a replegar la expansión cuantitativa en todo el mundo. Eso revelaría el apoyo fiscal implícito que ha sido un elemento tácito pero igualmente poderoso de dicha expansión. Toda la serie de acontecimientos que llevó a los patrulleros de bonos al borde de la extinción podría revertirse. En las búsquedas de Google surgirían informes sobre los patrulleros, y los halcones fiscales volverían a sobrevolar en las salas del Congreso. Los gobiernos estarían en apuros y se transformaría profundamente la actitud política hacia la política fiscal. **FD**

RAMANA RAMASWAMY es Profesor distinguido pasante en el Queens' College, Universidad de Cambridge.



Encontrar el éxito

EL LIBRO DE Assaf Razin sobre Israel y la economía mundial muestra que la globalización puede ser una poderosa fuerza de progreso económico para un país con instituciones y políticas que permiten explotar las ventajas de una economía abierta. Según esta obra exhaustiva y asequible, el dinamismo de Israel desde su estabilización tras la fuerte inflación de 1985 obedece en gran parte a una economía mundial en la que el capital, la mano de obra y las ideas circulan, y en la que el comercio y la inversión fluyen fácilmente a través de fronteras distantes.

Razin explica que mientras a otros países la globalización les planteó problemas, a Israel le deparó éxitos. Las economías emergentes recientemente afectadas por crisis cambiarias ven la afluencia de capital como un peligro; en Israel el capital externo fue crucial para financiar el destacado sector tecnológico del país. Israel es ahora una potencia tecnológica reconocida; un lugar en donde los nuevos inversionistas de capital de riesgo

Asimismo, la inmigración es un tema candente en Estados Unidos y algunos países de Europa, pero es una fuente de crecimiento en Israel, gracias a que la llegada masiva de inmigrantes calificados de la antigua Unión Soviética a partir de 1989 elevó la productividad y el nivel

Israel es ahora una potencia tecnológica reconocida.

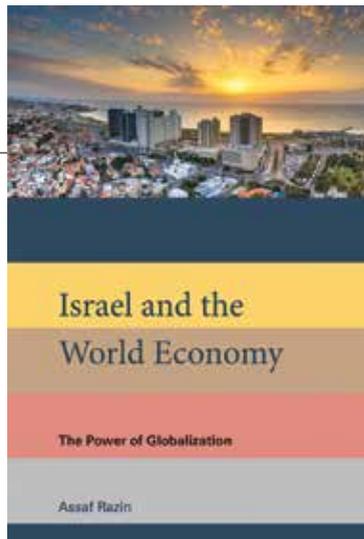
de ingreso del país a mediano-alto, y le permitió a Israel ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 2010. Razin demuestra que este auge de la productividad se tradujo en mejores salarios incluso para los trabajadores internos que de otro modo se habrían visto perjudicados por la abundancia de mano de obra.

El libro podría ser una trilogía. Primero explica lo que se intuye que puede implicar para las políticas una mayor globalización en aspectos como migración, desigualdad, flujos de capital, crisis cambiarias, comercio internacional y más. Después relaciona cada tema con aspectos y hechos de la economía de Israel, y presenta los éxitos y los problemas en el contexto de la teoría subyacente. Por último, cada capítulo contiene exposiciones técnicas de modelos clave que permiten analizar estos fenómenos económicos, con lo cual el libro podría servir para un curso riguroso de política económica internacional.

Razin no piensa que Israel lo ha hecho todo bien, ni por asomo. Aborda la creciente desigualdad en la sociedad israelí, los bajos índices de participación y niveles de calificación entre los segmentos de más rápido crecimiento de la población, la fuga de cerebros y los costos de seguridad del país, e incluye un capítulo sobre el creciente costo de la ocupación.

Pero a pesar de la franqueza de Razin acerca de los riesgos, el libro es una oda a las ventajas potenciales de una política económica sólida, a los modelos económicos que permiten evaluarla y al asombroso éxito económico de Israel. **FD**

PHILLIP SWAGEL, Profesor de Política Económica Internacional, Universidad de Maryland



Assaf Razin
**Israel and the
World Economy**
[Israel y la economía mundial]
MIT Press, Cambridge, MA
2018, 232 págs., USD 40

de países de mercados emergentes pueden aprender a desarrollar un ecosistema de innovación. Pero como el mercado interno es demasiado pequeño y el capital local es insuficiente para fomentar esa innovación, la globalización se ha convertido en un ingrediente indispensable.

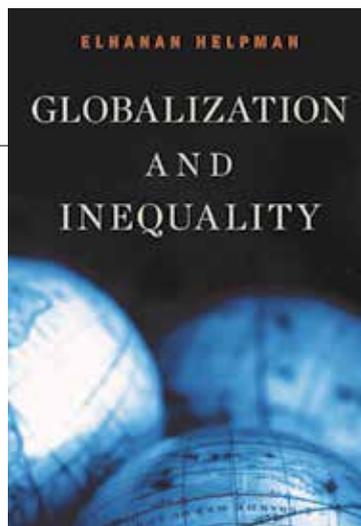
Fundamentar el debate

EL AUGE DE LA GLOBALIZACIÓN y la mayor desigualdad del ingreso son dos tendencias características de nuestra era. Desde comienzos del siglo XIX, el volumen de comercio mundial ha crecido enormemente, y en décadas recientes varias empresas han globalizado su producción mediante la relocalización y tercerización. Al mismo tiempo, la desigualdad interna también ha aumentado drásticamente en varios países, particularmente en Estados Unidos. ¿Están interrelacionadas estas tendencias? El hecho es que la reciente reacción contra la globalización y el comercio internacional nace en cierta medida de la idea de que han provocado pérdidas de empleo y agravado la desigualdad del ingreso.

En *Globalization and Inequality*, Elhanan Helpman discrepa. Es cierto que la globalización puede haber incidido en la desigualdad de varias formas, pero la conclusión contundente de investigaciones recientes es que el impacto ha sido cuantitativamente pequeño, por lo que la causa principal del aumento de la desigualdad debe ser otra. El argumento de Helpman está plasmado en un libro de lectura amena que abarca tres decenios de investigaciones teóricas y empíricas sobre comercio internacional.

Los datos disponibles no permiten culpar a la globalización de la mayor desigualdad.

En la primera parte se repasan estudios basados en la teoría de la proporción de los factores. Según este enfoque con el que tradicionalmente se estudian los efectos de la globalización, la eliminación progresiva de las barreras al comercio internacional en las economías en desarrollo ha elevado los precios de los bienes cuya producción requiere mano de obra muy calificada, agrandando así la brecha salarial entre los trabajadores de alta y baja calificación en los países ricos. En teoría esto es admisible,



Elhanan Helpman
Globalization and Inequality
[Globalización y desigualdad]
Harvard University Press, Cambridge, MA, 2018, 232 págs., USD 26,95

pero los datos empíricos demuestran que el efecto es más bien pequeño, y tampoco corroboran otras implicaciones teóricas secundarias.

Por eso, otros estudios recientes han considerado otros vínculos entre la globalización y la desigualdad. Helpman ilustra, de manera rigurosa pero asequible, cómo la intermediación entre trabajadores y empresas, la supervivencia y el crecimiento de diferentes tipos de empresas y el cambio tecnológico pueden haber afectado el comercio internacional, e incidido en la desigualdad. Los estudios considerados son sumamente ricos y diversos en cuanto a grado de sofisticación, datos y metodología empírica, y quizás el mayor aporte es su categorización y análisis sistemático. Muchos de estos ámbitos de estudio están en pañales, y Helpman reconoce que hoy por hoy las conclusiones son provisionales. Pero los datos disponibles no permiten culpar a la globalización de la mayor desigualdad.

El reciente debate sobre la incidencia del comercio internacional en el mercado laboral es ideológico, impreciso y no está muy bien fundamentado. Les corresponde a los economistas la importante tarea de divulgar los principales resultados de investigaciones serias y ayudar a que el debate gire en torno a los datos y la lógica. Este libro, escrito por un verdadero catedrático de la globalización, da un paso importante en esa dirección. **FD**

FEDERICO ROSSI, Profesor adjunto de Economía, Universidad de Warwick

IMF Economic Review

LA REVISTA DEDICADA A LOS ESTUDIOS DEL FMI

Visite palgrave.com/journal/41308

- Lea estudios representativos
- Háganos llegar sus artículos
- Consulte información para abonarse

“IMF Economic Review continúa siendo la publicación obligatoria para quienes buscan análisis de cuestiones económicas internacionales tanto rigurosos como pertinentes para la formulación de las políticas”.

—Barry Eichengreen, Universidad de California, Berkeley



Finanzas & Desarrollo, Diciembre de 2018



MFISA2018004