



**FINANZAS y DESARROLLO**

Marzo de 2015

Semblanza de Raghuram Rajan

Cómo funcionan los impuestos

¿Son demasiado optimistas los economistas?



# La RULETA del EMPLEO



# F&D

FINANZAS y DESARROLLO

## 50 años esclareciendo el panorama de la economía mundial



Desde 1964 *Finanzas & Desarrollo* ha venido analizando a fondo el sistema financiero internacional, la política monetaria y

el desarrollo económico. A medida que el mundo siga evolucionando, *F&D* estará ahí para explicarlo.

- Consulte los archivos de *F&D* en [elibrary.imf.org/fd50](http://elibrary.imf.org/fd50)
- Consulte las últimas novedades de *F&D* en [www.imf.org/FandD](http://www.imf.org/FandD)



## Finanzas & Desarrollo

es una publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional. La revista se publica en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso.

Edición en español: ISSN 0250-7447

### DIRECTOR EDITORIAL

Jeffrey Hayden

### JEFA DE REDACCIÓN

Marina Primorac

### REDACTORES PRINCIPALES

Khaled Abdel-Kader	Natalie Ramírez-Djumena
Gita Bhatt	James L. Rowe, Jr.
Jacqueline Deslauriers	Rani Vedurumudi
Hyun-Sung Khang	Simon Willson

### ASISTENTES EDITORIALES

Maureen Burke Bruce Edwards

### ESPECIALISTA EN PUBLICACIONES IMPRESAS Y DIGITALES

Lijun Li

### JEFA DE RELACIONES CON REDES SOCIALES

Sara Haddad

### AYUDANTE DE REDACCIÓN PRINCIPAL

Niccole Braynen-Kimani

### AYUDANTE DE REDACCIÓN

Meredith Denbow

### DIRECTORA DE ARTES GRÁFICAS

Luisa Menjivar

### DISEÑADORES GRÁFICOS

Michelle Martin

### ASESORES DE LA REDACCIÓN

Bernardin Akitoby	Laura Kodres
Bas Bakker	Paolo Mauro
Helge Berger	Gian Maria Milesi-Ferretti
Paul Cashin	Inci Otker-Robe
Adrienne Cheasty	Laura Papi
Stijn Claessens	Uma Ramakrishnan
Luis Cubbedu	Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas	Janet Stotsky
Domenico Fanizza	Alison Stuart
James Gordon	Natalia Tamarisa
Thomas Helbling	

### EDICIÓN EN ESPAÑOL

Servicios Lingüísticos del FMI

### COORDINADA POR:

Adriana Russo  
Virginia Masoller

© 2015 Fondo Monetario Internacional. Reservados todos los derechos. 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](http://www.imf.org/external/terms.htm) o envíe su solicitud por correo electrónico a [copyright@imf.org](mailto: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](http://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.

Tel: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)

**Postmaster:** send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA. Periodicals postage is paid at Washington, DC, and at additional mailing offices.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.



FINANZAS & DESARROLLO PUBLICACIÓN TRIMESTRAL  
DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL  
Marzo de 2015 • Volumen 52 • Número 1

## ARTÍCULOS DE FONDO

### LA RULETA DEL EMPLEO

#### 6 Empleo, empleo, empleo

La educación, la migración y la redistribución son elementos clave de una solución a largo plazo al desempleo mundial

*Prakash Loungani*

#### 8 Siete años de vacas flacas

La economía mundial se recupera lentamente del desempleo récord gracias a la decidida respuesta de los gobiernos

*Prakash Loungani*

#### 11 Cuestión de tamaño

Las empresas de África subsahariana deben generar más empleo para desarrollar todo el potencial de la región

*Bruce Edwards*

#### 12 Un largo camino al trabajo

La entrada de inmigrantes en el mercado laboral de un país causa más beneficio que perjuicio

*Çağlar Özden*

#### 16 Trabajo y tecnología

La innovación tecnológica desplaza a los trabajadores hacia nuevos empleos, mas no los reemplaza totalmente

*James Bessen*

#### 20 La apretada clase media

Las tendencias del mercado laboral auguran el paraíso para algunos trabajadores, pero la mayoría continúa en el purgatorio

*Ekkehard Ernst*

#### 24 Bajo la lupa: Vuelta al trabajo

El desempleo mundial ha disminuido, pero el crecimiento del empleo sigue siendo débil

*Leo Abruzzese*

#### 26 Europeos sin empleo

La solución al desempleo en la zona del euro requiere tanto de crecimiento como de un mercado laboral más flexible

*Angana Banerji*

#### 29 El poder desde el pueblo

Ante una menor sindicalización en las últimas décadas, crecieron los ingresos en las categorías más altas

*Florence Jaumotte y Carolina Osorio Buitron*

#### 32 Punto de vista: La máxima prioridad

Llegó el momento de una recuperación impulsada por los salarios y la inversión pública

*Sharan Burrow*

#### 34 Ecos de la juventud

*Irma Boracic-Suman, Ahmed Hassan, Takumi Sato y Alexa Clay*



### TAMBIÉN EN ESTE NÚMERO

#### 40 Pronóstico: Favorable

En materia de pronósticos de crecimiento a largo plazo, los economistas tienden a ser excesivamente optimistas

*Giang Ho y Paolo Mauro*

Suscríbese dirigiéndose a [www.imfbookstore.org/f&d](http://www.imfbookstore.org/f&d)

## Caídos pero no derrotados

**P**ARA la portada de este número, nos inspiramos en los murales industriales de Diego Rivera que alberga el Detroit Institute of Arts. En 1932, Rivera recibió una comisión para pintar 27 paneles como homenaje épico a los trabajadores de las líneas de ensamble, los científicos, los doctores, las secretarías y los obreros de la ciudad, muchos de los cuales estaban luchando por no perder el empleo en medio de la devastación de la Gran Depresión.

Los murales de Rivera son complejos y sembraron tantas críticas como elogios. Pero hay algo en su formato —lo vasto de sus dimensiones, lo expuestos que están al ojo del público— que capturó la imaginación. En Estados Unidos, hubo artistas que, gracias al respaldo de organismos públicos y como parte del *New Deal* que buscaba reconstituir la fuerza laboral, recorrieron el país pintando cientos de murales en correos, edificios estatales y otros espacios públicos. Muchos de ellos celebraban al trabajador, alcanzado en la quijada, caído, pero no derrotado.

Nuestra portada (pintada por el artista estadounidense Richard Downs) pretende rendir homenaje a los trabajadores de nuestra era —muchos de los cuales todavía están luchando por conseguir empleo tras la Gran Recesión de 2008— y reflejar en la primera tapa plegable de esta revista muchas de las fuerzas que están moldeando el panorama laboral actual y futuro: la tecnología, la inmigración, el comercio y la educación.

La visión del futuro del trabajo en la economía mundial es tan vasta que es necesario observarla desde distintos ángulos. Prakash Loungani, economista del FMI, examina a vuelo de pájaro la situación y las razones detrás de la lenta recuperación del empleo tras la crisis financiera internacional. Otros artículos abordan las perspectivas de empleo en África subsahariana (Bruce Edwards), la inmigración (Çağlar Özden), la tecnología (James Bessen), las tendencias del mercado laboral (Ekkehard Ernst) y el desempleo en la zona del euro (Angana Banerji).

Para redondear el tema, Sharan Burrow, titular de la Confederación Sindical Internacional, defiende con vigor una recuperación mundial liderada por el empleo y los salarios, y los investigadores del FMI Florence Jaumotte y Carolina Osorio Buitron analizan la relación entre la caída del número de afiliados sindicales y la desigualdad.

En otras secciones, Vitor Gaspar, Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, explica qué nos enseña el caso de Felipe II de España sobre la política fiscal y la política del poder, y William White explica las fallas del sistema monetario internacional. También cubrimos los obstáculos a las perspectivas de crecimiento y la informalidad tributaria.

Por último, algo imperdible: Laura Wallace, ex Directora Editorial de *F&D*, traza un esbozo de Raghuram Rajan, que dirige el banco central de India en un momento decisivo para el país y para la economía mundial.

*Jeffrey Hayden*  
Director Editorial

Lea la edición digital en [www.imf.org/fandd](http://www.imf.org/fandd)

Visite la página de F&D en Facebook:  
[www.facebook.com/FinanceandDevelopment](https://www.facebook.com/FinanceandDevelopment)

**44 Punto de vista: Falla en el sistema**  
La economía mundial está plagada de desequilibrios que no es posible corregir en el marco del actual (no) sistema monetario internacional  
*William R. White*

**50 Hablando claro: Los enemigos de la prudencia**  
Sin instituciones públicas adecuadas, las tentaciones en materia de políticas pueden poner en peligro las metas de desarrollo a largo plazo  
*Vitor Gaspar*



**52 Reducir la informalidad**  
Puede ser un fantástico eslogan, pero no sirve de mucho como objetivo práctico en una reforma tributaria  
*Ravi Kanbur y Michael Keen*

**55 Cómo construir un futuro mejor para América Latina**  
América Latina y los desafíos a enfrentar  
*Adriana Lorena Rojas Castro*

## DEPARTAMENTOS

**2 Gente del mundo de la economía**  
**Detector de fallas financieras**  
*Laura Wallace* traza una semblanza de Raghuram Rajan, el clarividente economista financiero hoy al timón del Banco Central de la India



**38 Notas monetarias**  
**Noruega: Diseño, democracia y valentía**  
*Christopher Coakley*

**48 Vuelta a lo esencial**  
**Impuestos en la práctica**  
Es difícil diseñar un sistema tributario justo y eficiente  
*Ruud De Mooij y Michael Keen*

**56 Críticas de libros**  
*Market Madness: A Century of Oil Panics, Crises, and Crashes*, Blake C. Clayton  
*Climate Shock: The Economic Consequences of a Hotter Planet*, Gernot Wagner y Martin L. Weitzman

**Ilustraciones:** Tapa, págs. 6, 7, 8, 12, 16, 20, 26, Richard Downs; pág. 11, ThinkStock; págs. 24-25, ThinkStock.

**Fotografías:** Pág. 2, Umesh Goswami; pág. 29, Toby Melville/Reuters/Corbis; pág. 32, ITUC; págs. 38-39, reverso propuesto para NOK 100: X-BOW®, diseño propiedad de Ulstein Design & Solutions AS; reverso propuesto para NOK 500: Colin Archer (diseño del barco), Anders Beer Wilse y Linn Krogh Hansen, fotografías; el resto de los billetes, Banco de Noruega; pág. 40, ThinkStock/Getty Images; pág. 45, ThinkStock/Getty Images; pág. 50, Krzysztof Rucinski; pág. 52, Yorgos Karahalas/Reuters/Corbis; págs. 55-57, Michael Pilotro/FMI.

# Detector de fallas financieras



Laura Wallace  
**traza una semblanza  
de Raghuram Rajan, el  
clarividente economista  
financiero hoy al  
timón del Banco  
Central de la India**

**R**AGHURAM Rajan, actual Presidente del Banco Central de la India, fue el Economista Jefe más joven del FMI y el primero de origen no occidental.

Sin embargo, en 2003, cuando Rajan llegó con sus 40 años a la sede central del FMI en Washington, muchos de sus colegas creyeron que se había equivocado de edificio. El profesor de finanzas de la Universidad de Chicago venía a desempeñar el cargo de Consejero Económico y Director del Departamento de Estudios. Pero, aunque era un economista financiero muy prestigioso, iba a ocupar un puesto que siempre había estado en manos de destacados macroeconomistas. Y, para los macroeconomistas que pueblan el FMI, Rajan era desconocido.

Pero por algo el FMI había elegido a Rajan: el organismo quería ampliar sus conocimientos especializados sobre finanzas tras la crisis financiera asiática de fines de la década de 1990. Anne Krueger, entonces segunda en la línea de mando del FMI, como Primera Subdirectora Gerente, había leído un libro escrito por Rajan y Luigi Zingales, *Saving Capitalism from the Capitalists* (2003) (“Salvar el capitalismo de los capitalistas”), y decidió llamar a Rajan. Cuando le preguntó si le interesaría ser Economista Jefe, dice que le contestó: “Pero Anne, yo no sé nada de macroeconomía”, a lo que ella bromeó: “Yo tampoco”. Rajan decidió intentarlo y se tomó un avión para ir a una entrevista.

Una década después, cuando Rajan llegó al Banco de Reserva de la India (BRI) en su primer día como Gobernador, nadie dudaba de que hubiera llegado al edificio correcto. Era como si todo su trabajo académico transcurrido desde su tesis doctoral de 1991 sobre los peligros de las relaciones demasiado amigables entre bancos y empresas lo hubiera guiado a ese momento. Además, su temporada en el FMI le había dispensado una valiosa experiencia, no solo en la formulación de políticas sino también en la interacción con economías avanzadas. En palabras de un ex compañero de trabajo, Rajan es capaz de mantenerse firme porque “no lo intimidan” las grandes potencias industriales. Además, fue

uno de los pocos economistas que alertaron acerca de los riesgos de la innovación financiera mucho antes de que una devastadora crisis golpeará a Estados Unidos en 2007 y luego hiciera estragos en la economía mundial.

Rajan debe hacer frente a grandes exigencias y expectativas, tanto en la esfera nacional como a nivel mundial. Está al frente del banco central de la India en un momento en que el país intenta recobrar impulso económico, y en que autoridades de todo el mundo buscan en él pautas para reformular el sistema financiero mundial. Como es de esperar, el profesor de Chicago aboga por el libre mercado pero, como escribió en su libro de 2003, también considera el mercado “una institución frágil que debe erigirse en un estrecho espacio entre Escila, la arrogante interferencia del estado, y Charibdis, el apoyo estatal insuficiente”.

Por otra parte, no es fácil ubicar a Rajan en ningún campo económico determinado. Se define como “un pragmático”. Como dijo a *F&D*: “No es la economía la que determina los resultados, sino la capa política que se le superpone. Y comprendemos mucho menos la capa política que la economía. De modo que, cuando se combinan las dos, se trata en esencia de un proceso de navegación. ¿Cómo me aseguro de que prevalezca una política económica sensata?”.

### Salvar el capitalismo

Rajan nació en Bhopal, en India central, en 1963, pero pasó gran parte de su infancia en Indonesia, Sri Lanka y Bélgica (su padre trabajaba en el Ministerio de Asuntos Exteriores) antes de volver a India a los 11 años. Dice que su fascinación con las finanzas data de sus días de posgrado en el Instituto Indio de Gestión de Ahmedabad, que siguieron a una licenciatura en ingeniería del Instituto Indio de Tecnología de Delhi. Recuerda cuando leyó la teoría racional de la valoración de opciones del Premio Nobel Robert Merton (una fórmula para evaluar opciones, que son contratos que otorgan a un comprador el derecho a comprar o vender un activo financiero a un precio determinado en el futuro). Dice que lo que más lo impactó, además de su “elegancia matemática”, fue su “utilidad para el mundo real”. En 1991 completó un doctorado en finanzas en la Escuela Sloan de Administración del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y comenzó a desempeñarse como profesor adjunto en la Escuela Booth de Negocios de la Universidad de Chicago, dos instituciones que atraían a los principales investigadores en materia de valoración de opciones.

Durante gran parte de los 12 años que siguieron, Booth se convirtió en el segundo hogar de Rajan, quien enseñaba sobre actividades bancarias y finanzas al tiempo que desarrollaba trabajos ampliamente citados con colegas como Doug Diamond y Zingales. En enero de 2003, Rajan ganó el Premio Fischer Black de la American Finance Association al mejor investigador en finanzas menor de 40 años por “sus innovadores aportes a nuestro conocimiento sobre las instituciones financieras, el funcionamiento de la corporación moderna y las causas y consecuencias del desarrollo del sector financiero en numerosos países”.

El anuncio del premio destacaba que “mientras muchos economistas ensalzaban las virtudes del financiamiento bancario, Rajan advirtió en su influyente tesis doctoral que las relaciones demasiado amigables entre las empresas y los bancos podían tener un aspecto perjudicial como el que se vio en Japón”. Luego, citaba

su trabajo con Diamond, que “entreteje la microteoría bancaria con la teoría macroeconómica” y echa luz sobre “el rol de los bancos en la provisión de liquidez, el motivo por el que esa función vuelve a los bancos tan propensos a las crisis sistemáticas y la razón por la que los cambios en la política monetaria tienen un efecto tan

## “Se trata de un proceso de navegación. ¿Cómo me aseguro de que prevalezca una política económica sensata?”

marcado en los préstamos bancarios”. Además, citaba su trabajo con Zingales, que ofrecía “un nuevo método para precisar el efecto de las instituciones en el crecimiento económico” y demostraba que “las industrias que dependen de financiamiento externo crecen más rápido en los países que cuentan con un sistema financiero más desarrollado”, lo que contribuyó a “erradicar el mito de que el sistema financiero de cada país es un elemento secundario que no afecta demasiado su crecimiento económico”.

Rajan y Zingales se apoyaban en esas conclusiones en su libro de 2003, que afirma que muchos países tienen sistemas financieros subdesarrollados a causa de la oposición política de la elite, que teme perder su posición si se amplía el acceso al financiamiento y se incrementa la competencia. Rajan considera que el libro se mantiene vigente dado el giro que se produjo posteriormente a la crisis hacia lo que él considera economías excesivamente gravadas y reguladas, cuando lo que se necesita en realidad es mantener “nuestras economías flexibles para hallar las soluciones”.

Rajan ganó numerosos premios más, entre ellos el Premio Infosys de Ciencias Sociales y Economía de India en 2011 y el Premio Economía Financiera del Deutsche Bank en 2013. En la ceremonia de entrega celebrada en Fráncfort, Diamond, uno de los presentadores, dijo que el trabajo de Rajan “siempre está hecho con una visión clara del modo en que el tema de la investigación y sus resultados pueden hacer del mundo un lugar mejor”. Además, describió a Rajan como “inmensamente justo” y “la voz de la razón en nuestro cuerpo docente”, y señaló que, en la Universidad de Chicago, y especialmente en Booth, “casi no tiene enemigos a pesar de adoptar posiciones fuertes en relación con temas controvertidos”.

### Del mundo académico al FMI

En agosto de 2003, Rajan sucedió en el cargo de Economista Jefe del FMI al conocido egresado de Harvard Kenneth Rogoff. Rajan admite que “fue una transición interesante”. Recuerda con una sonrisa que “después del macroeconomista gigante que es Ken Rogoff, la reacción general era: ‘¿Quién es este tipo?’ ¿Rajan qué?”. Dice que “una de las primeras cosas que necesitaba dejar en claro era que sabía algo de macroeconomía”, de modo que puso mucho empeño en atraer y mantener a un buen equipo. “Cuando la gente empezó a querer venir [al Departamento de Estudios], supe que había superado el primer reto”.

Con la economía mundial en relativa calma —cuando la agitación finalmente se aplacó tras la suspensión de pagos de argentina a

finés de 2001—, Rajan pudo incrementar la investigación financiera y explorar la manera de integrar las cuestiones relativas al sector financiero en los modelos económicos de país del FMI, tarea que podría parecer factible puesto que el FMI ya contaba con modelos para manejar problemas fiscales y monetarios. Sin embargo, crear un modelo para los problemas financieros resultó mucho más complejo. Como consecuencia, si bien Rajan ostenta el mérito de haber sentado las bases, se trata de una tarea que aún se está realizando, no solo entre los investigadores del FMI sino entre cientos de académicos.

La gran diferencia es que, hace una década, no había urgencia para crear ese modelo, mientras que ahora es una prioridad. Como escribió Rajan en una columna de Project Syndicate en agosto de 2013: “En la época que precedió a la crisis financiera de 2008, los macroeconomistas solían omitir al sector financiero de sus modelos de economías avanzadas. Puesto que la última crisis financiera importante había sido la Gran Depresión, convenía dar por sentado que la tubería financiera funcionaba por sí sola. Los modelos así simplificados sugerían políticas que parecían funcionar... hasta que la tubería se obstruyó. Y falló, superada por el comportamiento masivo, determinado por políticas cuyas interacciones recién estamos empezando a entender”.

El Economista Jefe del FMI, Olivier Blanchard, sostiene que “hicimos grandes progresos en nuestra perspectiva del sistema financiero, en el aislamiento de ciertos tipos de riesgos y en la obtención de datos que nos permiten trabajar más en tiempo real. Pero eso no significa que comprendamos esos temas a fondo; la integración entre ambos está avanzando pero aún no se completó”. El problema fundamental, según Blanchard, es que “no estamos seguros de qué significa la estabilidad financiera”. También lo preocupa que todavía no se haya podido dar con un modelo macrofinanciero —lo preocupa que sea “el eterno juego del gato y el ratón”— porque “si identificamos los riesgos hoy, quizá en dos años los riesgos sean otros y estén en otro lugar” del sistema financiero.

Lo que convierte a Rajan en una figura central en estos debates financieros, de acuerdo con algunos colegas, es su capacidad de ver el bosque que se oculta tras el árbol. Stijn Claessens, Director Adjunto del Departamento de Estudios del FMI, opina que Rajan es “una de las pocas personas cuya formación académica y profesional le permite hablar de macroeconomía y saber de finanzas en cuanto a los detalles institucionales, y además ver los vínculos entre ellas y el modo en que interactúan”. En palabras de Anil Kashyap, de Chicago (y otro coautor de Rajan): “Los argumentos que se emplean para definir las tasas de interés suelen ser bastante simples; en cambio, el debate sobre cómo generar estabilidad financiera es mucho más complicado, en parte porque no tenemos un modelo confiable en el que apoyarnos. Raghu tiene la gran ventaja de una visión clara del sistema financiero, de lo que funciona y de las dificultades que presenta. Pienso que por eso está a la vanguardia de muchos de los debates sobre estabilidad financiera”.

## Duelo en Jackson Hole

Pero la visión de Rajan no siempre se recibió de buen grado. En agosto de 2005, fue el blanco de duras críticas tras lo que resultó ser un discurso profético sobre los peligros que acechaban en el sistema financiero. Lo habían invitado a hablar sobre la evolución del sistema financiero durante el mandato de Alan Greenspan

## Una alerta desoída

¿Podría haber hecho algo más Raghuram Rajan para que su mensaje fuera oído en Jackson Hole? Él cree que no, por dos motivos.

En primer lugar, corrían buenos tiempos económicos, por lo que no era fácil persuadir a nadie de tomar medidas que podrían desacelerar el crecimiento para atender un riesgo poco probable. Al fin y al cabo, la Fed acababa de lidiar con la crisis de las punto com inyectando liquidez en el mercado, y un amplio consenso creía que “si surgía otra crisis, podría manejársela del mismo modo, a pesar de que esta vez el problema era el crédito bancario y no una pérdida de valor de mercado”, relata a *F&D*.

En segundo lugar, Rajan hizo esos comentarios en una gala en honor del entonces Presidente de la Fed, Alan Greenspan, que compartía la generalizada idea de que “los jugadores principales no tenían incentivo alguno para salirse de la pista” y convencer al público de lo contrario era un objetivo muy ambicioso. “Son gente muy lista. Son de Goldman Sachs, de JPMorgan y ganan montones de dinero. Son los más listos de todos. ¿Por qué van a desarmar su negocio? ¿Y quiénes somos nosotros, unos reguladores con salarios bajos, para suponer que sabemos más que ellos de su negocio? Y la respuesta es que no, no sabemos más que ellos de su negocio, pero tenemos incentivos distintos. Ellos están encerrados en su frenesí competitivo; nosotros somos los que podemos detenerlos”.

(el entonces Presidente de la Junta de la Reserva Federal, pronto a jubilarse) en el simposio anual de banqueros centrales y otros economistas de alto perfil en Jackson Hole, Wyoming. Rajan dice que había previsto concluir que la drástica expansión de los mercados financieros había reducido el riesgo para los bancos, pero que las cifras reunidas por su personal indicaban lo contrario.

Con Greenspan en el público, Rajan dio una conferencia basada en su trabajo “*Has Financial Development Made the World Riskier?*” (“¿Ha vuelto al mundo más riesgoso el desarrollo financiero?”), en la que advertía que ciertos instrumentos financieros novedosos (como los swaps de incumplimiento crediticio, que funcionan como un seguro contra los bonos en cesación de pagos) podrían dar lugar a “una probabilidad mayor (aunque pequeña) de un colapso catastrófico”. No a todos les cayó bien el mensaje. Lawrence Summers, ex Secretario del Tesoro de Estados Unidos, desestimó la idea de Rajan por “resistir el progreso” y ser “infundada”. Donald Kohn, Vicepresidente de la Junta de la Reserva Federal, sugirió que Rajan era un nostálgico de la época de la dominación bancaria, palabras que Rajan rechazó de plano.

Rajan escribió que se fue de Wyoming con cierto malestar, pero no a causa de las críticas sino de que “los críticos parecían ignorar lo que ocurría frente a sus ojos” (véase el recuadro). Varios años después, el objeto de su advertencia se hizo realidad: el mercado estadounidense de títulos hipotecarios de alto riesgo comenzó a hacer implosión en 2007 y provocó la crisis financiera mundial.

Por supuesto que el paso de Rajan por el FMI fue mucho más que Jackson Hole. Él lo describe como una tremenda experiencia de aprendizaje durante la cual afianzó sus conocimientos de macroeconomía. También fue una inmersión en el arte de formular políticas económicas mundiales; por ejemplo, lideró un equipo que intentó ayudar a algunas economías importantes a reducir sus desequilibrios gigantescos (y sin precedentes) de



balanza de pagos. Y fue su primer período como Director, con cien personas a su cargo en el Departamento de Estudios. Sin embargo, ese número parece ínfimo hoy en día, puesto que en el Banco de Reserva de la India supervisa a 17.000 empleados.

Sus ex compañeros del FMI afirman que lo más excepcional de Rajan es su humildad, su integridad y su curiosidad y rigor intelectual. Ostry, Subdirector del Departamento de Estudios, dice que Rajan “alienta a los miembros de su equipo a desarrollar sus ideas y les da virtualmente todo el crédito aun cuando su propio aporte es sustancial”. Y que Rajan estaba “dispuesto a adoptar posturas controvertidas tanto en el plano interno como en el externo, dentro de los límites de su cargo, como nadie que yo haya conocido”.

En diciembre de 2006, con su contrato con el FMI finalizado, Rajan regresó a Chicago, donde disponía del tiempo y la libertad académica para adentrarse aún más en las repercusiones de la innovación financiera. El resultado fue *Fault Lines* (“Líneas de fallas”), que ganó el premio Financial Times y Goldman Sachs al mejor libro de negocios en 2010. Rajan advierte que no se debe considerar al sector financiero como el chivo expiatorio de la crisis (“los banqueros que se volvieron locos”), porque los culpables son fallas complejas y variadas, tales como:

- Las presiones políticas internas (surgidas de la desigualdad del ingreso) que generan crédito fácil.
- Las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones (como en Alemania, China y Japón) que dependen del endeudamiento de los consumidores de Estados Unidos.
- El creciente riesgo financiero asumido con la idea de que el Estado resolvería cualquier problema.

## De regreso a India

Rajan hizo carrera en Estados Unidos, pero nunca olvidó a India, un tema recurrente en sus conferencias e investigaciones. Dice que la economía lo atrajo porque ofrecía una vía para ayudar a India a ingresar en el “panteón de las naciones”. En 2008, al frente de una comisión gubernamental de alto nivel para diseñar reformas del sector financiero, Rajan contribuyó a dar forma al sector financiero indio. El informe de la comisión, “*A Hundred Small Steps*” (“Cien pasos pequeños”), sugería que el Banco de Reserva de la India debería apuntar a un único objetivo —una inflación baja y estable— en lugar de hacer malabarismos con una multitud de mandatos (como la inflación, el tipo de cambio y los flujos de capital).

El informe también proponía que India promoviera la disponibilidad de servicios financieros —como los productos de crédito, ahorro y seguro— entre un público más amplio (sobre todo en zonas rurales, donde la mayoría de la gente carece de acceso a fuentes formales de crédito y seguro); que redujera la fuerte presencia estatal en el sistema bancario, y que incrementara la participación extranjera en sus mercados financieros.

En septiembre de 2013, tomó el timón del BRI, tras cinco años de asesorar al primer ministro Manmohan Singh desde Chicago y un año como asesor económico en jefe del Ministerio de Hacienda en Mumbai. En aquel entonces, había agitación en los mercados indios a causa del aumento de la inflación, el vasto déficit fiscal y en cuenta corriente, y la desaceleración del crecimiento. Pero Rajan actuó con rapidez y logró estabilizar la rupia, reducir drásticamente la inflación y acumular reservas internacionales, lo que

le valió el apodo de “rock star” en los medios locales. Tampoco perdió el tiempo para sentar las bases que permitirían adoptar una meta de inflación y está llevando a cabo muchas otras de las reformas sugeridas en “*A Hundred Small Steps*”.

La esperanza de Rajan es que el BRI ayude a crear empleo garantizando la estabilidad macroeconómica. Mientras tanto, Kaushik Basu, Economista Jefe del Banco Mundial, espera que Rajan aliente al banco a “experimentar un poco más”. Basu, que precedió a Rajan como asesor económico en jefe de India, sostiene que las economías de mercados emergentes no necesitan recurrir tanto a las prácticas monetarias que dieron buenos resultados en los principales países industrializados, aunque los riesgos que traen aparejados los esfuerzos de los bancos centrales en pos de guiar sus economías son tales que “la mayoría de ellos acaban por adoptar una actitud mansa y seguir esas reglas al pie de la letra”. Basu afirma que los bancos centrales podrían en cambio pensar: “Esta política funcionó en un país rico pero podría no hacerlo en el mío, de modo que voy a probar una intervención ligeramente distinta en las tasas de interés”, y jugar “con nuevas políticas para ver si funcionan. Con sus antecedentes, Raghu está en condiciones de hacerlo”.

En los círculos financieros mundiales, Rajan estuvo en boca de todos a principios de 2014, cuando declaró ante Bloomberg TV India que “la cooperación monetaria internacional está quebrada”, una referencia a los indicios de la Fed de que el organismo contemplaba retirar parte del estímulo que venía aportando para revigorizar la economía estadounidense. Más tarde, amonestó públicamente a los grandes bancos centrales por preocuparse solo de sus propias economías sin tomar en cuenta los conflictos financieros que sus políticas de tasas de interés bajas estaban desatando en las economías de mercados emergentes. Esas economías debían lidiar con enormes entradas de fondos en busca de rendimientos más altos, por lo que Rajan hace un llamado a los bancos centrales de los países de los que provienen esos fondos a “reinterpretar su mandato y considerar los efectos a mediano plazo de las políticas de respuesta de los países receptores, como una intervención cambiaria prolongada”.

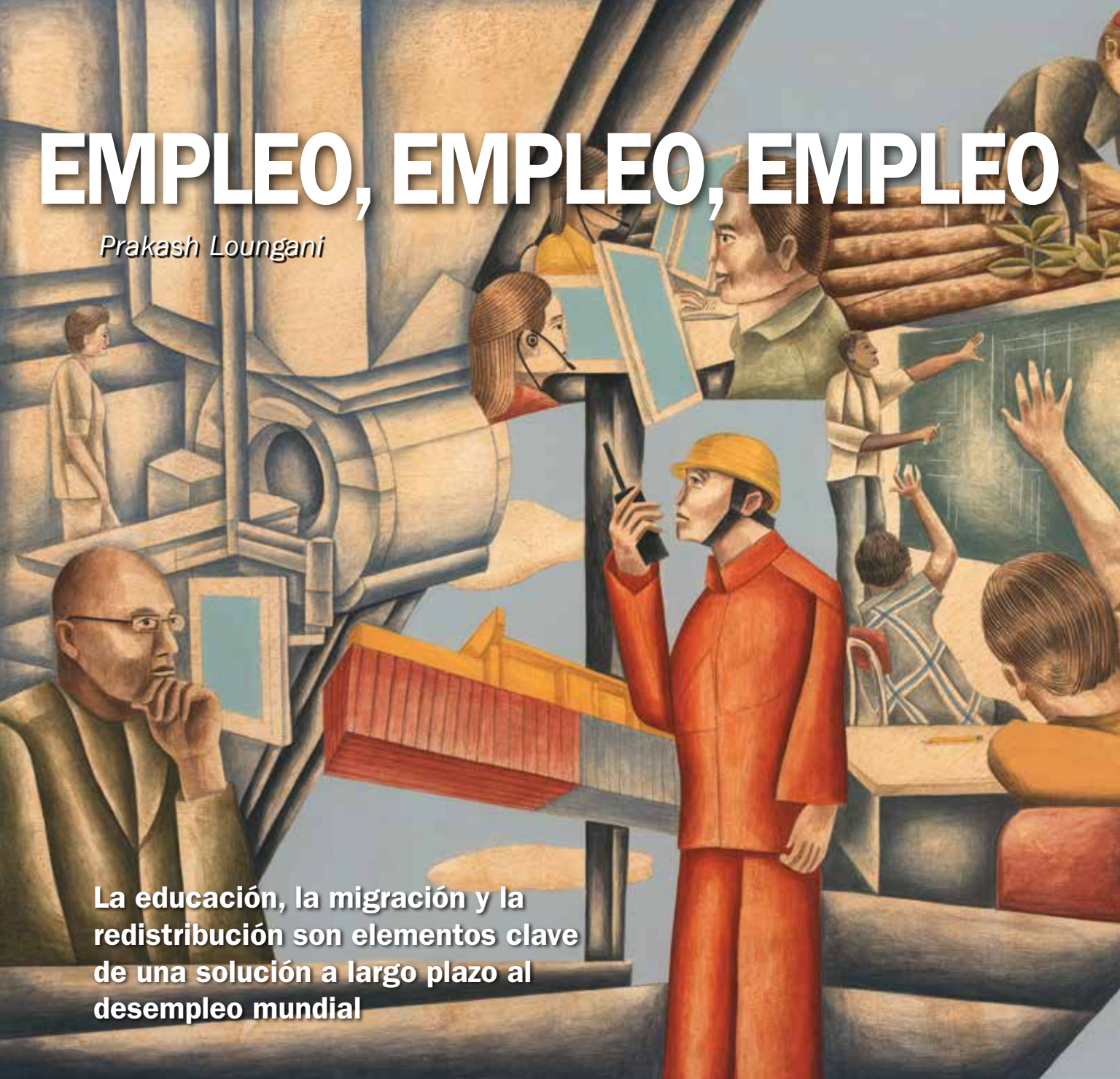
Como ilustró Rajan en una conferencia que dio en junio de 2013 en el Banco de Pagos Internacionales: “En un mundo integrado por enormes flujos de capitales, la política monetaria de los países grandes sirve de acelerador para todo el planeta. Mi auto puede languidecer en una zanja profunda aunque tenga el acelerador presionado a fondo, pero el resto del mundo puede verse empujado a velocidades mucho mayores que la máxima. Si los demás países del mundo no tienen demasiados medios para evitar los efectos secundarios de las políticas poco convencionales que surgen de los grandes bancos centrales, ¿deberían los grandes bancos centrales internalizar esos efectos? ¿Cómo? ¿Y sería políticamente posible?”

Rajan tiene una oportunidad a la que pocos académicos acceden: poner en práctica lo que hace tiempo predica. El BRI (así como los bancos centrales de otras economías de mercados emergentes) no será el auto más potente del vecindario, pero para Rajan, ser un conductor ejemplar puede ser la oportunidad de su vida. ■

Laura Wallace es Consultora de Comunicaciones y ex Directora Editorial de F&D.

# EMPLEO, EMPLEO, EMPLEO

Prakash Loungani



**La educación, la migración y la redistribución son elementos clave de una solución a largo plazo al desempleo mundial**

**M**ÁS de 200 millones de personas en el mundo entero están sin trabajo hoy. Atacar este elevado desempleo, especialmente entre los jóvenes, es un reto apremiante, como lo explico en “Siete años de vacas flacas”, y lo expresa Angana Banerji en “Europeos sin empleo”, en esta edición de *F&D*. Pero el reto no es solo a corto plazo. En la próxima década, se estima que se necesitarán 600 millones de empleos en las economías avanzadas y de mercados emergentes para los actuales desempleados y para quienes ingresarán al mercado laboral mundial.

El temor de que no haya trabajo para todos es inmemorial. Miremos, por ejemplo, esta predicción hecha por la revista

estadounidense *The Atlantic* sobre la amenaza que es para el país la mano de obra extranjera barata:

*... no falta mucho para que el mercado se vea inundado por todo lo que pueden producir la maquinaria y la mano de obra barata. Los millones de China, junto con los millones de India, nos llevarán a los labios un cáliz rebosante de mano de obra mecanizada barata y nos obligarán a beberlo hasta la última gota a menos que tomemos conciencia de la situación.*

Ese artículo apareció en 1879, y muestra que si bien los términos como la deslocalización y la tercerización son nuevos, la ansiedad que los sustenta —el temor al comercio internacional— es vieja.



A pesar de la amenaza que representaba la mano de obra barata en la década de 1870 —y en todas las décadas que la siguieron—, el ingreso promedio en Estados Unidos ha aumentado sin pausa y hoy ronda US\$50.000 al año, cifra tremendamente superior a lo que gana el chino o el indio promedio.

Junto al temor a la mano de obra extranjera barata, la inquietud de que la tecnología destruye empleos no es nueva. Los titulares actuales proclaman que en una década “uno de cada tres empleos habrá sido reemplazado por *software* o por robots”. El artículo “Trabajo y tecnología” de Jim Bessen, publicado en esta edición, aborda esa preocupación de frente. Su conclusión es que “a pesar del temor al desempleo tecnológico generalizado”, los hechos demuestran que “la tecnología desplaza a los trabajadores a otras

tareas y no los reemplaza totalmente”. Las nuevas aptitudes que busca el mercado son humanas y complementarias de la nueva tecnología, y hasta ahora no es fácil programarlas en robots.

Los beneficios de la mayor globalización de los mercados del trabajo y el cambio tecnológico no se han diseminado en igual grado dentro de las economías avanzadas en las dos últimas décadas. Hay una notable erosión de los empleos que requieren aptitudes medias y ofrecen salarios medios, muchos de los cuales desaparecieron del sector manufacturero. Estas tendencias, y el consecuente aumento de la desigualdad, están documentadas en el artículo de Ekkehard Ernst que aparece en esta edición (“La apretada clase media”). Ernst también analiza el curso que seguirán estas tendencias en las próximas décadas tanto en las economías avanzadas como en los mercados emergentes, y concluye que habrá “mejores condiciones laborales y salarios más altos, pero probablemente solo para las personas que poseen las aptitudes adecuadas”.

Generalmente, se proponen tres soluciones para el reto de encontrar trabajo para todos: educación, migración y redistribución. Ninguna es fácil ni completa, y las dos últimas rara vez tienen respaldo político.

La educación llevaría los beneficios de la tecnología a un segmento más amplio de la población. “Trabajo y tecnología” muestra ejemplos concretos de lo que pueden hacer las empresas, las asociaciones empresariales y los gobiernos a fin de promover las nuevas aptitudes necesarias para “participar en el nuevo mundo” de la economía digital. Pero la educación y las aptitudes no son algo que puedan adquirirse de la noche a la mañana, y las personas desplazadas por el comercio y la tecnología necesitarán algo de ayuda para ganarse la vida en el ínterin.

En principio, la migración podría ser una solución importante al reto de la creación de empleo a nivel internacional. Los trabajadores muy calificados de China e India podrían aliviar la escasez que existe en Estados Unidos. Las enfermeras de otros países asiáticos podrían cuidar a los ancianos de Japón. Como explica Çağlar Özden en su artículo de esta edición (“Un largo camino al trabajo”), la migración aún es baja en comparación con el nivel aconsejable desde un punto de vista económico. Pero a pesar de los considerables beneficios que traen los inmigrantes a los países de destino —y que Özden detalla en su artículo—, la oposición a la migración es fuerte y va en aumento.

Para ayudar a los que podrían perder —o no ganar tanto— con la migración, así como a los desplazados por el comercio y la tecnología, se necesita una política de respuesta que incluya una mayor redistribución de los beneficios que reciban quienes sí ganan. Y para los trabajadores desplazados que están por terminar su vida laboral, la redistribución puede ser una solución más práctica que la adquisición de nuevas aptitudes. Pero a pesar de la preocupación que suscita el aumento de la desigualdad, la redistribución no parece tener demasiado atractivo político.

En resumidas cuentas, el mercado laboral mundial está lejos de ser verdaderamente mundial. El mundo puede ser plano desde el punto de vista de la circulación de los capitales, pero está lleno de obstáculos a la movilidad de la mano de obra. ■

*Prakash Loungani es Asesor del Departamento de Estudios del FMI y dirige el proyecto del FMI denominado Empleo y Crecimiento.*

# Siete años de vacas flacas

**La economía mundial se recupera lentamente del desempleo récord gracias a la decidida respuesta de los gobiernos**



Prakash Loungani

**E**L INICIO de la Gran Recesión en 2007 provocó la peor destrucción de empleo en el mundo desde la Gran Depresión de los años treinta. En 2010, 30 millones de personas habían pasado a engrosar las filas del desempleo. Unas tres cuartas partes de ese incremento se registraron en economías de alto ingreso.

Esta vez, los mercados emergentes y los países de bajo ingreso resistieron mejor. En los mercados emergentes, la tasa de desempleo apenas varió —con un incremento de solo 0,25 puntos porcentuales en 2010—, mientras que en las economías de bajo ingreso incluso se redujo.

Desde 2010 la economía mundial se ha ido recuperando de forma lenta y desigual. La tasa mundial de desempleo ha vuelto a situarse en torno al 5½%, el nivel de 2007, previo a la Gran Recesión. En el grupo de alto ingreso —países de la OCDE—, el desempleo se disparó hasta el 8½% en 2010 y ha ido disminuyendo lentamente hasta el 7½% actual (véase gráfico 1, panel izquierdo). Mientras que Estados Unidos registró el año pasado un rápido ritmo de crecimiento del empleo, este se mantuvo relativamente estable en la zona del euro, región en gran medida responsable de la anémica recuperación del empleo mundial (véase gráfico 1, panel derecho).

## “Estructuralistas versus cíclicos”

Durante el período 2009–11, “dos bandos de economistas se enfrentaron por las causas del elevado desempleo”, según se señalaba en un artículo publicado en esas fechas en *Slate*.

La facción de los “cíclicos” sostenía que los factores cíclicos no solo eran la causa principal, si no la única. Su cabecilla y ganador del Premio Nobel, el norteamericano Paul Krugman, escribió: “¿Que por qué se mantiene elevado el desempleo? Pues porque el crecimiento es débil. Y punto. No hay nada más que decir”. Para este bando, la razón del débil crecimiento era la demanda insuficiente, que el gobierno debería intentar impulsar a través de una política monetaria laxa y estímulos fiscales.

Los “estructuralistas”, por su parte, afirmaban que el desempleo elevado no se debía únicamente a la debilidad del crecimiento, sino también a una serie de problemas estructurales del mercado de trabajo. Narayana Kocherlakota, Presidente del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, se refirió a este descalce en unas declaraciones:

“Las empresas ofrecen trabajo, pero no encuentran a los trabajadores adecuados. Los trabajadores desean trabajar, pero no encuentran el trabajo adecuado. Son muchas las posibles causas del descalce —geográficas, demográficas, de competencias... cuesta pensar de qué modo la Fed puede resolver el problema... La Fed carece de medios para transformar a obreros de la construcción en obreros del sector manufacturero”.

## ¿Quién ganó la pelea?

Cuatro años después, ¿qué facción resultó tener razón? La preponderancia de pruebas apunta a la explicación cíclica, como incluso Kocherlakota ahora lo reconoce.

Varias medidas del descalce han recuperado la normalidad. Por ejemplo, en Estados Unidos, el descalce entre las ofertas de trabajo y el desempleo aumentó durante los primeros años de la Gran Recesión, revelando un mayor número de vacantes en algunos sectores de la economía y un mayor desempleo en otros, pero ha vuelto a reducirse.

Otra de las medidas del descalce es la dispersión de la tasa de desempleo en los distintos estados de Estados Unidos, que también aumentó en 2009–10, lo que indica que el desempleo en algunos estados fue mucho peor que en otros. No obstante, desde la fecha, esta dispersión ha vuelto a situarse en los niveles anteriores a la crisis (gráfico 2). Está por verse si la participación en la fuerza laboral se recuperará.

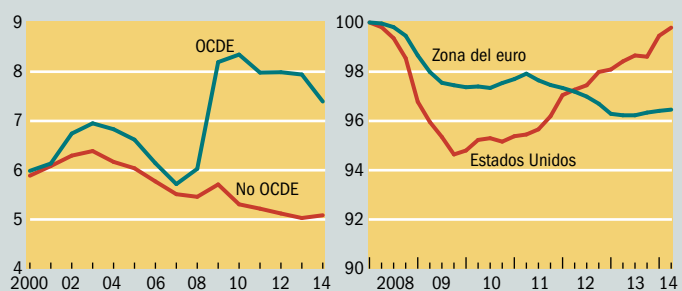
Gráfico 1

### Avance intermitente

La recuperación de los mercados de trabajo mundiales ha sido de doble velocidad.

(promedio de las tasas de desempleo, porcentaje)

(empleo, 2008 = 100)



Fuente: FMI-EIU-OCP Policy Center, International Jobs Report, enero de 2015.

En otros países, las pruebas de descalce son más difusas, pero la opinión general apunta a los factores cíclicos como causa principal del elevado desempleo.

Asimismo, las pruebas contradicen las previsiones del bando estructuralista de que la recuperación del crecimiento, por sí misma, no reduce el desempleo. El vínculo entre puestos de trabajo y crecimiento continuó siendo sólido durante la Gran Recesión, no solo en los países de la OCDE, sino también en los demás (véase gráfico 3, panel izquierdo). El gráfico muestra la solidez del vínculo entre empleo y crecimiento en cuatro grupos de economías, prácticamente inalterado durante la Gran Recesión.

La experiencia de los distintos países confirma esta panorámica general. Por ejemplo, la evolución del desempleo en España tras la Gran Recesión podría haberse previsto a partir de la relación histórica entre desempleo y crecimiento (véase gráfico 3, panel derecho).

### ¿Ayudaron los gobiernos?

Hay que reconocer que la mayoría de los países respondieron de forma decidida en 2008–09 para intentar minimizar los efectos de la crisis sobre el desempleo. De entrada, los gobiernos utilizaron de inmediato la política monetaria para estimular la demanda de productos y servicios —y, por tanto, de trabajadores—, mediante una reducción de las tasas de interés oficiales (“de intervención”) y, en muchos casos, rescataron a instituciones financieras. Los gobiernos también proporcionaron estímulos fiscales, en parte de forma coordinada con las economías avanzadas y emergentes del Grupo de los Veinte (G-20).

Algunos países, como Alemania, también intentaron repartir el sufrimiento provocado por la reducida demanda mediante puestos de trabajo compartidos en lugar de despidos. Estados Unidos y otros países prorrogaron la duración de los subsidios por desempleo, lo que redujo los costos sociales del desempleo, aparentemente sin desalentar la búsqueda de trabajo por parte del desempleado.

La facción cíclica considera que, con el crecimiento del desempleo, estas medidas evitaron repercusiones económicas como las sufridas por la economía mundial durante la Gran Depresión de los años treinta. Es fácil tachar de exagerados estos temores con la información de la que disponemos hoy, pero en esos momentos no lo eran. Debe reconocerse el mérito de la decidida y rápida respuesta inicial de los gobiernos.

### Un punto de inflexión

Hacia mediados de 2010, algunos gobiernos empezaron a preocuparse por la acumulación de deuda pública —atribuible en gran medida al descenso de los ingresos tributarios debido a la recesión y los rescates en el sector financiero— y comenzaron a dar marcha atrás en materia de política fiscal (véase recuadro).

Mientras otros países endurecían su política fiscal, estos gobiernos aplicaron una política monetaria más expansiva. En Estados Unidos, Charles Evans, Presidente del Banco de la Reserva Federal de Chicago, defendió con firmeza en septiembre de 2011 esta mayor relajación:

“Imaginemos que la inflación fuese del 5%, frente a nuestro objetivo del 2%. . . Cualquier banco central que se precie. . . reaccionaría como si hubiese un incendio. Habría que dedicar esa misma energía a mejorar las con-

diciones del mercado laboral. . . si una inflación del 5% equivale a un incendio, lo mismo debería provocar un desempleo del 9%.”

Su empuje desembocó en la llamada norma de Evans, un compromiso explícito asumido en 2012 por la Reserva Federal para mantener sus tasas de intervención básicamente en cero “mientras la tasa de desempleo esté por encima del 6½%” y se cumplan los objetivos de inflación. Ese mismo año, Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo (BCE), se comprometió a hacer “todo lo necesario” para salvar al euro.

### ¿Y ahora qué?

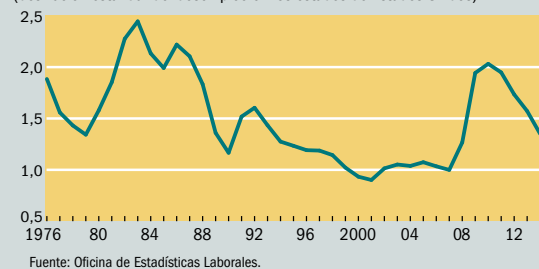
El desempleo sigue siendo elevado en muchos países europeos —de forma alarmante en España y Grecia— y las previsiones para 2015 no auguran grandes mejoras (véase gráfico 4, panel izquierdo). El desempleo a largo plazo sigue siendo alto —incluso en el Reino Unido y Estados Unidos, donde la tasa de desempleo total ha descendido—, y el desempleo juvenil es elevado en España, Grecia, Italia, Portugal (véase gráfico 4, panel derecho).

Los datos de un estudio del FMI indican que el 50%–70% del incremento del desempleo juvenil es atribuible al débil crecimiento. Por tanto, el estudio recomienda como “medida prioritaria impulsar la demanda agregada en la zona del euro, en especial mediante una orientación muy laxa de la política monetaria que complemente la aplicación de las reformas

Gráfico 2

#### Estabilización

La variación de las tasas de desempleo de los estados de Estados Unidos ha vuelto a situarse en los niveles anteriores a la crisis. (desviación estándar del desempleo en los estados de Estados Unidos)



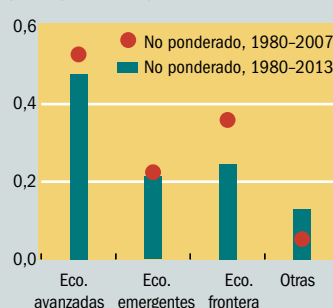
Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales.

Gráfico 3

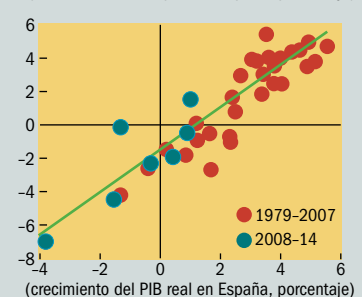
#### Una sólida interconexión

El vínculo empleo-crecimiento sobrevivió a la Gran Recesión: cuando aumentó el crecimiento, también aumentó el empleo.

(subida del empleo atribuible a un aumento del crecimiento en 1 punto porcentual, puntos porcentuales)



(crecimiento del empleo en España, porcentaje)



Fuentes: Véanse en Ball et al. (2013) los detalles sobre países y períodos abarcados; y Furceri y Loungani (2014). Nota: En el panel de la izquierda, los círculos indican la fortaleza del vínculo empleo-crecimiento durante 1980 a 2007, y las barras indican que dicho vínculo permaneció fuerte durante la Gran Recesión.

estructurales necesarias”. (Véase “Europeos sin empleo” en esta edición de *F&D*).

El fuerte respaldo del BCE a la demanda resulta alentador: en enero de 2015, anunció una mayor relación de la política monetaria. En materia de política fiscal, se han adoptado medidas para impulsar el crecimiento mediante proyectos de infraestructura pública (inversión transfronteriza en redes de transporte, comunicaciones y redes de energía).

Cada vez más, estas medidas van acompañadas de reformas estructurales para abordar las debilidades de las economías anteriores a la Gran Recesión. Además de las medidas en pro de una unión bancaria que fomente el flujo de crédito, las reformas nacionales incluyen abrir los mercados de productos y servicios, como los de la energía, racionalizar las cargas normativas e intensificar los mercados de capital.

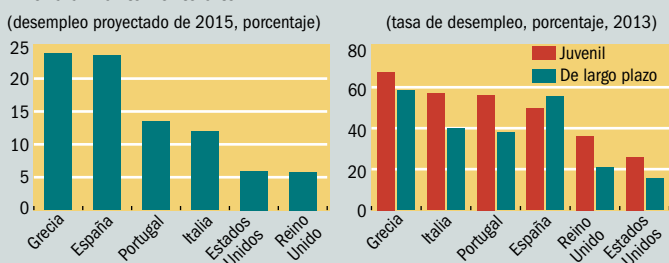
Los países también intentan abordar el problema de los mercados laborales duales, en los cuales algunos trabajadores cuentan con contratos indefinidos y una elevada protección del empleo, mientras otros, a menudo jóvenes, obtienen contratos temporales sin casi protección o formación. Por ejemplo, Italia ha aprobado una ley que permite un nuevo tipo de contrato de trabajo cuya protección del empleo aumenta gradualmente con la antigüedad, lo que debería motivar a los empresarios a dar una oportunidad a los jóvenes trabajadores.

Los datos de las economías de la OCDE sugieren que la respuesta del desempleo a largo plazo al crecimiento es mucho más

Gráfico 4

### Malas noticias por todos lados

El desempleo proyectado, juvenil y de largo plazo sigue situándose en un nivel alarmantemente alto.



Fuente: FMI, Actualización de Perspectivas de la economía mundial, enero de 2015.

Nota: El desempleo de largo plazo se define como el desempleo de un año o más de duración.

moderada que la del desempleo total. Por tanto, seguramente se necesiten políticas más selectivas para ayudar a los desempleados de larga duración. Katz *et al.* (2014) recomiendan que, en los peores momentos de la desaceleración, los gobiernos se concentren en los subsidios por desempleo así como en la capacitación, pero opten por una aplicación más agresiva de políticas activas del mercado laboral, como la asistencia en la búsqueda de trabajo, a medida que el mercado laboral inicia su recuperación. Es posible que las personas desempleadas por un largo tiempo tengan dificultades para conservar un trabajo después de encontrarlo, para lo cual, según algunos datos, pueden resultar positivos los incentivos económicos.

Los costos del desempleo son altos. Muchos de los que pasan por un despido experimentan una pérdida de ingresos persistente —incluso después de volver a encontrar trabajo— y problemas de salud. Sus familias sufren y la cohesión social se rompe. Durante la Gran Recesión, el desempleo y los costos relacionados hubiesen sido mucho peores de no haberse aplicado rápidamente políticas monetarias y fiscales para contener su incremento. Para reducir el elevado desempleo en la zona del euro se requiere el respaldo continuo de una política monetaria y fiscal lo más favorable posible al crecimiento. ■

*Prakash Loungani es Asesor del Departamento de Estudios de la FMI y dirige el proyecto Empleo y Crecimiento del FMI.*

#### Referencias:

- Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh y Prakash Loungani, 2013, “Does One Law Fit All? Cross-Country Evidence on Okun’s Law”, ponencia en *The New School*, 10 de septiembre.
- Draghi, Mario, 2012, discurso pronunciado en la Conferencia Mundial de Inversión, Londres, 26 de julio.
- Evans, Charles, 2011, “The Fed’s Dual Mandate: Responsibilities and Challenges Facing U.S. Monetary Policy”, discurso pronunciado en el Centro Europeo de Economía y Finanzas, Londres, Reino Unido, 7 de septiembre.
- Furceri, Davide, y Prakash Loungani, 2014, “Growth: An Essential Part of the Cure for Unemployment”, blog de iMFdirect, 19 de noviembre.
- Katz, Lawrence F., Kory Kroft, Fabian Lange y Matthew Notowidigdo, 2014, “Addressing Long-Term Unemployment in the Aftermath of the Great Recession”, *Vox*, 3 de diciembre.
- Kocerlakota, Narayana, 2010, “Inside the FOMC”, discurso pronunciado en Marquette, Michigan, 17 de agosto.
- Krugman, Paul, 2011, “The Fatalist Temptation”, blog de *The New York Times*, 9 de julio.
- Ledbetter, James, 2010, “Strucs vs. Cyscs”, *Slate*, 24 de agosto.

### El FMI y la consolidación fiscal

La reversión de 2010 de la política fiscal, cuando las autoridades frenaron el gasto relacionado con la crisis, recibió el visto bueno del FMI, aunque no porque creyera en la “austeridad expansiva”, según la cual la consolidación fiscal es beneficiosa para el crecimiento en determinadas circunstancias. Al contrario, los estudios llevados a cabo por el FMI mostraron que:

- La consolidación fiscal sería contractiva, es decir, reduciría el producto e incrementaría el desempleo; el FMI, además, analizó si su personal técnico utilizaba los “multiplicadores fiscales” adecuados.
- En ocasiones anteriores, la consolidación fiscal acentuó las desigualdades en las economías avanzadas y de mercados emergentes (“Un amargo remedio”, *F&D*, septiembre de 2011).
- En recuperaciones mundiales anteriores, las políticas fiscal y monetaria adoptaron una misma orientación para respaldar el crecimiento.

A la luz de estas conclusiones, el FMI alertó del peligro de retirar demasiado pronto el estímulo fiscal, lo que podía hacer descarrilar la incipiente recuperación, y recomendó una retirada moderada y mesurada que evitara agudas restricciones del financiamiento. Para el diseño de los programas del FMI se tuvieron en cuenta las consecuencias de la consolidación para los pobres y la Directora Gerente, Christine Lagarde, defendió la decisión de realizar una consolidación mesurada como “la decisión correcta”, dadas las previsiones de crecimiento disponibles en 2010.



# Cuestión de TAMAÑO

## Las empresas de África subsahariana deben generar más empleo para desarrollar todo el potencial de la región

Bruce Edwards

**E**L RITMO al que muchas economías de África subsahariana han estado creciendo en los últimos años puede evocar imágenes de carteles con la frase “Se necesita empleado” en casi cada empresa. Pero a pesar de este ritmo de crecimiento superior al 5% anual, aún no hay suficientes empleos remunerados, especialmente fuera del sector agrícola.

En África subsahariana, la fuerza laboral asciende a unos 450 millones de personas, pero menos de 40 millones trabajan en el sector formal. Esto no significa que el resto de la población no trabaje; de hecho, el desempleo en la región es relativamente bajo. El problema consiste en transformar el actual mercado de trabajo que mantiene a los trabajadores en pequeños empleos en el sector informal y en la agricultura —en muchos casos pagándoles muy poco o nada— en un mercado que ofrezca más oportunidades en el sector manufacturero y de servicios, donde existe más seguridad en materia de ingresos. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 76,6% de los trabajadores de África subsahariana se encuentra inmerso en formas de empleo vulnerables.

Además, dado que África subsahariana es la región con la tasa de fertilidad más alta del mundo, es necesario generar mucho más empleo para absorber a una fuerza laboral en rápida expansión. Según las Naciones Unidas, se estima que en esta región la población en edad de trabajar se duplicará con creces de aquí a 2050.

### Ventaja potencial

Si bien el crecimiento de la población ejerce presión sobre el mercado de trabajo, este también podría ser beneficioso. África subsahariana es la región con la proporción de población entre 10 y 24 años más alta del mundo (32%), lo que, según la OIT, ofrece un “dividendo demográfico” porque la capacidad productiva de la población en edad de trabajar aumentará con la capacidad de mano de obra adicional.

Según un estudio del FMI titulado “Africa’s Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century”, si las economías de África subsahariana pueden atraer más inversión de Asia oriental en producción de uso intensivo de mano de obra, la región podría experimentar un gran aumento de la producción manufacturera para la exportación. Pero actualmente menos del 10% de los trabajadores de la región tiene empleos en la industria.

Según un estudio reciente del Center for Global Development (CGD), las empresas de 41 países de esta región son un 24% más pequeñas que las del resto del mundo. El estudio se basa en datos de 41.000 empresas formales en 119 países y compara su productividad a lo largo del tiempo.

Entre las razones presentadas en este estudio, titulado “Stunted Growth: Why Don’t African Firms Create More Jobs?”, para explicar

por qué las empresas de esta región son más pequeñas, cabe señalar la reticencia de las empresas familiares a contratar empleados que no sean de la familia y la cuota potencial de mercado limitada en algunos sectores. Pero en general, según el estudio, el poco propicio clima empresarial de la región impide que las empresas crezcan.

Y si bien algunos factores como el acceso limitado al financiamiento y la fiabilidad del suministro de electricidad son obstáculos evidentes, también hay que tener en cuenta la gobernanza regional. Vijaya Ramachandran, investigador principal en el CGD y coautor del informe, señala que las grandes empresas suelen ser objetivos fáciles para los gobiernos desesperados por generar ingresos fiscales y para los funcionarios corruptos dispuestos a cobrar sobornos. “En algunos países, las empresas prefieren mantenerse pequeñas para no llamar la atención de los reguladores públicos”. Según el estudio, la carga burocrática aumenta considerablemente para las empresas de más de 100 empleados.

### A veces ser pequeño es algo bueno

En África subsahariana, el sector formal es una fuente importante de ingresos tributarios, y las empresas más grandes ayudarían a financiar los programas sociales. Pero dado que el 90% de los empleos se concentran en pequeñas empresas familiares informales o en la agricultura de subsistencia, los trabajadores tienen muy pocas posibilidades de encontrar un empleo formal con prestaciones. Según Alun Thomas, Economista Principal en el FMI, “aunque el trabajo asalariado (empleo remunerado fuera del sector agrícola) suele mencionarse como el objetivo principal de la política laboral, es más probable que las empresas familiares proporcionen la mayor parte de los nuevos empleos en el futuro”.

Además, aunque las empresas familiares pequeñas no suelen pagar impuestos y a menudo son difíciles de mantener, se espera que estas empresas crezcan —por ejemplo, contratando a un vecino— y registren su negocio para tener acceso al financiamiento. Los gobiernos pueden alentar a los empresarios a ingresar a la economía formal mejorando el clima empresarial.

En definitiva, las empresas formales e informales de África subsahariana tienen los mismos problemas. Dado el alcance de las cuestiones relacionadas con el empleo en la región, las autoridades deberían tomar medidas orientadas a mejorar el marco regulatorio y subsanar las deficiencias en infraestructuras esenciales, como el suministro de electricidad del que depende el crecimiento de ambos sectores.


Es esencial crear empresas más grandes y aumentar el número de empresarios para mejorar la vida de millones de personas que necesitan un trabajo estable hoy y en el futuro. ■

*Bruce Edwards es asistente editorial de Finanzas & Desarrollo.*

# Un LARGO CAMINO

## al TRABAJO

Çağlar Özden



La entrada de inmigrantes en el mercado laboral de un país causa más beneficio que perjuicio

**J**OHN, un gestor de fondos de cobertura en Wall Street, y Juan, un albañil nicaragüense, tienen algo importante en común: ambos son arbitrajistas mundiales.

John busca pequeñas diferencias en las tasas de interés mundiales, transfiere miles de millones de dólares pulsando una tecla y, presuntamente, mejora la asignación de capital.

Juan se mudó de Masaya a California para aprovechar una diferencia de precios distinta, pero mucho mayor: un salario medio en construcción, 11 veces superior al de Nicaragua. Con los ahorros de su familia de toda una vida, pagó a un “coyote” y vive con el temor de ser deportado, pero es la envidia de 30% de nicaragüenses que emigrarían si pudiesen, según una encuesta Gallup de 2012.

John se ha beneficiado de la reciente y rápida integración de los mercados financieros y de productos. La historia de Juan también es de éxito por méritos propios. Es uno de los pocos que han superado las barreras geográficas, culturales, lingüísticas y de políticas que afrontan los inmigrantes que buscan trabajos mejor pagados en otros países.

La intermitente integración de los mercados laborales es la excepción más importante de la globalización y perpetúa la disparidad salarial. Esta es la razón por la que el porcentaje de inmigrantes ha permanecido estable en torno al 3% de la población mundial desde 1960. Existen amplias diferencias salariales no solo en los sectores de baja calificación, como construcción y agricultura, sino también en muchos de alta calificación (OIT, 2012/13). Las enfermeras ganan siete veces más en Australia que en Filipinas; los contadores, seis más en el Reino Unido que en Sri Lanka, y los médicos, cinco veces más en Estados Unidos que en Egipto, en términos de paridad de poder adquisitivo.

### La percepción de la gente

Los reducidos niveles de inmigración mundiales y las grandes brechas salariales entre los países de origen y destino de inmigrantes apuntan a un aislamiento relativo de los mercados laborales internos, y a un efecto mínimo de la inmigración en los salarios.

Pero la percepción de la gente es otra. En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muchos ven la inmigración como el principal problema que actualmente enfrenta su país y culpan a inmigrantes como Juan por los bajos salarios y el alto desempleo.

¿Hasta qué punto está esto justificado? Un aspecto clave del debate sobre la inmigración es la percepción errónea y la ignorancia. Encuestas de IPSOS Mori (Duffy y Frere-Smith, 2014) indican que los británicos creen que los inmigrantes



representan el 24% de la población, cuando en realidad son el 13%. La brecha es todavía mayor en Estados Unidos (32% frente a 13%), Francia (28% frente a 10%) y España (24% frente a 12%). Este sesgo afecta la actitud ante la inmigración.

### Patrones migratorios

Observemos primero los patrones migratorios. Entre 1960 y 2010, la cifra mundial de inmigrantes pasó de 90 millones a 215 millones y se mantuvo estable en torno al 3% de la población mundial. Dos tercios del crecimiento correspondieron a la emigración a Europa occidental y Estados Unidos. El tercio restante representa la mayor movilidad entre los países de la antigua Unión Soviética, los países emergentes del golfo Pérsico, ricos en petróleo, como principales destinos; y una mayor migración intraafricana, así como una migración a Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Algunos países dinámicos de mediano ingreso, como Malasia, Sudáfrica y Turquía, se convirtieron en imanes regionales para refugiados y gente en busca de empleo.

La migración sur-norte es la tendencia de los últimos 50 años. Datos recientes de la OCDE y el Banco Mundial revelan interesantes pautas de migración hacia países de la OCDE, el centro del debate sobre la relación entre migración y mercados de trabajo. Los 113 millones de inmigrantes en los países de la OCDE en 2010 representan un incremento de 38% con respecto a la década anterior. Los inmigrantes representan el 11% de la población de la OCDE, muy por encima del promedio mundial, y eso quizá explique el temor de la gente en estos países. La emigración dentro de la OCDE representa aproximadamente el 40% del total; el resto procede de América Latina (26%), Asia (24%) y África (10%).

El factor determinante del impacto de la inmigración en el mercado laboral es el nivel de calificación de los inmigrantes. En los países de la OCDE, los inmigrantes se dividen en partes casi iguales entre personas con estudios superiores (30%), de secundaria (36%) y primaria (34%). Frente a los nativos, los inmigrantes están sobrerrepresentados entre las personas con educación superior (23% de los nativos) e infrarrepresentados entre los trabajadores con educación secundaria (41% de los nativos).

Las cifras varían mucho dentro de la OCDE, y por eso generalizar resulta difícil y peligroso. En Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Suiza, los inmigrantes superan el 25% de la población total, mientras que en Japón hay un casi inapreciable 1%. Quienes emigran a Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido tienen mayor formación y representan aproximadamente el 70% del total de inmigrantes con estudios superiores en países de la OCDE (véase gráfico).

La migración no ocurre en un vacío, sino que es producto de distintas fuerzas a favor y en contra. Mientras existan las diferencias de salarios, millones de personas como Juan arriesgarán la vida para saltar muros muy vigilados, cruzar ríos y surcar mares para entrar a países de alto ingreso. La inmigración y las condiciones de los mercados laborales locales tienen influencia recíproca, algo que el análisis económico debe tener en cuenta. (Véase en Borjas, 2014, un excelente análisis de las investigaciones).

### Repercusiones en el empleo

La inmigración ¿crea o destruye empleo? La pregunta suele referirse a los puestos de trabajo *para* trabajadores nativos, no al

nivel general de empleo en un país. Más del 60% de los votantes de Estados Unidos y el Reino Unido, el 50% en España e Italia, y el 40% en Alemania y Francia creen que los inmigrantes quitan el trabajo a los nativos. No es de extrañar que los políticos hayan atacado más la inmigración en la última década: la crisis financiera sacudió a los mercados laborales de los países de la OCDE.

Pero más allá de la política y las percepciones, la cuestión también provoca un acalorado debate académico, aunque las cifras señalan que los efectos sobre salarios y empleo son reducidos. Por ejemplo, según el muy citado estudio de Ottaviano y Peri (2008), la inmigración *incrementó* 0,6% los salarios de los trabajadores nativos de Estados Unidos durante 1990-2006, mientras que Borjas y Katz (2007) observaron que el efecto estaba en torno a cero. Sea como fuere, el efecto de la inmigración en los salarios es claramente mínimo, inclusive en la UE. Por ejemplo, Docquier, Pery y Özden (2014) observaron que el efecto salarial medio de los nuevos inmigrantes (llegados entre 1990 y 2000) fue un incremento aproximado de 0,3% en Alemania y Francia, 0,8% en el Reino Unido y un porcentaje intermedio en la mayoría de los países de la UE. Incluso el economista de Oxford Paul Collier, crítico acérrimo de la inmigración, admite efectos positivos, aunque menores, en los mercados laborales de los países occidentales, y basa su oposición solo en argumentos de diversidad cultural y cohesión.

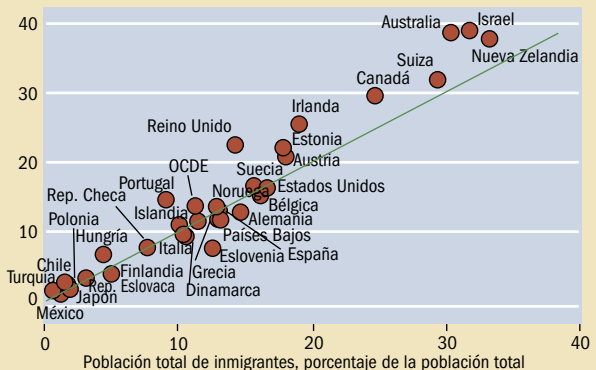
Es un análisis sensato, pero con deficiencias. En primer lugar, los *promedios* podrían ocultar efectos heterogéneos en la sociedad. Ciertos grupos, como los trabajadores varones mayores y menos calificados, que no pueden competir y tienen pocas opciones de reconversión, registran pérdidas significativas.

En segundo lugar, muchos de estos trabajadores quizá prefieran *abandonar* la fuerza laboral en vez de aceptar un recorte salarial, y quizá consideran más atractiva la jubilación anticipada, la incapacidad o las prestaciones por desempleo. Esto no se reflejará en las cifras si no se tiene en cuenta esta clase de desempleo semivoluntario y si solo se observan los salarios de los ocupados. En tercer lugar, se trata de análisis generalistas que no

### Triunfar en el extranjero

La proporción de inmigrantes respecto al total de la población y a la población con educación superior en los países de la OCDE varía mucho.

(proporción de inmigrantes entre las personas con educación superior, porcentaje, 2010)



Fuente: Base de datos de inmigrantes en los países de la OCDE preparada por el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.



tienen en cuenta diferencias sectoriales. Muchas actividades son simplemente asumidas por inmigrantes dispuestos a trabajar por salarios inferiores a los de los trabajadores nativos, lo cual quizá no repercute mucho en la tasa de estudiantes que terminan la secundaria, pero posiblemente sí en la subcategoría de operadores de maquinaria con educación secundaria, por ejemplo.

La mayoría de los economistas laborales coincidirían en que la inmigración no es la principal culpable de los problemas recientes del mercado laboral, que afectan a los trabajadores de más edad y menor formación. La innovación tecnológica, la relocalización, la volatilidad financiera, la rigidez de los mercados laborales y los cambios demográficos son factores más determinantes. Lo que ocurre es que los inmigrantes son blancos más visibles y fáciles para los políticos y el público.

### Efectos dinámicos

La mayoría de los estudios observan, en *promedio*, que los efectos de la inmigración en los mercados laborales son mínimos, pero investigaciones más recientes y amplias se centran en efectos dinámicos que provocan cambios estructurales y de comportamiento en los mercados de trabajo. Lo importante es cómo los inmigrantes encajan en los mercados de trabajo de destino: si complementan o sustituyen las competencias de los trabajadores nativos, qué clase de trabajos arrebatan y, sobre todo, las respuestas de los nativos en cuanto a selección de empleo, formación y otras opciones laborales. Esto tiene repercusiones a largo plazo y exige un análisis cauteloso.

Estados Unidos es un buen laboratorio para el estudio de estos efectos dinámicos. Los inmigrantes representan el 16% de su población activa, pero se concentran en ciertas actividades. Por ejemplo, constituyen el 60% de muchas actividades de construcción y la mayoría de empleados rurales y carniceros. En el otro extremo del espectro educativo, más de un tercio de los científicos, médicos y economistas han nacido también en otro país. Estos porcentajes aumentaron gradualmente en la pasada década, lo que indica que los inmigrantes ya se habían especializado en estos dos extremos del espectro. Son también las actividades en las que más parecen escasear los trabajadores nativos. Estados Unidos sencillamente necesita más médicos, científicos e ingenieros, así como albañiles, trabajadores rurales y personal de limpieza de lo que los nativos pueden proporcionar *con los salarios actuales*.

Los trabajadores nativos —sobre todo en actividades de baja calificación— pueden dejar la población activa y disfrutar de las generosas prestaciones por desempleo del estado de bienestar. O, como sostiene Giovanni Peri de la Universidad de California en Davis, los inmigrantes pueden desplazar a los trabajadores nativos hacia tareas más complejas, al arrebatárles los trabajos manuales rutinarios (véase “Trabajo y tecnología” en esta edición de *F&D*). Este ascenso laboral es clave para el aumento de la productividad y el ingreso, y se nota más en países con leyes laborales más flexibles, como Estados Unidos y el Reino Unido. Esta reasignación también puede produ-

cirse entre los trabajadores con estudios superiores. Cuando una persona con estudios superiores emigra, suele optar por trabajos que exigen aptitudes más cuantitativas y analíticas. Cuando la proporción de trabajadores nacidos en el extranjero aumenta, los nativos con títulos universitarios comparables optan por actividades con menos requisitos analíticos pero más de comunicación y gestión.

Esta complementariedad entre trabajadores inmigrantes y nativos se observa también en otros lugares. En un estudio poco común de un país receptor de inmigración y mediano ingreso, Mathis Wagner, de Boston College y yo observamos que la llegada de trabajadores indonesios y filipinos poco calificados revolucionó el mercado laboral de Malasia. Durante 1990–2010, el extraordinario programa de educación nacional de Malasia elevó el porcentaje de jóvenes con educación secundaria como mínimo, de 50% a 80%. La escasez de trabajadores poco calificados resultante se cubrió con muchos inmigrantes, empleados en construcción, plantaciones y la industria manufacturera de baja tecnología orientada a la exportación. Los jóvenes malayos con bachillerato pasaron a ser sus supervisores. En Malasia, la llegada de 10 trabajadores inmigrantes se traducía en casi 7 puestos de trabajo de mediana calificación para trabajadores nativos. Sin tal inmigración, los recién graduados no habrían encontrado un trabajo acorde con su formación. Lo importante fue que la amplia oferta de inmigrantes no calificados empujó a los jóvenes malayos a invertir en su educación para destacar en el mercado laboral y aprovechar mejor la complementariedad de las competencias.

Esto se extiende a la decisión de las mujeres de entrar en la fuerza laboral. En muchos países las mujeres se ocupan mayoritariamente del hogar, así que su decisión de trabajar plantea disyuntivas más complejas que las de los hombres. Muchas mujeres, en especial las muy calificadas, optan por no trabajar o no hacerlo a jornada completa. La llegada de inmigrantes poco calificadas, dispuestas a ofrecer servicios domésticos a precios bajos, puede modificar radicalmente la decisión de las mujeres de trabajar o no en los países de destino. Patricia Cortés, de la Boston University, y sus compañeros muestran que los trabajadores domésticos extranjeros elevaron los niveles de empleo de las madres jóvenes nativas y las mujeres muy calificadas en la RAE de Hong Kong y Estados Unidos. Dado que hoy en día en muchos países más de la mitad de los estudiantes universitarios son mujeres, incluidos 32 países de la OCDE, este efecto de creación de empleo puede ser vital para la prosperidad económica a largo plazo.

Otro ejemplo de complementariedad se observa en el fútbol, quizá el mercado laboral mundial más integrado (véase “Cómo rueda el balón” en la edición de marzo de 2014 de *F&D*). Los 736 mejores futbolistas del mundo que se dieron cita en el Mundial de Brasil, el año pasado, representaban a 32 selecciones nacionales. Sin embargo, casi la mitad de estas estrellas jugaban en las primeras divisiones del fútbol inglés, italiano, alemán o español. Solo 6 de los 92 jugadores africanos jugaban en su país.

En los laboratorios de investigación, las universidades y las empresas de tecnología, los trabajadores calificados se complementan unos a otros. La aglomeración de competencias mejora la productividad y fomenta la actividad económica. Tanto el

Real Madrid como Google, la Filarmonía de Nueva York y Hollywood se benefician de este fenómeno y se convierten en marcas mundiales con productos de primera. Este es uno de los motivos por los que los más calificados se muestran menos reacios a la emigración, porque saben que su productividad individual aumenta cuando trabajan con personas del mismo nivel.

### Ganadores y perdedores

Hasta ahora hemos visto cómo la inmigración genera empleo, en especial a través de la complementariedad entre trabajadores nativos e inmigrantes. El efecto general de la inmigración suele ser positivo, e indudablemente no tan perjudicial como supone gran parte de la opinión pública. Los inmigrantes toman los trabajos no cubiertos por los trabajadores nativos. Son profesores de ingeniería y recolectores, gestores de fondos y albañiles.

Pero, como en todo, también hay perdedores. Está el futbolista español desplazado del Real Madrid por la superestrella portuguesa, Cristiano Ronaldo. Los albañiles malayos con estudios primarios, que no podían competir con los trabajadores filipinos y eran demasiado mayores para desarrollar nuevas aptitudes. Muchas niñeras norteamericanas, que se quedaron sin trabajo porque las inmigrantes mexicanas estaban dispuestas a aceptar salarios más bajos.

La idea de que la inmigración destruye el empleo está arraigada, porque la pérdida de empleo es algo que todo el mundo puede ver, en especial los que se ven afectados directamente. Los efectos de creación de empleo son menos transparentes. Tanto el supervisor malayo del obrero indonesio como la ejecutiva estadounidense, que puede trabajar más porque tiene una estupenda niñera extranjera, casi nunca piensan que deben su trabajo y su salario a un inmigrante.

Los mercados laborales son complejos. La inmigración, en la mayoría de los casos, es una respuesta a la oferta y la demanda, pero los inmigrantes hacen más complejo el mercado de trabajo. Como parece que se gana más de lo que se pierde, un economista simplemente recomendaría gravar las ganancias de los ganadores para *compensar* a los perdedores.

Los inmigrantes crean importantes ámbitos de complementariedad de competencias que conviene promover, en especial para profesionales muy calificados, como académicos, ingenieros, artistas, atletas o incluso ejecutivos. Nunca se debería limitar con cuotas la inmigración de personas muy calificadas. Al contrario, todo profesional doctorado debería entrar con un permiso de residencia permanente. En vez de una cuota, el gobierno podría cobrar “tasas administrativas”, que las empresas pagarían con gusto para agilizar las gestiones.

Casi todos los análisis obvian el principal beneficio de la inmigración: precios más bajos. Nos limpian la casa por menos dinero, tenemos más médicos y pagamos menos por la lechuga recolectada por inmigrantes. El impacto de la inmigración no se nota en nuestras compras diarias, y a los economistas les es difícil calcularlo, pero sus beneficios son reales y mayores que cualquier otro efecto. No es viable gravar un impuesto especial a la lechuga o una visita médica solo porque interviene un inmigrante, pero sí se puede gravar el empleo de los inmigrantes. Esta es la esencia de las sofisti-

casas políticas de gestión de la inmigración de Singapur y Arabia Saudita. Un visado de trabajo incluye una tasa que se cobra a la empresa, basada en el nivel de competencia y la actividad, el tamaño y sector de la empresa, y las condiciones laborales vigentes. La tasa varía en función de las condiciones y de la información proporcionada por empresas, sindicatos e investigadores. Este sistema es idéntico al de los aranceles que paga en la frontera un importador. Combinado con multas fuertes a la evasión, este sistema puede reducir el empleo informal de inmigrantes indocumentados y generar ingresos.

La sustitución de trabajadores nativos por inmigrantes es más visible y perjudicial. Los mercados de trabajo flexibles, como los de Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, parecen más aptos para hacer frente a los efectos negativos, pero quienes pierden su trabajo necesitan ayuda. Aquí es donde los impuestos mencionados entran en acción. Las políticas compensatorias pueden ser muy diversas, un seguro de desempleo o subsidios para la formación. Pero lo más importante es animar a la gente —en especial a los jóvenes— a adquirir competencias nuevas, mejores y complementarias.

Las políticas de inmigración no están al día en sofisticación y eficacia. Las tesorerías y los bancos centrales están dirigidos por economistas, pero estos quedan excluidos a la hora de formular las políticas de inmigración. La seguridad nacional y los problemas jurídicos dominan el debate y la burocracia, y la gestión de la inmigración suele recaer en el Ministerio del Interior o Seguridad Nacional. La residencia, el permiso de trabajo y la ciudadanía se conceden basándose en principios jurídicos o políticos, sin tener en cuenta las condiciones económicas. La introducción de criterios económicos mínimos para tomar decisiones incrementó de inmediato la eficacia de los regímenes migratorios de Australia, Canadá y Singapur. Europa y Estados Unidos tienen mucho que aprender de ellos.

La política óptima no consiste en levantar muros más altos y más largos para dejar fuera a inmigrantes como Juan, sino en dejar entrar a Juan (y John) y gravar parte de sus ganancias para formar a los trabajadores desplazados. Esto es más fácil decirlo que hacerlo, pero vale la pena intentarlo. ■

*Çağlar Özden es Economista Principal del Grupo de Investigación sobre el Desarrollo del Banco Mundial.*

#### Referencias:

- Borjas, George, 2014, *Immigration Economics* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- , y Lawrence Katz, 2007, “The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States”, en *Mexican Immigration to the United States*, editado por George J. Borjas (Chicago: University of Chicago Press).
- Docquier, Frederic, Giovanni Peri y Çağlar Özden, 2014, “The Labor Market Impact of Immigration and Emigration in OECD Countries”, *Economic Journal*, vol. 124, págs. 1106–1145.
- Duffy, Bobby, y Tom Frere-Smith, 2014, *Perceptions and Reality: Public Attitudes to Migration*, IPSOS Mori Social Research Institute (Londres).
- Ottaviano, Gianmarco, y Giovanni Peri, 2008, “Rethinking the Effect of Immigration on Wages”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, págs. 152–97.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2012/2013, *Global Wage Report* (Ginebra).

# TRABAJO Y TECNOLOGÍA

James Bessen

**La innovación tecnológica desplaza a los trabajadores hacia nuevos empleos, mas no los reemplaza totalmente**

**E**N el centro de distribución Quiet Logistics al norte de Boston, Estados Unidos, un robot levanta un estante y lo transporta desde el depósito a una oficina. Allí, un empleado toma un artículo del estante y lo coloca en una caja de envío. Cada robot del centro de distribución hace el trabajo de un hombre y medio.

Robots y otras tecnologías transforman cadenas de suministro, rastrean artículos desde el origen al consumidor, minimizan el tiempo y costo de envío, automatizan tareas administrativas y más. Pero ¿eliminan la necesidad de trabajadores humanos y causan un persistente desempleo tecnológico?

Lo sorprendente es que los gerentes de depósitos y otras instalaciones de cadenas de suministro afirman que es difícil contratar *suficientes* trabajadores, al menos trabajadores calificados en el uso de nuevas tecnologías. Es más, consideran que esta escasez continuará en la próxima década.

Nuevas “máquinas inteligentes” están cambiando radicalmente la naturaleza del trabajo; la pregunta es *cómo* lo están haciendo. Las nuevas tecnologías con inteligencia artificial reemplazan no solo a trabajadores de depósitos, sino también a administrativos y profesionales. Los cajeros automáticos hacen la tarea de los cajeros de banco y el software contable ha automatizado la labor de los contadores. Las computadoras pueden diagnosticar el cáncer de mama a través de radiografías y pronostican las tasas de supervivencia tan bien como el radiólogo promedio.

¿Qué representa esto exactamente para el empleo y los salarios? Algunas veces, la tecnología elimina empleos, pero otras crea la demanda de nuevas capacidades y empleos. En un caso la máquina *reemplaza* totalmente al trabajador; en el otro, solo lo *desplaza* a otras tareas que exigen nuevas habilidades. Tiempo atrás, a veces llevaba décadas crear las instituciones de capacitación y los mercados laborales necesarios para desarrollar habilidades técnicas a gran escala.

Los encargados de formular políticas deben saber hacia dónde va la tecnología: si esta *reemplaza* al trabajador, deben afrontar el incremento constante del desempleo y el aumento de la desigualdad económica. Pero si el principal problema es el *desplazamiento*, deben crear una fuerza laboral especializada en nuevas competencias. Ambos problemas requieren de soluciones muy distintas.

A pesar del temor al desempleo tecnológico generalizado, los datos muestran que hoy la tecnología desplaza a los trabajadores a otras tareas, mas no los reemplaza totalmente. Entre los principales grupos ocupacionales, solo se



eliminaron empleos persistentemente en el sector manufacturero de economías desarrolladas, y estas pérdidas son compensadas con el aumento en otras ocupaciones.

Pero la situación de los trabajadores no es del todo buena, ya que sufren el estancamiento de los salarios. Además los empleadores manifiestan tener dificultades para contratar trabajadores con la calificación técnica necesaria. La tecnología crea oportunidades, pero también exigencias, y las instituciones de capacitación se adaptan lentamente. Si bien algunos economistas niegan que haya pocos trabajadores calificados, las pruebas presentadas aquí indican la gran dificultad que enfrentamos en la generación de una fuerza laboral con los conocimientos necesarios en el uso de nuevas tecnologías. Hasta que las instituciones de capacitación y los mercados laborales no se pongan al día, los beneficios de la tecnología de la información serán limitados y no serán ampliamente compartidos.

### Automatización no es igual a desempleo

Me concentro en la tecnología de la información porque es la que ha provocado un cambio radical en gran parte de la fuerza laboral. Ante la automatización del trabajo mediante computadoras algunos concluyen que el desempleo tecnológico es inevitable. Un estudio reciente (Frey y Osborne, 2013) analiza cómo las computadoras pueden realizar diferentes tareas. Este concluye que el 47% de los empleos en Estados Unidos tienen gran riesgo de automatizarse en la próxima década. ¿Significa esto que casi la mitad de los puestos están por eliminarse?

Probablemente no. Que las computadoras puedan hacer algunas tareas no significa que se eliminen empleos. Tomemos a los cajeros de banco. Los cajeros automáticos se instalaron en Estados Unidos y otras economías desarrolladas en los años setenta. Estas máquinas desempeñan algunas de las tareas más comunes de los cajeros, como dispensar dinero y tomar depósitos. Desde mediados de los años noventa, el uso de los cajeros automáticos creció rápidamente, y hoy hay más de 400.000 solo en Estados Unidos.

Se podría pensar que esta automatización reduciría la cantidad de puestos de cajero, pero de hecho estos no bajaron con la llegada de los cajeros automáticos (véase gráfico 1). En cambio, dos factores se combinaron para preservarlos.

Primero, los cajeros automáticos aumentaron la demanda de cajeros humanos porque redujeron el costo operativo por sucursal. Gracias al cajero automático, la cantidad de cajeros necesarios en una sucursal urbana promedio bajó de 20 a 13 entre 1988 y 2004. Pero, en respuesta, los bancos abrieron más sucursales para competir por una mayor participación en el mercado: en zonas urbanas aumentaron un 43%. Se necesitaban menos cajeros por sucursal, pero al haber más sucursales los puestos de cajero no desaparecieron.

Segundo, aunque los cajeros automáticos sistematizaron algunas tareas, el resto de las tareas que no se automatizaron se valorizaron. Como los bancos se esforzaban por aumentar su participación en el mercado, los cajeros se convirtieron en una parte importante del “equipo de relacionamiento”. Muchas necesidades de los clientes de los bancos no pueden ser cubiertas por máquinas, especialmente las de las pequeñas empresas. Los cajeros establecen una relación personal con estos clientes y

ayudan a venderles lucrativos productos y servicios financieros. Las habilidades del cajero cambiaron: se restó importancia al manejo de dinero en favor de la interacción humana.

En suma, la respuesta económica a la automatización del trabajo de los cajeros fue mucho más dinámica de lo esperado. Esto no es nuevo. Durante la Revolución Industrial, la automatización no causó un enorme desempleo tecnológico. En el siglo XIX, por ejemplo, el telar mecánico automatizó un 98% del trabajo necesario para producir prácticamente un metro de tela, pero aumentaron los empleos en las fábricas de tejido. El menor costo de la mano de obra por metro representó un menor precio en los mercados competitivos, lo que disparó la demanda de tela y aumentó la demanda de tejedores, a pesar de que la mano de obra necesaria por metro bajó. Además, a medida que la tecnología automatizó un mayor número de tareas textiles, otras habilidades de los tejedores, como la coordinación de trabajos en varios telares, adquirieron más valor. Los salarios de los tejedores aumentaron sensiblemente frente a los de otros trabajadores de fines del siglo XIX.

La economía también responde dinámicamente de otras maneras. A veces, se generan nuevos puestos en profesiones conexas. La edición electrónica implicó menos cantidad de tipógrafos, pero más de diseñadores gráficos; los sistemas telefónicos automáticos, menos operadores de central, pero más recepcionistas que asumieron las anteriores tareas de interacción humana de los operadores. En cada caso, los nuevos puestos exigían calificaciones nuevas y diferentes. A veces surgen nuevos puestos en sectores no relacionados. Por ejemplo, al desaparecer los empleos en agricultura, surgieron nuevos puestos en manufactura y servicios.

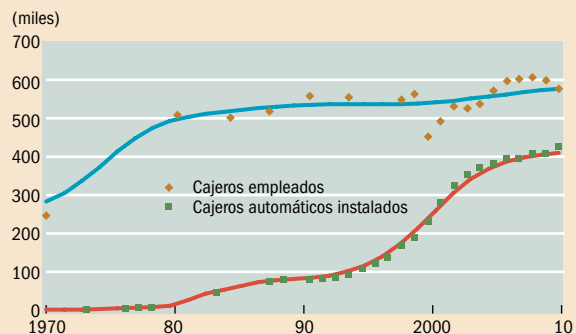
Así, la automatización informática no implica necesariamente desempleo inminente e ingente; las nuevas tecnologías también pueden aumentar la demanda de trabajadores con nuevas habilidades. Para medir el efecto real global de la tecnología en el empleo, debemos examinar los principales grupos ocupacionales para apreciar el efecto neto cuando los puestos cambian a actividades conexas.

El gráfico 2 muestra la tasa de crecimiento anual de los puestos en cinco grupos ocupacionales, en orden descendente según su uso de computadora; más de la mitad de los trabajadores

Gráfico 1

### Proporcionar empleo

Al instalar más cajeros automáticos en Estados Unidos, la cantidad de puestos de cajeros no bajó.



Fuentes: Ruggles et al., Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0; Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, Occupational Employment Survey; y Comité de Sistemas de Pago y Liquidación del Banco de Pagos Internacionales, varias publicaciones.



en cada uno de los tres primeros grupos usaba computadora en el trabajo desde 2001.

En estos tres grupos, los puestos de trabajo aumentaron más rápido que la fuerza laboral global. Es decir, las computadoras provocaron la pérdida de

empleos en ocupaciones específicas, pero el efecto neto en estos grupos ocupacionales amplios no fue el desempleo tecnológico. Solo la fabricación experimentó una pérdida neta: 5 millones de empleos en tres décadas. Pero el crecimiento del empleo en el resto de la economía compensó esta pérdida.

En suma, en tres décadas desde el advenimiento de la computadora personal, la tecnología no ha reemplazado a los trabajadores en su conjunto. Pero esto puede estar por cambiar. Algunos, como el escritor de ciencia ficción Vernor Vinge —ex profesor de matemáticas y experto en informática—, sostienen que nos acercamos a la “singularidad tecnológica”: en unos 10 años las computadoras serán “más inteligentes” que los humanos. Entonces, la tecnología realmente reemplazará a los trabajadores a gran escala. Quizá tengan razón, pero muchos expertos son escépticos.

Las nuevas tecnologías seguramente reemplacen a las personas en más tareas, pero muchas cualidades humanas seguirán siendo importantes en el comercio mundial. La computadora puede elegir carteras de inversión, pero el asesor financiero da seguridad cuando el mercado cae. La computadora puede recomendar qué producto comprar, pero los vendedores entienden las necesidades de los consumidores e inspiran confianza de que los imprevistos se manejarán de forma justa. La computadora puede hacer pronósticos médicos exactos, pero no puede guiar al paciente en la toma de decisiones médicas difíciles. Y los expertos en computación no prevén que las computadoras puedan adquirir estas capacidades en el futuro cercano.

Así, aunque el desempleo tecnológico podría llegar a ser un importante problema en el futuro, hoy no lo es, ni hay probabilidades de que lo sea en el futuro inmediato. Los responsables de las políticas no deberían centrarse en responder a una

amenaza vaga e incierta de desempleo tecnológico cuando la tecnología de la información ya causa problemas muy reales para empleados y empleadores.

### Nuevas habilidades para nueva tecnología

Los gerentes de las cadenas de suministro no son los únicos con dificultades para encontrar trabajadores con habilidades en el uso de nueva tecnología. La empresa estadounidense ManpowerGroup realiza una encuesta anual de 38.000 gerentes de todo el mundo. El año pasado, un 35% dijo tener dificultades para contratar trabajadores con las habilidades necesarias. Otras encuestas arrojan cifras similares.

Pero algunos economistas son escépticos sobre las quejas de los empleadores en este sentido. Algunos, como Peter Cappelli, sostienen que la mano de obra calificada supera el número de puestos disponibles hoy. Sin embargo, las calificaciones faltantes suelen relacionarse con la tecnología y se aprenden con la experiencia, no en la universidad, así que los empleadores pueden enfrentar escasez de habilidades a pesar del alto nivel educativo.

Otros economistas sostienen que no tendría que haber escasez de obreros calificados ya que los salarios no aumentan. Gary Burtless, de The Brookings Institution, escribió: “Si no olvidaron lo que aprendieron en introducción a la economía, los gerentes deberían reconocer que la forma de llenar vacantes es ofrecer a los candidatos calificados una buena razón para aceptar el puesto” ofreciendo mejores salarios o beneficios. Como el salario medio no aumenta, Burtless concluye que no hay escasez de trabajadores calificados.

Burtless tiene razón en cuanto al aumento del salario de los trabajadores con las calificaciones necesarias, pero parece dar por sentado que el trabajador medio *ya* las posee. Esto es improbable si tienen dificultades para aprender a usar las últimas tecnologías. Si es así, algunos trabajadores se capacitarán y recibirán mejores salarios, pero otros, como el trabajador promedio, verán sus calificaciones volverse obsoletas y sus salarios estancarse o hasta bajar.

El desarrollo de calificaciones para aplicar nueva tecnología no es un problema nuevo. Antes solía tomar mucho tiempo que las instituciones de capacitación y los mercados laborales se adaptaran a las nuevas tecnologías. Por ejemplo, en la Revolución Industrial, los salarios fabriles estuvieron estancados por décadas hasta que los conocimientos técnicos y su enseñanza se generalizaron; cuando sucedió, los salarios aumentaron marcadamente.

Algo similar parece suceder hoy en día. Tomemos el ejemplo de los diseñadores gráficos. Hasta hace poco, estos trabajaban principalmente en medios impresos. Con internet aumentó la demanda de diseñadores *web*; y con los teléfonos inteligentes, la demanda de diseñadores para móviles. Los diseñadores tuvieron que ponerse al día con nuevas tecnologías y estándares continuamente cambiantes.

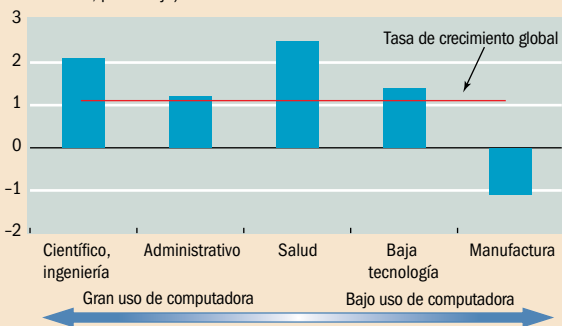
En este entorno, las universidades no logran mantenerse al día. La mayoría de las escuelas de artes gráficas siguen orientadas al diseño de impresión y mucho de lo que enseñan se vuelve obsoleto rápidamente. Por lo tanto, los diseñadores deben aprender en el trabajo, pero los empleadores no siempre ofrecen suficiente incentivo para ello. Son renuentes a invertir en capacitación, ya que los empleados se van y las tecnologías cambian. Y como las nuevas tecnologías suelen no estar estandarizadas, lo que se aprende en un trabajo no tiene valor para otro, así que no ofrecen

Gráfico 2

### Las computadoras no eliminan puestos de trabajo

El empleo aumentó más rápido en los grupos ocupacionales que usan computadora que en la fuerza laboral global.

(tasa de crecimiento anual del empleo en los principales grupos de empleo, 1982-2012, porcentaje)



Fuente: Bessen (de próxima publicación).

mejoras salariales. Y los empleados son renuentes a invertir por su cuenta sin un mercado laboral firme para sus habilidades ni perspectivas de carrera de largo plazo.

Pero los diseñadores más talentosos aprenden solos las nuevas habilidades y crean una reputación que ayuda a posibles empleadores a tomar decisiones. El 10% superior de los diseñadores recibe salarios de seis cifras en dólares o cobra elevados honorarios como trabajador independiente. Mientras que el salario del diseñador medio ha cambiado poco, ya que, en definitiva, es principalmente un diseñador de impresión. Los empleadores pagan salarios altos a diseñadores con las habilidades y el prestigio adecuados, pero

## La tecnología ha profundizado la desigualdad económica.

hasta que las instituciones de capacitación y el mercado laboral no se pongan al día, la oferta de estos diseñadores será limitada. Durante 30 años el salario del diseñador medio no ha cambiado, precisamente porque estas instituciones no han evolucionado a la par con los continuos cambios tecnológicos.

El resultado es una creciente desigualdad económica *dentro* de la profesión: la diferencia entre el salario del 10% superior de los diseñadores y el del diseñador medio ha aumentado enormemente. Esto se repite en otras profesiones afectadas por la computadora.

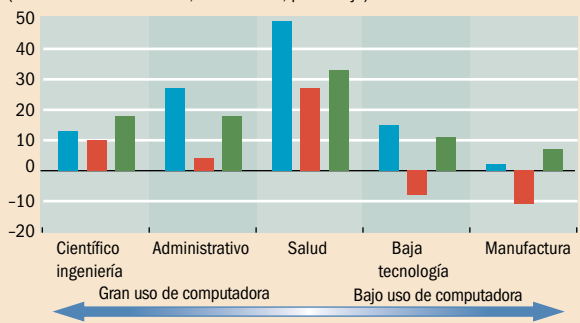
El gráfico 3 ilustra el aumento de la demanda de trabajadores seleccionados en profesiones con gran uso de computadoras. Las barras azules muestran el aumento de salarios para el percentil 90 frente al del trabajador medio en cada grupo de profesiones. En trabajos de oficina y el sector de salud, los salarios aumentaron mucho más rápidamente para el 10% superior de los trabajadores, lo que indica que tienen habilidades valiosas de las que el trabajador medio de estos grupos carece.

Gráfico 3

### Salario tecnológico

Aunque algunos usuarios de computadora en cada grupo ocupacional adquirieron habilidades informáticas útiles que se reflejan en salarios más altos, el trabajador medio no lo ha hecho.

(cambio en salario relativo, 1982-2012, porcentaje)



Fuente: Bessen (de próxima publicación).

Nota: Baja tecnología incluye ocupaciones en servicios alimentarios, educación, transporte y construcción con poco uso de computadoras.

En la medida en que estos valiosos conocimientos se adquieren a través de la experiencia y la capacitación, los salarios también aumentan más rápido para los trabajadores con experiencia en relación con los nuevos (barras rojas), y para los que tienen título universitario frente a los que tienen secundaria completa (barras verdes), en profesiones con gran uso de computadora.

Estos datos muestran que los empleadores sí pagan mejores salarios, pero solo a trabajadores con calificaciones específicas en ocupaciones relacionadas a la computación. Muchos de estos trabajadores aprenden solos a través de la experiencia laboral. Sin embargo es difícil para el trabajador promedio adquirir el conocimiento necesario sobre nuevas tecnologías.

### Consecuencias en materia de políticas

Las nuevas tecnologías de la información efectivamente presentan un problema para la economía. Hasta la fecha, sin embargo, ese problema no es el desempleo tecnológico ingente, sino el estancamiento del salario para el trabajador común y la escasez de trabajadores calificados para los empleadores. Los trabajadores son desplazados a puestos que exigen nuevos conocimientos en lugar de ser reemplazados. Pero este problema es muy real: la tecnología ha profundizado la desigualdad económica. De todos modos, el problema de la calificación se puede mitigar si las empresas, las asociaciones empresariales y el gobierno aplican políticas adecuadas.

Por ejemplo, la asociación de manejo de materiales de Estados Unidos, MHI, tiene un programa de fomento de la especialización en universidades, instituciones terciarias y hasta secundarias. Los gremios del sector prepararon una "hoja de ruta" tecnológica que prevé el reciclaje de trabajadores de otras profesiones y atraer una gran diversidad demográfica en la rama de trabajo.

El plan reconoce que algunas habilidades clave no se enseñan en la universidad, sino que se adquieren con la experiencia. Para fomentar carreras de trabajadores que aprendan en el trabajo, el instituto propone un centro nacional que certifique estas habilidades. El plan también propone mayor colaboración e intercambio de información entre las empresas para estandarizar la tecnología y los conocimientos.

La revolución de la tecnología de la información probablemente se acelere. La inteligencia artificial adquirirá una capacidad asombrosa en los próximos años y posiblemente absorberá tareas en cientos de ocupaciones. Pero esto no es razón para desesperarse por el "fin del trabajo", sino una razón más para centrarse en políticas que ayuden a gran número de trabajadores a adquirir el conocimiento y las habilidades necesarias para trabajar con la nueva tecnología. ■

*James Bessen es Profesor de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Boston; este artículo está basado en su próximo libro, Learning by Doing: The Real Connection between Innovation, Wages, and Wealth.*

#### Referencia:

Frey, Carl Benedikt, y Michael A. Osborne, 2013, "The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?", Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology working paper (Oxford, Reino Unido).

# LA apretada CLASE MEDIA

*Ekkehard Ernst*

**Las tendencias del mercado laboral auguran el paraíso para algunos trabajadores, pero la mayoría continúa en el purgatorio**

**E**N todo el mundo, las personas que perciben un ingreso parecen estar estancadas. El desempleo sigue siendo elevado, en especial en algunas economías avanzadas, y cada año son más los trabajadores que ingresan al mercado laboral. En la próxima década deberán crearse más de 600 millones de empleos para brindar oportunidades laborales a más de 201 millones de desempleados y a quienes ingresarán al mercado por primera vez (OIT, 2015).

Si bien algunos países —como Estados Unidos— recientemente han experimentado una mejora importante en sus índices de desempleo, muchos más tienen dificultades para encontrar nuevas fuentes de trabajo e ingresos. Aun cuando la productividad ha aumentado, los salarios se han estancado debido a la gran cantidad de personas que buscan empleo, lo cual ha agravado la desigualdad en muchos países.

Pero las cosas están cambiando. Hay tendencias a largo plazo —como la disminución de los trabajos de la clase media y las continuas repercusiones de la crisis financiera mundial, pero también una reducción de la fuerza laboral mundial— que están configurando los mercados laborales en todo el mundo. Si bien hoy el problema parece ser un exceso de trabajadores, la fuerza laboral mundial disminuirá en los próximos años. Estos cambios podrían restringir el crecimiento, pero también podrían ayudar a corregir algunos de los desequilibrios del mercado laboral que han impedido que los trabajadores se beneficien de una mayor productividad. Sin embargo, quienes se beneficiarán serán los trabajadores altamente calificados. Las perspectivas para los trabajadores no especializados son menos optimistas, lo cual no solo es desalentador para ellos, sino también en relación con los esfuerzos para reducir la desigualdad.



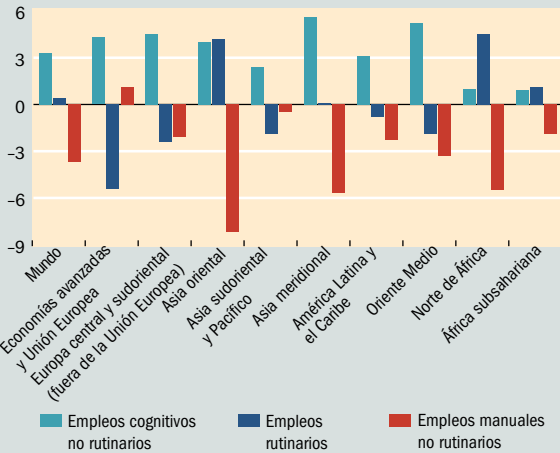


Gráfico 1

### Capacidad intelectual

Los trabajos manuales no rutinarios, principalmente agrícolas, han ido desapareciendo en casi todo el mundo (excepto en las economías avanzadas, donde desaparecieron hace mucho tiempo), mientras que la demanda de personal para trabajos cognitivos de alta calificación está aumentando.

(variación de la proporción de empleos, puntos porcentuales, 2000-13)



Fuente: OIT (2015).

Nota: A medida que las economías se desarrollan, los trabajadores agrícolas tienden a mudarse a zonas urbanas, donde asumen puestos de trabajo rutinarios (como empleos básicos o trabajo fabril). Hasta ahora, la automatización en las economías en desarrollo no ha progresado tanto como en las economías avanzadas, lo que explica el aumento en la proporción de trabajos rutinarios a nivel mundial y en muchas regiones en desarrollo. Pero la automatización también se está produciendo en estas regiones, lo cual explica por qué en algunos de estos países la proporción de empleo manufacturero ya ha alcanzado su máximo nivel.

### La desigualdad puede empeorar

El empeoramiento de la desigualdad del ingreso durante las tres últimas décadas ha concitado gran atención, y ha sido un punto central de debate mundial desde la publicación en 2014 de *Capital in the Twenty-First Century* (Piketty). Debemos reconocer que la creciente proporción de riqueza e ingresos que se concentra en el 1% más rico de la población y la caída en la proporción de la renta del trabajo no eran temas que pasaran desapercibidos anteriormente. Pero estos fenómenos solían atribuirse a una menor sindicalización de los trabajadores y al aumento de la competencia impulsado por la globalización: se consideraba que ambos incrementarían y acelerarían el crecimiento mundial y mejorarían las cosas para todos (por ejemplo, Jaumotte y Tytell, 2007).

Sin embargo, esta perspectiva fue cuestionada a partir de la crisis financiera mundial que comenzó en 2008, debido a las grandes desviaciones en la distribución del ingreso, respecto de los promedios históricos, que surgieron en un momento de crecimiento económico de alta volatilidad. Esto llevó a algunos observadores a sostener que una menor desigualdad del ingreso fomentaría la estabilidad macroeconómica (agregando una razón económica al imperativo moral de una distribución más igualitaria de la riqueza). El debate actual se concentra en cambios tributarios para corregir la desigualdad, pero con poca consideración del daño que el aumento de los impuestos sobre la renta o la propiedad podría tener sobre la creación de empleo, la innovación y el crecimiento (véase “Vuelta a lo esencial: Impuestos en la práctica” en esta edición de *F&D*). Más importante aún,

este debate no toma en cuenta adecuadamente las fuerzas a más largo plazo que determinan las tendencias hacia la desigualdad.

Un análisis cuidadoso de las tendencias del mercado laboral evidencia un cambio en curso en los empleos tradicionales de la clase media en la industria manufacturera y los servicios hacia empleos muy calificados y poco calificados. De hecho, las computadoras y los robots parecen finalmente haber cobrado protagonismo en el proceso productivo, con lo cual se han eliminado muchos puestos centrados en tareas de rutina. Este fenómeno ya no se limita a la industria, donde los robots hacen tiempo que se ocupan de las cintas transportadoras. Incluso en muchos puestos del sector de servicios —como la contabilidad y la atención sanitaria— las computadoras están asumiendo una parte cada vez mayor del trabajo (por ejemplo, en la liquidación de impuestos o al proporcionar herramientas de diagnóstico médico). Para quienes poseen aptitudes que complementan estas tareas de “rutina”, la informatización está creando nuevas oportunidades de productividad y aumento salarial (Autor, 2014).

Pero muchas otras personas, sobre todo quienes solían realizar esas tareas de rutina, se ven forzadas a competir por una menor cantidad de puestos similares o resignarse a trabajos poco calificados, lo que frecuentemente implica una pérdida significativa en el ingreso disponible. En promedio, esto no descarta la posibilidad de futuros aumentos de la productividad y el nivel de vida, pero hasta ahora la distribución de estos beneficios parece haber “encogido” a la clase media, y creado relativamente más puestos en los extremos de alta y baja calificación de la escala laboral.

### Cambios principalmente en las economías avanzadas

El desplazamiento del empleo desencadenado por estos cambios tecnológicos parece afectar principalmente a las economías avanzadas (véase gráfico 1). En muchas economías en desarrollo, sigue predominando la tendencia más tradicional: la transición de empleos de baja calificación a empleos de media y alta calificación a medida que las personas se mudan de zonas rurales a centros urbanos para trabajar en el sector manufacturero o de servicios a pequeña escala. En las últimas dos décadas esto ha permitido una reducción sustancial de los índices de pobreza y del empleo vulnerable, y el surgimiento de una clase media en la mayoría de los países en desarrollo. Las economías en desarrollo más prósperas pueden contribuir al crecimiento mundial mediante un aumento sustancial del poder adquisitivo (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Pero incluso en estas economías comienzan a verse los efectos de cambios tecnológicos que privan a los trabajadores de puestos de la clase media.

Como muestra el gráfico 1, en varias regiones de mediano ingreso ya no se observa una expansión significativa de los puestos de la clase media, si bien estos puestos representan una proporción mucho menor del empleo total que en las economías avanzadas. Esto ha suscitado cierta inquietud en torno a una desindustrialización prematura: la dinámica tecnológica mundial en estas economías —que se pensaba estaban alcanzando a las economías avanzadas— podría ejercer presión sobre el empleo de mediana calificación mucho antes en las economías de mediano ingreso, que en las economías avanzadas, y podría reducir considerablemente las perspectivas de crecimiento de estos mercados emergentes (Rodrik, 2013).



Pero aunque parezca contradictorio, en el actual contexto de alto desempleo, hay otra tendencia a largo plazo que representa una amenaza significativa para el futuro crecimiento mundial: la disminución gradual de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. El número de personas que ingresan al

mercado laboral ha empezado a disminuir, principalmente en las economías avanzadas, pero también en varias economías de mercados emergentes, en especial en Asia. Actualmente, la fuerza laboral joven se reduce en alrededor de 4 millones de personas al año en el mundo. Y en muchos países con un continuo aumento del nivel de vida, los trabajadores de 25 a 54 años de edad también tienen una participación laboral menos activa que en el pasado. Esto se debe en parte a mejoras en el ingreso: la participación en la fuerza laboral suele ser elevada cuando los hogares sufren las consecuencias de la pobreza extrema y la volatilidad del ingreso, lo que obliga a todos los miembros de la familia a buscar trabajo, mientras que tiende a disminuir cuando mejoran las condiciones.

Además, dado que la clase media se ha expandido en economías con niveles de vida más altos, el período de escolarización tiende a alargarse, con lo cual se eleva el nivel medio de calificación. En principio, esto debiera ayudar a compensar en parte los efectos adversos que tiene en el crecimiento la contracción de la fuerza laboral. Sin embargo, se prevé que la fuerza laboral mundial total crezca mucho más lentamente (menos de 1% anual en la década de 2020, comparado con el 1,7% anual observado durante la década de 1990). Esta menor expansión de la fuerza laboral reducirá el crecimiento mundial en alrededor de 0,4 puntos porcentuales. Y la desaceleración del crecimiento será especialmente marcada en las economías avanzadas, que cuentan —en promedio— con una fuerza laboral más calificada.

### Los efectos de la crisis mundial

Además de la desigualdad y la desaceleración en la oferta de mano de obra, el crecimiento mundial se ve afectado por otros factores. Las consecuencias a largo plazo de la crisis financiera internacional también siguen afectando el crecimiento. Las tasas de inversión se mantienen muy por debajo de los niveles previos a la crisis, en especial en algunas economías avanzadas. Además, persiste una gran incertidumbre entre las empresas respecto de las políticas concretas que los gobiernos implementarán para paliar las consecuencias de la crisis, lo que genera inseguridad acerca de las futuras fuentes de demanda de sus bienes y servicios. Esto debilita la inversión y la creación de empleo (véase gráfico 2). La Organización Internacional del Trabajo estima que, para algunos países, hasta el 30% del diferencial entre el desempleo actual y el previo a la crisis se deriva de este alto nivel de incertidumbre en el sector empresarial. La falta de dinamismo posterior a la quiebra del banco de inversión de Wall Street Lehman Brothers (septiembre de 2008) ha aumentado significativamente los índices globales de desempleo en algunos países hasta en 4 o 5 puntos porcentuales (OIT, 2014).

Por otra parte, debido a las malas perspectivas laborales, se ha desacelerado la rotación en el mercado de trabajo, es decir ha disminuido el número de empleados que dejan su empresa para aprovechar otras oportunidades de empleo. Esto dificulta el aumento

de la productividad de las empresas dado que gran parte de ese aumento se consigue con nuevos equipos y la reorganización de los trabajadores dentro de cada empresa y entre empresas. Un dato interesante es que la rotación laboral contribuyó más que otros factores al crecimiento de la productividad inmediatamente después de la crisis. Pero, al disminuir posteriormente la tasa global de rotación también se desaceleró el aumento de la productividad (OIT, 2015).

Una combinación de alto desempleo, lento crecimiento del producto y desigual distribución del aumento de la productividad ha erosionado aún más la participación del ingreso de los trabajadores en la economía mundial. Los asalariados se beneficiaron de aumentos del ingreso mayores que el aumento de la productividad laboral —en ese momento en disminución— solo durante el año de la crisis, en gran medida debido a que los salarios reales eran resistentes a la baja en las economías avanzadas. Sin embargo, en los años siguientes los salarios volvieron a quedar rezagados respecto del crecimiento de la productividad, y retomaron la tendencia observada en las décadas previas a la crisis. Si bien en el contexto actual es difícil ver qué factores podrían modificar esa tendencia, la contracción de la oferta laboral mundial ayudará a que los salarios crezcan más que la productividad, y en algunos países esto sucederá muy pronto.

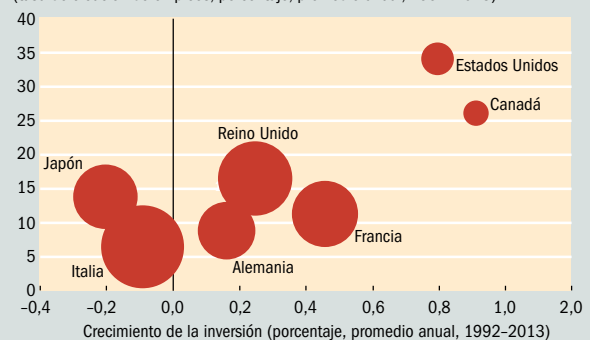
Ante un crecimiento más lento de la fuerza laboral, a quienes hoy buscan trabajo les será más fácil encontrarlo. Especialmente, en aquellos países donde el desempleo es muy elevado, se prevé que la desocupación se reduzca significativamente en los próximos años. Este fenómeno no queda claramente evidenciado en el índice de desempleo mundial dado que en los países en proceso de industrialización el desempleo aumentará. Pero paralelamente al aumento de la tasa de desempleo mejorará la calidad de los puestos y las condiciones de trabajo a medida que los trabajadores dejen puestos rurales e informales, de baja remuneración, por puestos en zonas urbanas, mejor pagados y en el sector formal. Conjuntamente, estas tendencias aliviarían parte de la presión que hoy impide que los salarios crezcan más.

Gráfico 2

### El triunfo de la certeza

Cuando hay menos incertidumbre, en general la inversión es mayor y se crea empleo a mayor velocidad en las economías avanzadas.

(tasa de creación de empleos, porcentaje, promedio anual, 1992–2013)



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo, base de datos Key Indicators of the Labour Market (2014); Outlook Database de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y Ernst y Viegelahn (de próxima publicación).

Nota: El gráfico presenta la relación a largo plazo entre el crecimiento de la inversión fija y las tasas de creación de puestos de trabajo en el Grupo de las Siete economías avanzadas. El tamaño de las burbujas representa el promedio a largo plazo de la incertidumbre de contratación. La incertidumbre se calcula como la diferencia entre la intención de contratación y la contratación efectiva.

## Un crecimiento salarial más rápido

El incremento de la tasa tendencial de desempleo, después de la floja expansión global del crecimiento y la inversión, ha elevado la tasa de desempleo a la cual los salarios tienden a acelerarse durante una recuperación del mercado laboral. El carácter prolongado de la recuperación conducirá a un crecimiento salarial más rápido, incluso si las tasas de desempleo permanecen muy por encima de los niveles anteriores a la crisis. En países para los que se dispone de datos suficientes, este efecto se evidencia en el hecho de que las personas desocupadas durante 12 meses o más no ejercen una fuerte presión a la baja sobre los salarios.

A quienes se encuentran desempleados por un largo tiempo les resulta difícil encontrar trabajo, y aun quienes están dispuestos a aceptar salarios mucho más bajos no logran necesariamente regresar a la actividad. Las empresas son renuentes a contratar a personas que han estado desempleadas por mucho tiempo, porque temen que carezcan de aptitudes y motivación. En consecuencia, los desempleados de largo plazo ejercen una influencia relativamente limitada en la dinámica salarial. Pero justamente este grupo y la duración media del desempleo son los que han aumentado durante la crisis, de modo que los salarios reaccionan solo ante fluctuaciones en el grupo, mucho menor, de quienes se encuentran desempleados por un período breve (Gordon, 2013).

El desplazamiento de la demanda laboral hacia empleos de alta calificación también habrá de influir en los salarios. Mientras continúe la competencia mundial por el talento, las personas con las aptitudes buscadas no solo tendrán muchas oportunidades laborales, sino que también se beneficiarán de la mayor proporción del aumento de la productividad que generan. Algunos observadores consideran que en las economías avanzadas, como Alemania y Estados Unidos, la demanda de talento podría superar la oferta ya en 2015. Esa demanda podría generar una presión cada vez mayor para atraer a los empleados más talentosos con mejores condiciones laborales, mecanismos de participación en las ganancias y sueldos básicos más altos (The Conference Board, 2014). Esto significará un crecimiento salarial global más rápido, pero quizá para unos pocos afortunados y no para la persona asalariada promedio.

## Se benefician pocos

La participación de la renta del trabajo y la desigualdad del ingreso mostrarán una dinámica divergente. Los salarios crecerán más rápidamente que la productividad, al menos a mediano plazo, dados los cambios en la oferta mundial de mano de obra (véase cuadro), pero la mayor parte de dicho aumento será solo para un pequeño grupo de trabajadores calificados, no mayor al 20% de la fuerza laboral mundial. De ahí que, a diferencia de las tendencias observadas durante las tres últimas décadas, la desigualdad del ingreso entre trabajadores y la participación de la renta del trabajo —es decir, la distribución del ingreso entre los trabajadores y los dueños de capital— evolucionará en direcciones diferentes, lo cual complicará aún más la tarea de quienes deban diseñar las políticas.

La distribución del aumento de la productividad beneficiará solo a quienes posean las aptitudes adecuadas, y además la tasa de crecimiento global de la economía mundial seguirá sometida a presión, sobre todo debido a que la oferta de mano de obra se

## Frutos del crecimiento

Si bien la productividad creció más rápido que los salarios antes y después de la crisis financiera mundial, se prevé que esto cambie pronto.

	2000-07	2008-09	2010-13	2014-16	2017-19
Crecimiento salarial	2,3	1,7	2,0	2,2	3,0
Crecimiento de la productividad	2,5	-0,6	2,6	2,4	2,9

Fuente: OIT (2015).

Nota: Los datos se basan en una muestra de 107 países. Los datos de 2014 y años posteriores son proyecciones.

desacelerará a nivel mundial. En realidad, la probable aceleración del crecimiento salarial limitará la rentabilidad disponible para futuras inversiones, lo cual debilitará aún más el interés y la voluntad de las empresas para expandir su capacidad. Esto significa que probablemente la baja tasa de crecimiento potencial actual perdure a mediano plazo, lo cual perjudicará a las economías de mercados emergentes y no les permitirá ponerse a la par de las economías avanzadas y reducir más la pobreza. Todo esto parece indicar que podría perfilarse en el horizonte un paraíso para los trabajadores, en el que el desempleo será menor, las condiciones laborales mejores y los salarios más altos. Los únicos que probablemente puedan ingresar a este paraíso serán quienes tengan las aptitudes correctas, pero a costa de una desaceleración en la mejora de los niveles de vida y en la reducción de la pobreza en todo el mundo. ■

*Ekkehard Ernst es Jefe del Equipo de Políticas Macroeconómicas para Fomentar el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.*

## Referencias:

- Autor, David H., 2014, "Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth", estudio presentado en el Simposio de Política Económica del Banco de la Reserva Federal de Kansas City, Jackson Hole, 22 de agosto.
- Ernst, Ekkehard, y Christian Viegelahn, de próxima publicación, "Hiring Uncertainty: A New Labour Market Indicator" (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo).
- Gordon, Robert J., 2013, "The Phillips Curve Is Alive and Well: Inflation and the NAIRU during the Slow Recovery", NBER Working Paper No. 19390 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Jaumotte, Florence, y Irina Tytell, 2007, "How Has the Globalization of Labor Affected the Labor Income Share in Advanced Countries?", IMF Working Paper 07/298 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Picketty, Thomas, 2014, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge Massachusetts: Harvard University Press).
- Rodrik, Dani, 2013, "The Perils of Premature Deindustrialization", Project Syndicate, 11 de octubre.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013, *Global Employment Trends 2013* (Ginebra).
- , 2014, *Global Employment Trends 2014: The Risk of a Jobless Recovery* (Ginebra).
- , 2015, *World Employment and Social Outlook: Trends 2015* (Ginebra).
- The Conference Board, 2014, *From Not Enough Jobs to Not Enough Workers: What Retiring Baby Boomers and the Coming Labor Shortage Mean for Your Company* (Nueva York).

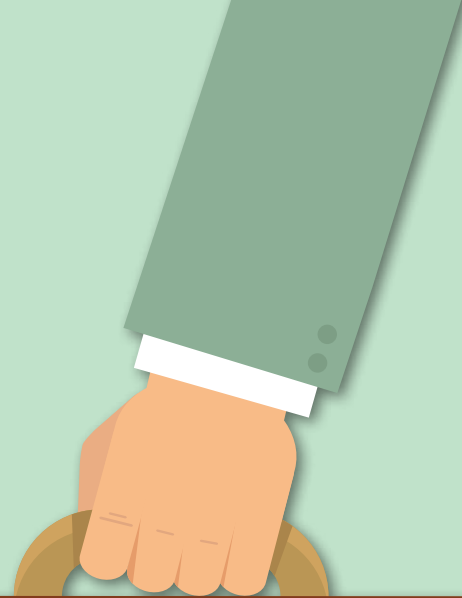
# Vuelta al trabajo

**El desempleo mundial ha disminuido, pero el crecimiento del empleo sigue siendo débil**

Más de cinco años después de finalizada la Gran Recesión, el desempleo mundial ha retomado el nivel previo a la crisis. La tasa de desocupación mundial cayó a 5,6% en 2014, básicamente la misma cifra que en 2007, el año anterior al comienzo de la recesión. En los cinco últimos años, el desempleo ha disminuido drásticamente en una serie de países grandes, incluidos Estados Unidos y Alemania.

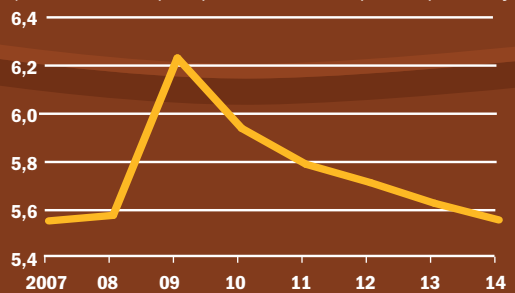
Pero no todo anda bien en los mercados de trabajo. Las tasas de desempleo se mantienen elevadas en las economías avanzadas y en algunos mercados emergentes; están, por ejemplo, a 24% o más en Grecia, España y Sudáfrica. Y un nuevo barómetro, el índice mundial de empleo, muestra que se están creando puestos de trabajo a una tasa anual de 1,5%, en comparación con más de 2% antes de la crisis.

La creación de empleos y el crecimiento económico van de la mano; por ende, es necesario estimular el crecimiento a través de políticas macroeconómicas y reformas estructurales propicias para promover el empleo y lograr que los desempleados y los nuevos miembros de la fuerza laboral tengan trabajo.

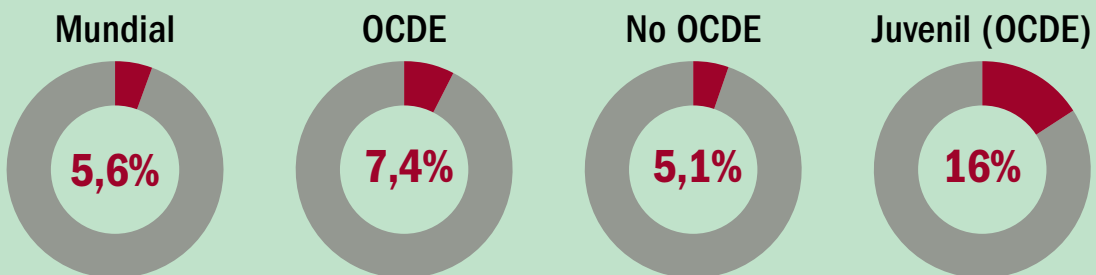


## El desempleo mundial ha retomado el nivel de 2007

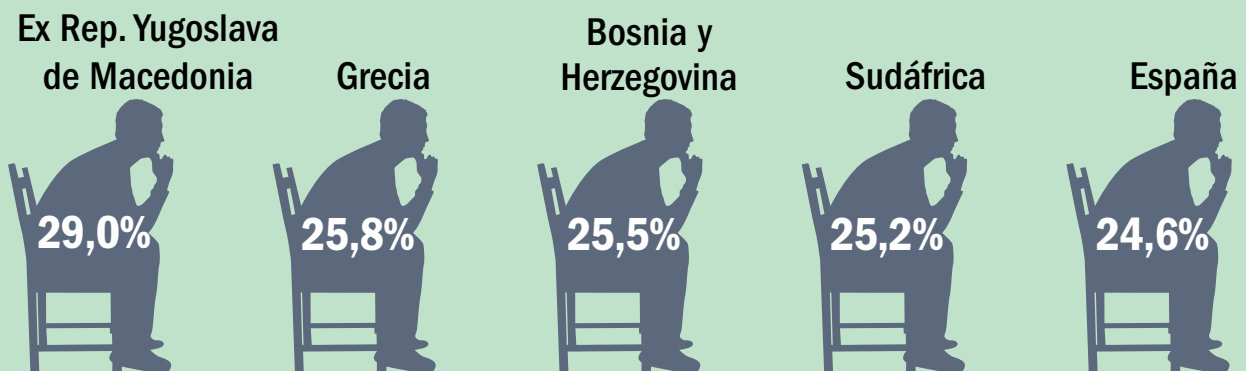
(tasas de desempleo promedio de 105 países, porcentaje)



## Tasas de desempleo en 2014

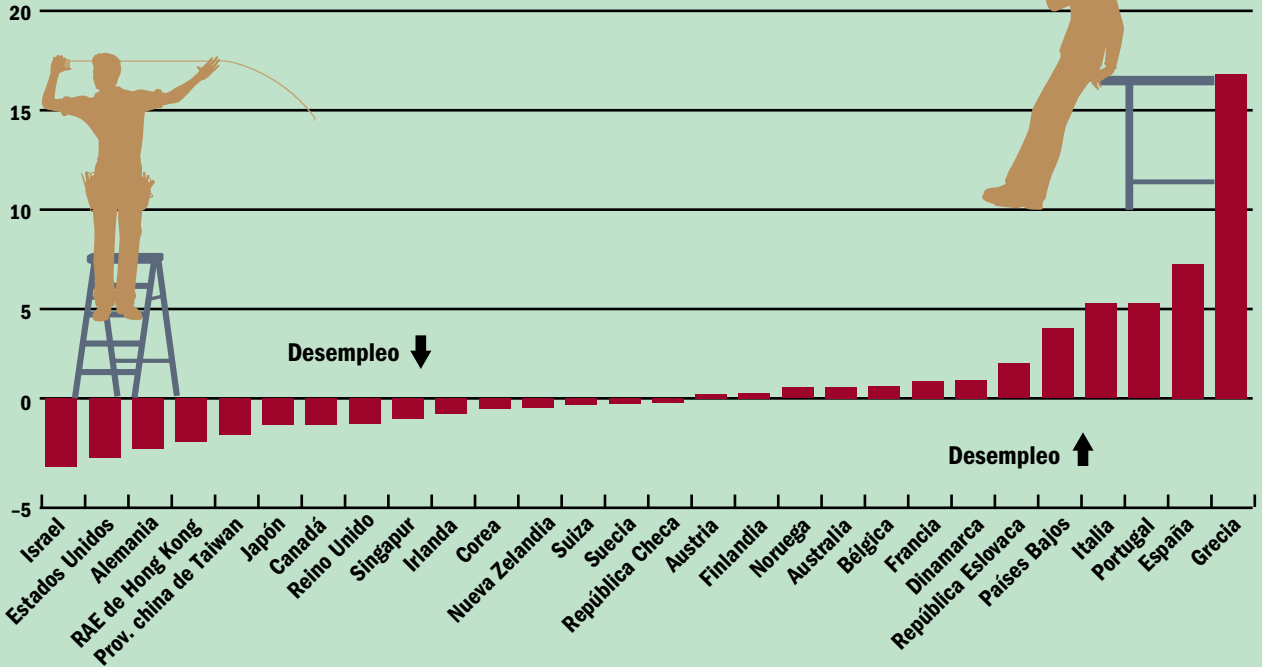


## Tasas de desempleo más altas en 2014



## Las tasas de desempleo están bajando en varios países, y subiendo en otros

(tasa de desempleo, variación porcentual con respecto a 2009-14)



## La creación de empleos y el crecimiento van de la mano

(crecimiento con respecto a 2011-14)



### Singapur

PIB real

3,8%

Empleo

2,8%

### Estados Unidos

PIB real

2,1%

Empleo

1,2%

### Grecia

PIB real

-4,5%

Empleo

-4,5%



Preparado por Leo Abruzzese, Economist Intelligence Unit (EIU). El texto y los gráficos están basados en el informe International Jobs Report, publicado por el FMI, la EIU y OCP Policy Center en enero de 2015. El informe está disponible en <http://graphics.eiu.com/upload/eb/IJR-January-2015.pdf>

# EUROPEOS sin empleo



**La solución al desempleo en la zona del euro requiere tanto de crecimiento como de un mercado laboral más flexible**

*Ningún país, por más rico que sea, puede permitirse el lujo de desperdiciar sus recursos humanos. La desmoralización que genera un elevado desempleo es nuestra mayor afrenta. Desde el punto de vista moral, es la mayor amenaza a nuestro orden social.*

—Franklin Delano Roosevelt,  
30 de septiembre de 1934

## Angana Banerji

**D**IECIOCHO millones de trabajadores estaban desocupados en la zona del euro a finales de junio de 2014, cifra superior a la población de los Países Bajos. Tres millones de ellos tenían entre 15 y 24 años. No obstante, las cifras absolutas no ofrecen una visión completa del desempleo juvenil (véase gráfico 1).

El número de trabajadores desocupados considerado como proporción de la población activa revela un panorama desolador. En algunos países de la zona del euro la tasa de desempleo entre los trabajadores jóvenes es la más alta de la historia. La tasa de desempleo entre los jóvenes siempre ha sido mayor a la de los adultos debido al rápido envejecimiento de la población de la región, lo que significa que la fuerza laboral de 15 a 24 años es más reducida que la adulta (mayores de 25 años). Sin embargo, desde que se iniciara la crisis financiera mundial en 2008, la tasa de desempleo ha crecido a un mayor ritmo entre los jóvenes, si bien los datos varían mucho de un país a otro. Para finales de junio de 2014, más de dos de cada diez trabajadores jóvenes estaban desocupados, frente a uno de cada diez trabajadores adultos.

## El joven, el viejo y el impaciente

Célebre es esta frase del expresidente de Estados Unidos Harry S. Truman: “Cuando tu vecino pierde el trabajo es recesión; cuando eres tú quien lo pierde, es depresión”. Algunos analistas han hecho notar las diferencias de magnitud entre el desempleo juvenil y el adulto y plantean la necesidad de centrarse específicamente en el que afecta a los jóvenes.

Todos los trabajadores contribuyen a la capacidad de crecimiento de una economía, mediante el aporte vital de su recurso de mano de obra. Por tanto, todas las clases de desempleo son motivo de preocupación.

Cuanto más tiempo se está desocupado, menor es la capacidad de producción de un trabajador, porque sus competencias pierden relevancia con el tiempo, lo que limita la capacidad de una economía para salir de una recesión. Y, al final, esta dura más porque la fuerza laboral es menos productiva. Por eso es muy preocupante que cada vez sean más los trabajadores de la zona del euro que llevan más de un año sin trabajo y que pasan a engrosar las filas de los llamados desempleados de larga duración. El desempleo de larga duración afectaba al 53% del total de trabajadores desocupados y al 40% de los jóvenes sin trabajo en junio de 2014.

Si bien el desempleo supone una pesada carga para todos los trabajadores, el desempleo juvenil merece especial atención.

La pérdida temprana del trabajo puede “marcar” a los trabajadores (véase “Generación marcada” en la edición de marzo de 2012 de *F&D*) y reducir sus posibilidades de encontrar un trabajo decentemente remunerado en el futuro. Muchos investigadores han hallado pruebas importantes de esa “marcación”, cuyos efectos pueden prolongarse más de una década y afectar a varias generaciones de trabajadores.

Además, basta con echar un vistazo a los titulares de la prensa para ver que un elevado desempleo juvenil puede afectar la cohesión social, lo que dificulta todavía más la dolorosa pero necesaria aplicación de reformas difíciles. Varios estudios han documentado empíricamente esta relación. Además, muestran que el desempleo en la edad formativa de una persona puede minar la confianza en las instituciones socioeconómicas y políticas, y provocar un aumento del índice de delincuencia.

Un elevado desempleo entre los más jóvenes puede menoscabar la sostenibilidad de las redes de protección social, algo de especial relevancia para los adultos con trabajo. Ante el envejecimiento de la población, la tasa de dependencia (número de trabajadores necesarios para mantener a cada jubilado) ha ido aumentando con los años. La carga de mantener a un número cada vez mayor de jubilados se reparte entre un número cada vez menor de trabajadores jóvenes. El alto y persistente desempleo juvenil se suma a estas preocupaciones.

Indudablemente, el incremento de la tasa de dependencia podría atenuarse con la inmigración de trabajadores para reponer la fuerza laboral, pero existen límites prácticos a la solución de este problema a través de la inmigración (véase “Un largo camino al trabajo”, en esta edición de *F&D*). La realidad, además, ha sido bastante distinta; en los países vulnerables de la zona del euro la crisis ha provocado una emigración neta. Asimismo, según algunos datos, son los trabajadores jóvenes muy calificados quienes se van y optan por estudiar y vivir en el extranjero, así que lo más conveniente para la sociedad en su conjunto es resolver el problema del desempleo juvenil en la zona del euro.

### Soluciones comunes

Por fortuna, la solución al desempleo juvenil no tiene por qué pasar por descuidar el desempleo adulto. Recientemente, el FMI publicó un estudio (Banerji *et al.*, 2014) de los factores que determinan el desempleo en un grupo de 22 economías avanzadas de Europa, que concluye que el desempleo juvenil y adulto tienen muchas cosas en común: en gran medida, son provocados por los mismos factores y pueden abordarse en distinto grado con las mismas políticas.

Sin embargo, hay factores “más iguales que otros”, en palabras que se atribuyen a George Orwell. En nuestro estudio observamos que uno de los principales factores del desempleo en Europa es el crecimiento del producto. Los cambios en la actividad económica explican, en promedio, aproximadamente el 50% del incremento del desempleo juvenil desde la crisis, y el 60% del aumento del desempleo adulto. La importancia del crecimiento varía de un país a otro; un ejemplo extremo es España, donde las fluctuaciones de la actividad económica parecen ser responsables del 90% del incremento de la tasa de desempleo juvenil durante la crisis.

Seguramente estas cifras responden a estimaciones cautelosas. Los mercados laborales suelen presentar muchas peculiaridades específicas de cada país, difíciles de generalizar y medir de forma coherente en todos ellos. Muchos aspectos de la economía influyen también en cómo y cuán rápido los cambios en las políticas y el producto económico repercuten en el mercado laboral. Por ejemplo, durante la crisis, las empresas alemanas optaron por retener a sus trabajadores, al haber experimentado anteriormente la escasez de mano de obra. En consecuencia, los trabajadores alemanes no perdieron su empleo, aunque trabajaron menos horas en promedio.

Es evidente que las políticas que favorecen el crecimiento económico son beneficiosas para todos los trabajadores, en todos los países, pero el grado en que el crecimiento económico permite reducir el desempleo puede ser muy diferente de un país a otro (gráfico 2). El efecto más notable se observaría en los países más vulnerables de la zona del euro, por ejemplo, Chipre, España, Grecia, Irlanda y Portugal. En países como Alemania, con tasas de desempleo reducidas, la respuesta sería mucho menor. Independientemente de tales variaciones, en todos los países la tasa de desempleo juvenil se muestra más sensible al crecimiento del producto que la tasa de desempleo adulto, unas tres veces más, en promedio.

El importante efecto del crecimiento sobre el desempleo juvenil puede explicarse por el hecho de que las condiciones de empleo de los trabajadores jóvenes suelen ser más frágiles que las de los adultos. En la zona del euro, los jóvenes tienen el triple de probabilidades de trabajar con contratos temporales que los

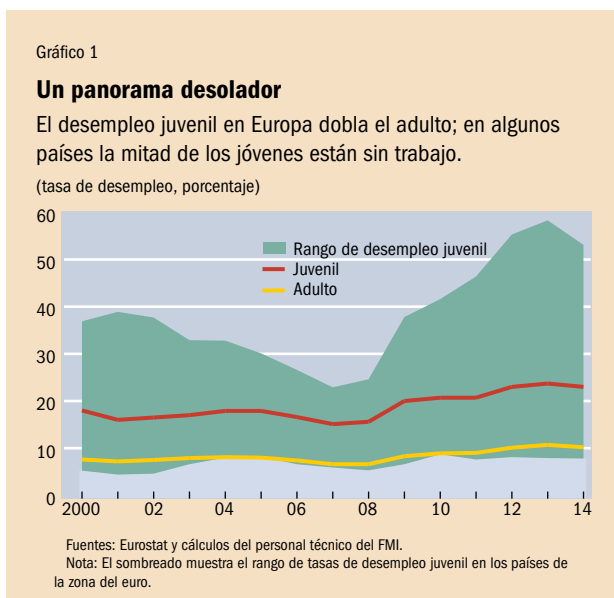
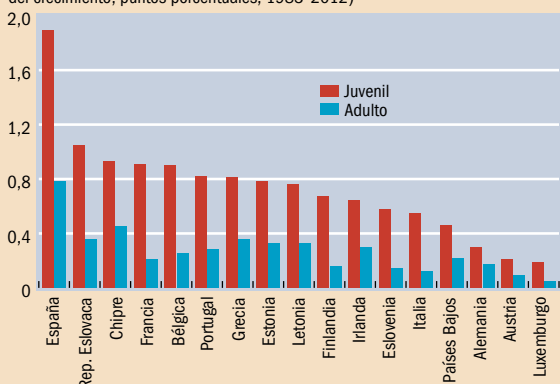


Gráfico 2

**Creación de empleo**

Los efectos de una caída del crecimiento sobre el desempleo juvenil triplican, en promedio, los del desempleo adulto.

(incremento estimado del desempleo atribuible a una caída de 1 punto porcentual del crecimiento, puntos porcentuales, 1983–2012)



Fuentes: Eurostat y cálculos del personal técnico del FMI.

adultos, y trabajan también en sectores de la economía más vulnerables a recesiones. Por ejemplo, uno de cada cuatro trabajadores jóvenes en Chipre, España, Grecia, Irlanda y Portugal trabajaban en el sector de la construcción antes de que se desplomara el mercado de la vivienda. Tales condiciones laborales implican que los trabajadores jóvenes son los últimos en encontrar trabajo y los primeros en perderlo en caso de una desaceleración económica.

**Mercados más flexibles**

El estudio del FMI concluye también que la inflexibilidad de los mercados laborales puede favorecer el incremento del desempleo juvenil y adulto, y que algunas de estas características —como la protección del empleo en los contratos de trabajo— son especialmente importantes para los trabajadores jóvenes. Por tanto, las reformas del mercado laboral pueden ayudar a reducir el desempleo.

Un ejemplo destacado de reforma positiva son los impuestos sobre el trabajo. Una menor “cuña fiscal” —diferencia entre el costo de los trabajadores para las empresas y sus ingresos netos— reduce el costo de contratación, aumenta la demanda de trabajadores y es beneficiosa para todos los desocupados, sea cual sea su edad.

Los trabajadores jóvenes sufren otra limitación: tienen más probabilidades que los adultos de cobrar el salario mínimo, porque a menudo están escasamente calificados. Como durante la crisis los salarios fueron ajustándose a la baja en muchas economías de la zona del euro, es importante que el salario mínimo no sea demasiado alto en relación con los salarios medios de una economía, porque entonces la contratación de trabajadores jóvenes podría resultar demasiado costosa en comparación con la de adultos.

Si se reduce el costo de oportunidad del empleo —por ejemplo, limitando las prestaciones por desempleo excesivamente generosas— también puede reducirse el desempleo adulto y juvenil, pues al ser menores los incentivos económicos para mantenerse desocupados, los trabajadores se sentirían más alentados a buscar y aceptar ofertas de trabajo que de lo contrario desestimarían.

Otra de las reformas que pueden contribuir a que la gente vuelva a trabajar es la flexibilización de los requisitos de protección

del empleo en los contratos laborales, algo que puede reducir significativamente el desempleo tanto juvenil como adulto, si bien influye más en los jóvenes por la incidencia desproporcionadamente elevada de contratos temporales en el grupo de 15 a 24 años. Las grandes diferencias en el nivel de protección de los contratos temporales y permanentes (“dualidad del mercado laboral”) pueden hacer que los trabajadores jóvenes queden encasillados de manera permanente en una clase marginal y hacer que las empresas no estén dispuestas a invertir lo necesario en su capital humano.

Una forma de abordar este problema es conjugar los contratos de trabajo temporales con programas de capacitación impulsados por cada sector. Un mejor sistema de capacitación profesional beneficiaría especialmente a los trabajadores jóvenes. En países vulnerables de la zona del euro, solo uno de cada cuatro jóvenes trabajadores con contrato de trabajo temporal participa en programas de capacitación profesional o de aprendizaje, muy comunes en países como Austria y Alemania, donde estos programas son prácticamente la norma. Varios países europeos han recurrido a dichos sistemas de capacitación profesional para evitar que los trabajadores queden marginados, y para prepararlos para el trabajo.

También pueden ser útiles las políticas activas del mercado laboral orientadas a los trabajadores jóvenes. Se trata de programas que intervienen en los mercados para reducir el desempleo, si bien actualmente en su mayoría no van dirigidos a los jóvenes. Los programas deberían adaptarse al contexto institucional, económico y social de cada país. Asimismo, el éxito de tales programas no puede garantizarse, a menos que se diseñen y apliquen correctamente. El estudio del FMI recomienda prestar mayor atención a la educación y la capacitación práctica en el trabajo con el objetivo de mejorar las competencias ocupacionales.

**El largo camino hacia el pleno empleo**

El elevado desempleo actual en la zona del euro es consecuencia tanto de las repercusiones económicas de la crisis financiera mundial como de las rigideces del mercado de trabajo presentes en muchos países antes de la crisis. Sería beneficioso para todos los trabajadores que las políticas se centraran en reparar la débil economía y corregir el mal funcionamiento del mercado laboral.

La máxima prioridad de las autoridades debería ser reactivar el crecimiento mediante una combinación de políticas monetarias favorables, una mayor inversión pública de los países con margen suficiente en sus presupuestos, y medidas que contribuyan a reactivar el crédito bancario. Sin un crecimiento sólido será difícil reducir sustancialmente el desempleo. También es importante impulsar reformas esenciales que faciliten la contratación para las empresas, que garanticen la igualdad de condiciones para todos los trabajadores y que les permitan a estos conservar y mejorar sus competencias entre un trabajo y otro. ■

*Angana Banerji es Economista Principal en el Departamento de Europa del FMI.*

*Este artículo se basa en el Documento de Análisis del Personal Técnico del FMI 14/11 publicado recientemente y titulado “Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions”, por Angana Banerji, Sergejs Saksonovs, Huidan Lin y Rodolphe Blavy.*



# El PODER desde el PUEBLO

Florence Jaumotte y Carolina Osorio Buitron

**L**A DESIGUALDAD ha crecido en muchas economías avanzadas desde los años ochenta, en gran parte debido a la concentración del ingreso en el extremo más alto de la distribución. Los indicadores de desigualdad han aumentado sustancialmente, pero la novedad más llamativa es el fuerte y continuo aumento de la proporción del ingreso total correspondiente al 10% de la población que más gana, algo que el indicador de desigualdad más tradicional, el coeficiente de Gini (véase gráfico 1), refleja solo parcialmente.

El índice de Gini es un indicador  *sintético*  que mide la diferencia media de ingresos entre dos personas cualesquiera dentro de la distribución. Su valor es cero si todos ganan el mismo ingreso dentro de un país y 100 (o 1) si una persona recibe todo el ingreso.

Si bien cierto grado de desigualdad puede elevar la eficiencia al reforzar los incentivos para trabajar e invertir, estudios recientes indican que una mayor desigualdad se asocia

con un crecimiento más bajo y menos sostenible en el mediano plazo (Berg y Ostry, 2011; Berg, Ostry y Zettelmeyer, 2012), aun en las economías avanzadas (OCDE, 2014). Además, una creciente concentración del ingreso en la escala superior de la distribución puede reducir el bienestar de la población si permite que quienes más ganan manipulen el sistema económico y político en beneficio propio (Stiglitz, 2012).

El aumento de la desigualdad en las economías avanzadas suele explicarse por un cambio tecnológico sesgado hacia la calificación laboral y la globalización, las cuales han aumentado la demanda relativa de trabajadores calificados, beneficiando a los grupos de ingresos superiores frente a quienes ganan el ingreso promedio. Pero la tecnología y la globalización fomentan el crecimiento económico, y es poco lo que las autoridades pueden o están dispuestas a hacer para revertir estas tendencias. Además, si bien los países de ingreso alto

**Ante una menor sindicalización en las últimas décadas, crecieron los ingresos en las categorías más altas**

Votación en la asamblea anual del Congreso de Sindicatos, Bournemouth, Reino Unido.



también se han visto afectados por el cambio tecnológico y la globalización, en ellos la velocidad y magnitud del aumento de la desigualdad ha sido diferente.

En consecuencia, los estudios económicos recientes se han centrado en los efectos de los cambios institucionales, citándose a menudo la desregulación financiera y la reducción de las tasas marginales del impuesto sobre la renta personal como factores importantes del aumento de la desigualdad. En cambio, el papel desempeñado por las instituciones del mercado laboral — como la disminución en la tasa de afiliación sindical y la caída del salario mínimo en relación con la mediana del ingreso— ha estado menos presente en los recientes debates. En un documento de próxima publicación, analizamos este lado de la ecuación.

Estudiamos las causas del aumento de la desigualdad a partir de la relación entre las instituciones del mercado laboral y la distribución del ingreso, analizando la experiencia de las economías avanzadas desde comienzos de la década de 1980. La opinión generalizada es que los cambios en la sindicalización o el salario mínimo afectan a los trabajadores de ingresos bajos y medios, pero no tienden a ejercer un impacto directo en quienes ganan más.

Si bien nuestros resultados son congruentes con opiniones anteriores acerca de los efectos del salario mínimo, encontramos fuertes evidencias de que la menor sindicalización trae aparejada una mayor participación de los grupos de ingresos más altos en las economías avanzadas durante el período 1980–2010 (por ejemplo, véase gráfico 2), lo cual contradice los preconceptos acerca de los canales de influencia de la densidad sindical en la distribución del ingreso. Este es el aspecto más novedoso de nuestro análisis, que crea el marco para futuros estudios sobre el vínculo entre la erosión de los sindicatos y el aumento de la desigualdad en los niveles más altos.

## Cambios en el extremo superior de la distribución

Los estudios económicos han señalado diversos canales a través de los cuales los sindicatos y el salario mínimo pueden afectar la distribución del ingreso en los niveles inferiores y medios, tales como la dispersión salarial, el desempleo y la redistribución. En nuestro estudio, sin embargo, también consideramos la posibilidad de que un debilitamiento de los sindicatos pueda determinar una mayor proporción de los ingresos más altos, y formulamos hipótesis acerca de las razones.

Los principales canales por los cuales las instituciones del mercado laboral inciden en la desigualdad del ingreso son los siguientes:

**Dispersión salarial:** Generalmente se piensa que la sindicalización y el salario mínimo reducen la desigualdad al contribuir a igualar la *distribución salarial*, algo que los estudios económicos confirman.

**Desempleo:** Algunos economistas sostienen que, si bien la existencia de sindicatos más fuertes y un salario mínimo más alto reducen la desigualdad salarial, también pueden incrementar el desempleo al mantener los salarios por encima del nivel de equilibrio del mercado, generando una mayor *desigualdad del ingreso bruto*. Pero el respaldo empírico de esta hipótesis no es muy sólido, al menos dentro de los mecanismos institucionales observados en las economías avanzadas (véanse Betcherman, 2012; Baker *et al.*, 2004; Freeman, 2000; Howell *et al.*, 2007; OCDE, 2006). Por ejemplo, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en solo 3 de 17 estudios reseñados se observó una asociación robusta entre densidad sindical (o cobertura de la negociación) y un desempleo general más elevado.

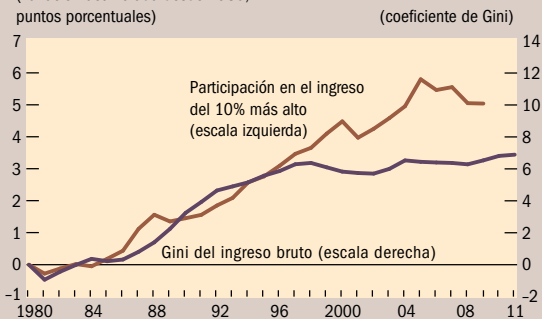
**Redistribución:** Los sindicatos fuertes pueden inducir a las autoridades a avanzar en la redistribución, sea porque movilizan a los trabajadores a votar por partidos que prometen redistribuir

Gráfico 1

### Más para los niveles más altos

Con el tiempo, quienes más ganan han adquirido una participación cada vez mayor en el ingreso de las economías avanzadas, exacerbando la desigualdad.

(variación acumulada desde 1980, puntos porcentuales)



Fuentes: Bases de datos World Top Income y Standardized World Income Inequality (versión 4.0).

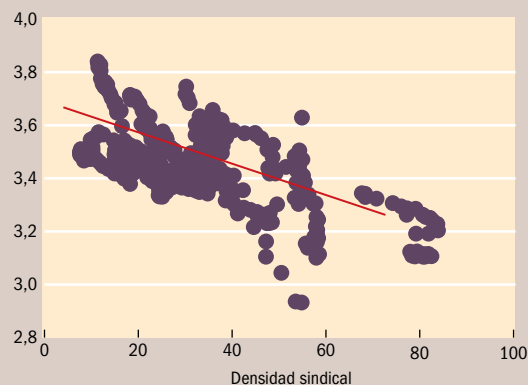
Nota: El coeficiente de Gini es cero si todos ganan el mismo ingreso dentro de un país y 100 si una persona recibe todo el ingreso. Economías avanzadas = Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Promedio simple. Respecto a la proporción del ingreso del 10% más alto, se excluye a Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido debido a falta de datos suficientes.

Gráfico 2

### Para ser justos

Una menor sindicalización en las economías avanzadas se correlaciona con un aumento de la participación del 10% de los niveles de más alto ingreso.

(log de la participación del 10% más alto en el ingreso bruto, 1980–2010)



Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y base de datos Standardized World Income Inequality (versión 4.0).

Nota: Economías avanzadas = Alemania, Australia, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. La densidad sindical es la proporción de trabajadores afiliados a sindicatos.

el ingreso o porque impulsan a todos los partidos políticos a hacerlo. Históricamente, los sindicatos han cumplido un papel importante en la instauración de derechos sociales y laborales fundamentales. A la inversa, su debilitamiento puede llevar a una menor redistribución y una mayor *desigualdad del ingreso neto* (es decir, después de impuestos y transferencias).

**Poder de negociación de los trabajadores y proporción de los grupos de ingresos más altos:** Una menor densidad sindical puede elevar la *participación de los grupos de ingresos más altos* al reducir el poder de negociación del trabajador. Naturalmente, esa *participación* está mecánicamente influenciada por lo que ocurre en el nivel inferior de la distribución del ingreso. Si la desindicalización debilita la renta de los trabajadores de ingresos medios y bajos, aumenta necesariamente la participación que tienen en el ingreso la remuneración de los directivos y la renta de los accionistas. La intuición indica que el debilitamiento de los sindicatos reduce el poder de negociación de los trabajadores *en relación con los propietarios del capital*, incrementando la proporción de la renta de capital, más concentrada en el extremo superior que los salarios y sueldos. Además, esa mayor debilidad puede reducir la influencia de los trabajadores en las decisiones empresariales que benefician a *quienes más ganan*, como en el tamaño y la estructura de la remuneración de los altos ejecutivos.

Para estudiar el papel de la sindicalización y el salario mínimo en el aumento de la desigualdad, utilizamos técnicas econométricas en una muestra que incluye a todas las economías avanzadas para las cuales hay datos disponibles y los años 1980 a 2010. Examinamos la relación entre diversos indicadores de desigualdad (participación en el ingreso del 10% superior, Gini del ingreso bruto, Gini del ingreso neto) y las instituciones del mercado laboral, así como una serie de variables de control, que incluyen otros importantes determinantes de la desigualdad, tales como la tecnología, la globalización (competencia de trabajadores extranjeros de bajo costo), la liberalización financiera y las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta personal, además de las tendencias mundiales comunes de esas variables. Nuestros resultados confirman que la caída de la sindicalización se asocia fuertemente con el aumento de la participación en el ingreso del extremo más alto.

Si bien la causalidad es difícil de establecer, la caída de la sindicalización parece ser un determinante clave de la mayor participación de los ingresos del nivel superior. Esta observación es válida aun después de considerar los cambios en el poder político, las modificaciones en las normas sociales relativas a la desigualdad, las variaciones sectoriales del empleo (tales como la desindustrialización y el creciente papel del sector financiero) y los aumentos del nivel educativo. La relación entre la densidad sindical y el Gini del ingreso bruto también es negativa, pero algo más débil, quizá porque el índice de Gini subestima los aumentos de la desigualdad en el nivel máximo de la distribución.

También observamos que la desindicalización se asocia con una menor redistribución del ingreso y que la reducción del salario mínimo eleva considerablemente la desigualdad general.

En promedio, la caída de la sindicalización explica alrededor de la mitad del aumento de 5 puntos porcentuales en la participación del 10% de mayor ingreso, y aproximadamente la mitad del alza del índice de Gini para el ingreso neto obedece a la desindicalización.

## Estudios futuros

Nuestro estudio se centra en la sindicalización como un indicador simple del poder de negociación de los trabajadores, pero es preciso investigar también qué aspectos de la sindicalización (por ejemplo, negociación colectiva, arbitraje) resultan más exitosos y si algunos aspectos pueden ser más negativos para la productividad y el crecimiento económico.

No resulta claro si el aumento de la desigualdad provocado por el debilitamiento de los sindicatos es bueno o malo para la sociedad. Aunque la mayor participación en el ingreso de quienes más ganan podría reflejar un aumento relativo de su productividad (desigualdad buena), quizá la remuneración que reciben supere lo que su contribución al producto de la economía amerita, fenómeno que los economistas denominan extracción de renta (desigualdad mala). La desigualdad también podría perjudicar a la sociedad al permitir que esos grupos manipulen el sistema económico y político.

Tales casos justificarían la adopción de reformas del gobierno corporativo que den a todas las partes interesadas —trabajadores, directivos y accionistas— intervención en las decisiones sobre la remuneración de los ejecutivos; un mejor diseño de los contratos de remuneración ligada al desempeño, especialmente en un sector financiero proclive a asumir riesgos; y la reafirmación de las normas laborales que permiten a los trabajadores que así lo deseen negociar en forma colectiva. ■

*Florence Jaumotte es Economista Principal y Carolina Osorio Buitrón es Economista, ambas del Departamento de Estudios del FMI.*

*El presente artículo se basa en un documento del FMI, de próxima publicación, elaborado por las autoras.*

### Referencias:

- Baker, Dean, Andrew Glyn, David R. Howell y John Schmitt, 2004, "Labor Market Institutions and Unemployment: Assessment of the Cross-Country Evidence", en *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, editado por David R. Howell, págs. 72–118.
- Berg, Andrew y Jonathan Ostry, 2011, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?", *IMF Staff Discussion Note 11/08* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Berg, Andrew, Jonathan Ostry y Jeromin Zettelmeyer, 2012, "What Makes Growth Sustained?", *Journal of Development Economics*, vol. 98, No. 2, págs. 149–66.
- Betcherman, Gordon, 2012, "Labor Market Institutions: A Review of the Literature", *World Bank Policy Research Paper No. 6276* (Washington).
- Freeman, Richard B., 2000, "Single Peaked Vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes", *NBER Working Paper No. 7556* (Cambridge, Massachusetts: Oficina Nacional de Investigación Económica).
- Howell, David R., Dean Baker, Andrew Glyn y John Schmitt, 2007, "Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence", *Capitalism and Society*, vol. 2, No. 1.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2006, *Employment Outlook* (París).
- , 2014, "Focus on Inequality and Growth", 9 de diciembre.
- Stiglitz, J., 2012, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (Nueva York: W.W. Norton).

# La máxima prioridad

**Llegó el momento de una recuperación impulsada por los salarios y la inversión pública**

Sharan Burrow



Sharan Burrow es Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional.

**E**L DÉFICIT mundial de empleos sigue siendo una clara señal del fracaso de las políticas económicas aplicadas en el período poscrisis, más de seis años después del comienzo de la peor crisis financiera y recesión mundial desde la Gran Depresión de los años treinta.

Según el informe *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2014 la tasa mundial de desempleo era de 5,9%, lo que representa más de 200 millones de personas sin trabajo, tasa considerablemente mayor a la previa a la crisis de 5,5%.

Estas cifras no tienen en cuenta los cientos de millones de trabajadores que están subempleados, trabajan en empleos de la economía informal, o no ganan lo suficiente para que ellos y sus dependientes superen la línea de pobreza. La OIT señala que unos 760 millones de trabajadores, que representan el 28% de la población empleada de los países en desarrollo, están en la categoría de “trabajadores pobres”, que ganan menos de US\$2 diarios.

Las cifras de desempleo de la OIT tampoco incluyen a los “trabajadores desalentados” que abandonaron sus infructuosas búsquedas de empleo. Esto explica por qué en 2014 la tasa de participación de la fuerza laboral fue aún más baja que en 2009, el momento más álgido de la recesión. Dada la baja tasa de participación, la OIT proyectó una relación empleo-población de 59,7% en 2014, la misma que en 2009 y mucho menor que el 60,7% correspondiente a 2007.

## Deficiencias de las políticas

En los dos primeros años posteriores al inicio de la crisis, la comunidad internacional, a través del Grupo de los Veinte (G-20) países avanzados y economías de mercados emergentes y de organizaciones internacionales, encabezó un esfuerzo concertado para salvar del colapso al sector financiero, detener la espiral descendente

de la actividad económica mundial y ayudar a la fuerza laboral a volver a trabajar. Pero luego de lograrse los dos primeros objetivos, con un sector financiero más fuerte que nunca y utilidades en los niveles previos a la crisis, el tercer objetivo fue abandonado.

Los rescates del sector financiero y las políticas de estímulo para terminar la recesión dieron paso en 2010 a iniciativas prematuras, a menudo contraproducentes, para reducir los déficits fiscales, generalmente mediante recortes de programas sociales y otros gastos públicos, y aumentos de gravámenes regresivos.

Estas políticas no solo empeoraron las condiciones de quienes más dependían del apoyo estatal, sino que interrumpieron la frágil recuperación de muchos países, sobre todo en la zona del euro, que hacia 2012 habían caído en una doble recesión. El presunto objetivo de reducir el endeudamiento público mediante la aplicación de políticas austeras también fue un fracaso total, ya que en país tras país las nuevas recesiones dieron lugar al aumento de la relación deuda/PIB.

## Desfase de salarios

Una característica significativa del período de poscrisis es la compresión de la demanda agregada resultante del alto y continuo nivel de desempleo y del desfase entre los salarios y la productividad. Un informe preparado en septiembre de 2014 por la OIT, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial (OIT, OCDE, Banco Mundial; 2014) señala este fenómeno, así como la forma en que este impidió una recuperación sólida y exacerbó la desigualdad:

“En la mayoría de los países del G-20, el crecimiento salarial se ha rezagado significativamente con respecto al crecimiento de la productividad laboral. La disminución de la proporción del ingreso de la fuerza laboral observada en la mayoría de los países del G-20

en estas últimas décadas se mantuvo en algunos casos y se estancó en otros. La desigualdad de salarios e ingresos ha seguido ampliándose en muchos países del G-20. . . La recuperación del crecimiento económico. . . depende de la recuperación de la demanda, que a su vez exige un esfuerzo más vigoroso en la creación de empleos y en el crecimiento del salario”.

Según una encuesta mundial de la Confederación Sindical Internacional (CSI) dirigida al público de 14 países, solo la mitad de los encuestados cree que la próxima generación hallará un trabajo decente. El 82% opina que sus ingresos se han rezagado o estancado con respecto al costo de vida, y la mitad de las familias trabajadoras dicen que no pueden seguir el ritmo del creciente costo de vida. El 78% cree que el sistema económico favorece a los ricos y no es justo para la mayoría de la gente.

### Estrategia para la recuperación mundial

El movimiento sindical mundial ha procurado responder al prolongado estancamiento económico y al alto desempleo y subempleo resultantes de la insuficiencia de la demanda. Ha propuesto una estrategia para la recuperación mundial basada en la recuperación salarial y la inversión en infraestructura pública física y social.

En un estudio de modelos preparado por la CSI se concluyó que una combinación de políticas de aumentos coordinados de salarios y de estímulo de la inversión pública podría dar lugar a un aumento adicional del 5,8% en los países del G-20 durante los cinco próximos años (CSI, 2014). Una estrategia así también ayudaría a lograr los objetivos de sostenibilidad social, ambiental y fiscal, y a reducir la desigualdad.

Si bien se ve con buenos ojos la mayor atención del FMI y otras organizaciones internacionales al problema de la desigualdad, la mayoría de las instituciones todavía no han elaborado planes firmes y coherentes que abarquen y respondan a todas las causas de la creciente desigualdad, y muy especialmente a la evolución de las instituciones y políticas vinculadas al mercado laboral.

Además de las políticas que deprimen la demanda agregada, como la de austeridad, las políticas que reducen la seguridad laboral y debilitan los estándares mínimos pueden reducir el ingreso laboral y sesgar la distribución global del ingreso.

La OIT señala en su *Informe Mundial sobre Salarios 2014/15* que “la desigualdad comienza en el mercado laboral”. En las economías en las que más creció la desigualdad, el fenómeno a menudo puede atribuirse a la pérdida de ingresos resultante del aumento del desempleo y de la desigualdad salarial. Sin embargo, en el informe se concluye que en los países de mercados emergentes en los que, a diferencia de la tendencia mundial, la desigualdad disminuyó, “la distribución más equitativa de los salarios y del empleo remunerado fue un factor prevalente”.

Esto resalta la importancia de políticas como la del salario mínimo vital, la protección contra despidos injustos y las instituciones de negociación colectiva sólidas. Algunas instituciones internacionales han sugerido regulaciones e instituciones menos estrictas, sobre el infundado supuesto de que existe una fuerte y sistemática relación negativa entre el nivel de regulación y el empleo.

El Banco Mundial, que dedicó su *Informe sobre el desarrollo mundial 2013* al tema del empleo, efectuó un repaso exhaustivo de la bibliografía económica reciente en cuanto al efecto de las normas de protección del empleo y los salarios mínimos. El *Informe* concluyó que, según la mayoría de las estimaciones, los efectos sobre los niveles de empleo tienden a ser insignificantes o moderados, y que los sindicatos y la negociación colectiva tienden a nivelar las remuneraciones.

## Es inaceptable que el estancamiento mundial del empleo se prolongue seis años más.

Las políticas que procuran desregular los mercados laborales y debilitar la negociación colectiva han sido una característica importante de algunos de los programas de ajuste respaldados por el FMI, sobre todo en Europa meridional y oriental durante el reciente período de poscrisis mundial. En algunos países los salarios reales se redujeron significativamente y la cobertura de la negociación colectiva cayó drásticamente.

El efecto inmediato ha sido una marcada disminución de la demanda interna, que intensificó el efecto recesivo de las políticas de austeridad y en algunos países contribuyó a llevar los niveles de desempleo al 25% o más. Existen signos de que en esos países la desigualdad aumentó y empeorará en el futuro. Los sindicatos han sido los grupos de presión más poderosos a favor de la protección social integral y la tributación progresiva. Debilitarlos afectará no solo los niveles salariales, sino también las políticas redistributivas que podrían ser trascendentales.

Es hora de reencaminar la agenda mundial, y asignar la máxima prioridad a la creación de empleos. Es inaceptable que el estancamiento mundial del empleo se prolongue seis años más, y se produzca además una depresión total en algunos países.

Según la encuesta mundial de la CSI, en todo el mundo la gente desea que sus gobiernos sean más activistas. Quieren gobiernos que controlen el poder corporativo (62%) y aborden el cambio climático (73%).

El movimiento sindical mundial tiene una clara visión de la labor a realizar: incrementar los salarios y la protección social, controlar el poder corporativo y eliminar la esclavitud salarial, y asegurar un clima de justicia y una buena gestión económica. Y sustentar todo eso con empleos, empleos y más empleos. ■

### Referencias:

Confederación Sindical Internacional (CSI), 2014, “The Case for a Coordinated Policy Mix of Wage-Led Recovery and Public Investment in the G20”, resultados del modelo económico preparado para los representantes electos de sindicatos de países del G-20.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2014, Informe Mundial sobre Salarios 2014/15: Salarios y Desigualdad del Ingreso (Ginebra).

Organización Internacional del Trabajo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Mundial (OIT, OCDE, Banco Mundial), 2014, “G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses”, informe preparado para la Reunión Ministerial del G-20 sobre Trabajo y Empleo, Melbourne, 11 de septiembre.

# ECOS de la JUVENTUD

A inicios de 2012, F&D entrevistó a seis jóvenes de distintas partes del mundo que ingresaban a la fuerza laboral en un entorno económico desfavorable.

Volvimos a entrevistar a cuatro de ellos: de Bosnia, Egipto, Japón y Estados Unidos. No pudimos hablar con Adilmer García, de Perú, que se había mudado de las montañas del norte a un barrio pobre en las afueras de Lima para buscar trabajo y estudiar. Perdió su empleo en una vidriería y en 2012 buscaba otro que le dejara la mañana o la tarde libre para estudiar. Tampoco encontramos a Chioma Nwasonye, del sur de Nigeria, que buscaba trabajo desde que se graduó en la universidad y había resuelto hacer un posgrado entre tanto.

Estas son las últimas novedades en la vida de los cuatro jóvenes entrevistados.

## Encontrar el trabajo ideal en Bosnia

**I**RMA BORACIC-SUMAN se graduó en la facultad de Derecho de la Universidad de Sarajevo en 2009. Le tomó cuatro años y 385 solicitudes encontrar el trabajo ideal en marzo de 2013.

Boracic-Suman, de 28 años, está conforme con su nuevo empleo en el juzgado municipal de Sarajevo, pero sabe que muchos jóvenes están desempleados. Bosnia y Herzegovina tiene la tasa de desempleo más alta de Europa: un 45%. Según la Oficina de Trabajo y Empleo de Bosnia, la tasa desciende al 27,5% si se toman en cuenta los trabajadores de la economía informal.

“Cuando mi colega me llamó para decirme que yo había sido nominada para un cargo profesional en el juzgado

de Sarajevo, creí que era una broma”, dijo. Un año antes, había aprobado el examen de ingreso al Poder Judicial sin que hubiera empleos disponibles.

“En esa época enviaba solicitudes de trabajo y ya había hecho todo para comenzar una carrera en Derecho —aprobar el examen judicial, obtener la experiencia necesaria— y realmente uno comienza a desesperar y hundirse en la depresión”, dijo.

Encontró la mayoría de los anuncios de empleo en Internet o en los sitios web de las empresas, y envió el 90% de las solicitudes por correo electrónico. En muchos casos nunca le respondieron.

Cree que le tomó tanto tiempo encontrar empleo porque su familia no es influyente ni tiene vínculos políticos. Dijo estar orgullosa de ser elegida por sus calificaciones. “Recuperé la confianza en el sistema judicial durante la entrevista para el empleo, ya que las preguntas fueron sobre mis conocimientos



teóricos y prácticos y mis opiniones sobre ciertas soluciones jurídicas”, afirmó. “Me alegra que hayan reconocido mi ambición y el esfuerzo que hice para obtener el conocimiento necesario”.

Trabaja en la sección a cargo de ejecutar órdenes judiciales para el cobro de deudas a las empresas municipales de Sarajevo. Debido a restricciones presupuestarias, es la única profesional en la oficina. “Trabajo mucho, pero no me quejo. Estoy feliz de hacer lo que me gusta y me siento muy satisfecha”.

## “Hablo con personas de diferentes profesiones, como enfermeros o especialistas en informática, y es desalentador que no puedan encontrar trabajo”.

Considera que los años de espera la hicieron más paciente y comprensiva, lo cual le ayuda a tratar con gente que no puede pagar sus cuentas. “Entiendo lo que significan la injusticia social y la pobreza en la sociedad actual, y esto quizá me ayuda a presentar mejor los casos”, dijo.

El año que viene, Boracic-Suman puede presentarse al puesto de jueza. Dijo que espera que el comité de selección reconozca sus cualidades y esfuerzo, pero que no se desilusionará si no la eligen en el primer intento.

Boracic-Suman se casó en diciembre de 2014 y vive con su marido en un departamento que compró hace poco. La hipoteca a 20 años consume casi la mitad de su sueldo de 1.200 marcos bosnios (US\$754). Pero es optimista. “Tenemos departamento propio, empleo seguro y sueldos del Estado”, dijo. Espera que su salario aumente cuando sea jueza.

Aunque es feliz en Bosnia y Herzegovina, dijo que entiende por qué algunos jóvenes quieren irse. “Hablo con personas de diferentes profesiones, como enfermeros o especialistas en informática, y es desalentador que no puedan encontrar trabajo en su rubro. Aunque son vitales para el funcionamiento y el desarrollo del país, el Estado no se ocupa de darles oportunidades de empleo”, dijo.

Sostiene que las leyes laborales son la principal razón del éxodo masivo de jóvenes. Si los fondos de pensión mejoraran, los trabajadores mayores podrían jubilarse y crear vacantes para los jóvenes.

“La perseverancia es la única forma de obtener algo, al menos en este país. La gente aquí está condenada a lograr lo que quiere sin ayuda, a luchar con sus propios recursos y a su manera. En mi caso, esto fue reconocido, y recomiendo a todos que luchen por sus derechos”. ■

*Entrevista: Daria Sito-Sucic; Fotografía: Dado Ruvic*

## Una nominación al Oscar en Egipto

**A**HMED HASSAN nunca imaginó que los video clips que filmó con tanto esfuerzo durante los 18 días de la revolución del 25 de enero de 2011 en Egipto cambiarían el curso de su vida. Hassan conoció a un cineasta egipcio-americano, Jehane Noujaim, y ambos filmaron cada momento de la revolución.

Con los clips hicieron un documental de largo metraje, “The Square” (“La Plaza”), con Noujaim como director y Hassan como director de fotografía y protagonista. El documental cuenta la historia de la revolución, desde la caída del autócrata Hosni Mubarak hasta el reemplazo del presidente electo Mohamed Morsi en 2013. “The Square” fue nominada al Oscar en 2014.

La película no ganó el premio de la Academia, pero su éxito internacional (en enero de 2014 Netflix comenzó a ofrecerla, ya que antes solo estaba disponible en línea) catapultó a este joven de clase media al estrellato, aunque las autoridades trataron de suprimir el documental en Egipto.

“La censura no aprobó la proyección del film en cines, pero se filtró en YouTube, y se vendían CD pirateados en la calle”, dijo Hassan. “Es verdad que no recibimos dinero por la película, pero llegó a todos los hogares, y los cafés más concurridos ofrecían proyecciones especiales, y me invitaban a asistir. No tengo palabras para decir lo contento que estaba”.

En agosto de 2014, Hassan fue el primer egipcio que ganó un premio Emmy de la Academia de Artes y Ciencias de la Televisión de Estados Unidos por su labor en “The Square”.

Pero no quiere ser estrella ni líder. “Tras la revolución, los jóvenes me alentaban a hablar en los medios de comunicación en su nombre, pero me negué porque estoy convencido de que no estoy calificado para ser líder. Fuera de mi trabajo anterior en los medios privados y públicos de Egipto, preferí mantenerme aparte. Quienes aparecían en los medios pasaban a ser caras reemplazables y preferí centrarme en mi trabajo. Compré equipos de fotografía y edición y profundicé mi conocimiento en la profesión”.

Hassan dijo que no tiene una visión de su futuro a largo plazo. “Me gusta vivir el presente”, dijo. Ahora es director y fotógrafo independiente y trabaja en la filmación y edición



de otro documental sobre la revolución. También está por terminar un film sobre presos políticos. La protagonista es su gran amiga, la activista Sanaa Abdel Fattah, condenada a tres años de cárcel por participar en protestas a fines de 2014.

Hassan dijo que no ha perdido la esperanza de que llegue un cambio democrático a Egipto, pero le molesta la lentitud y que el país repita los mismos errores políticos.

Quiere quedarse en Egipto, pero querría vivir en el exterior por un tiempo. “Nunca pienso en emigrar. Ahora estoy buscando trabajo enseñando por un año o dos en Inglaterra o Estados Unidos y espero tener suerte. Creo que esto puede ser importante para mi carrera profesional”.

Hassan opina que las nuevas tecnologías y los medios sociales fueron fundamentales en su vida profesional. “La velocidad

me ayudó mucho. Cubría sucesos y enfrentamientos y los subía a YouTube, donde tenían decenas de miles de visitas y esto fue una razón importante de mi éxito y fama”.

Su éxito artístico también lo benefició financieramente: “Mi ingreso mensual es muchísimo más alto y ahora tengo casa propia en el centro de la ciudad [El Cairo]”. Les dio su vieja casa a su madre y sus hermanas, y además las ayuda económicamente.

Pero todavía no está listo para casarse. “Es verdad que mi situación financiera mejoró. . . pero aún no puedo casarme; quizás espere un par de años más”. ■

*Entrevista y fotografía: Hisham Allam*

## En Japón, un paso adelante, dos atrás

**L**OS DOS últimos años fueron una montaña rusa para Takumi Sato: encontró empleo, enfrentó problemas de salud mental, perdió el empleo y ahora se considera víctima de la política económica del gobierno.

Y aunque sus padres, preocupados, lo convencieron de que pasara más tiempo con ellos en su casa al este de Tokio, sigue siendo muy independiente y no quiere dejar su apartamento de un ambiente en Kawagoe, un suburbio al norte de Tokio.

Sato, de 26 años, dijo que está decidido a subsistir con los US\$1.000 que recibe mensualmente como prestación social. “Tengo que ser muy cuidadoso, pero me acostumbré y todos los meses trato de ahorrar algo”, dijo.

En otra época las cosas le iban bien. Tenía un contrato de seis meses con una empresa que hace animaciones para televisión y videos, y aunque no le renovaron el contrato, rápidamente encontró otro trabajo, también por seis meses, en una firma que prepara almuerzos *bento* envasados para supermercados y tiendas. Pero debido a que su salud mental se había deteriorado, un médico le aconsejó que dejara el trabajo; a Sato le habían diagnosticado síndrome de Asperger (un trastorno del espectro del autismo) y déficit atencional e hiperactividad.

Cuando se recuperó, Sato ingresó a “Hello Work”, el centro de servicios de empleo del gobierno japonés y encontró trabajo casi inmediatamente en una firma que crea juegos en línea y para teléfonos. “Fue un sueño hecho realidad porque era exactamente el empleo que quería”, dijo Sato, que se graduó en diseño y producción de juegos informáticos.

Pero nuevamente tenía un contrato renovable de seis meses, al igual que millones de trabajadores que antes gozaban de empleo de por vida en las empresas japonesas. Tras la recesión que empezó a inicios de los años noventa, el sistema languideció.

“Me dijeron que tendría un empleo permanente tras los primeros seis meses”, dijo Sato. “Eso significaba que no tenía ninguno de los beneficios del resto del personal con quienes trabajaba y seis meses parecía un tiempo muy largo”.



El estrés comenzó a afectarlo; no podía dormir y a menudo llegaba tarde a trabajar. La empresa le hizo repetidas advertencias de que debía llegar en hora, pero esto solo empeoró las cosas, dijo Sato. El médico encontró que sufría de un trastorno del sueño y aunque la empresa le pagó hasta el fin del contrato, no se lo renovaron.

Ahora está desempleado y en tratamiento por sus problemas de salud mental. “Realmente quiero trabajar”, dijo. “Quiero encontrar un lugar donde me acepten como soy, donde entiendan mi afición. Por eso recibo ayuda de personas que me enseñan cómo ser un miembro productivo de la fuerza laboral”. Todo lo demás, como hacer amigos o tener una familia propia, debe esperar. “Si no puedo trabajar, ¿cómo podría encontrar una pareja y darle seguridad a una familia?”.

Sato parece resignado a su difícil situación. Solo cuando surge el tema de la situación política de Japón parece animado, casi enojado. “Abe no ha hecho absolutamente nada por mí y los millones de personas como yo”, dijo, refiriéndose a los esfuerzos del Primer Ministro Shinzo Abe por fortalecer la economía de Japón a través de estímulo fiscal, flexibilidad monetaria y reformas estructurales.



Sato dijo que las políticas de Abe profundizaron la diferencia entre ricos y pobres en la sociedad japonesa. “Ayuda a personas que ya lo tienen todo”, dijo. “Los ricos, las grandes empresas y las personas mayores. La gente como yo —jóvenes, empleados a tiempo parcial, desempleados, discapacitados— ya no tenemos voz ni derechos”, dijo.

En noviembre de 2014, Abe convocó una elección parlamentaria urgente para el mes siguiente.

Sato dijo que votó por el Partido Comunista japonés en la elección de diciembre. El partido de Abe ganó cómodamente. ■

Entrevista: Julian Ryall; Fotografía: Alfie Goodrich

## Un sapo de otro pozo en Estados Unidos

ALEXA CLAY se sentía un poco perdida y confundida. En parte por el shock cultural: la activista social acababa de volver de Berlín —su hogar actual— para una breve visita a la ciudad de Washington. Dijo que se sintió impactada por el ritmo frenético y la obsesión por el trabajo que tiene la gente en la capital estadounidense.

El otro motivo de confusión era más existencial. Clay pasa gran parte de su día reflexionando sobre los grandes temas de nuestra época: ¿Desaparecerá el capitalismo? ¿Qué suerte correrá la última superpotencia? ¿Cómo instigar un cambio significativo en las enormes corporaciones monolíticas?

Cuando *F&D* habló con ella hace dos años, Clay trabajaba para una organización no gubernamental y participaba intensamente en el movimiento Ocupa, una serie de protestas surgidas a raíz de la crisis financiera de 2008–09. El movimiento nació como rechazo a lo que se consideraba la avaricia de Wall Street y parecía destinado a perdurar. Pero Ocupa perdió impulso y prácticamente desapareció de la atención pública.

Dos años después, Clay admite tener menos esperanzas en la posibilidad de un cambio social. “Las cosas son mucho más complicadas y complejas [de lo que creía]. Diría que sigo



trabajando con la misma intensidad en los mismos temas, pero sí, el cambio no llegará tan rápido como habría querido.”

Después de participar en Ocupa, Clay se reinventó en lo que ella misma describe como “*hacker* (pirata informático) cultural” y disfruta de su condición de independiente. Su sitio web la describe como una “gran inadaptada” con la meta de “revitalizar el espíritu del capitalismo, comenzando por los inadaptados”.

Inadaptada puede ser un término claro, pero ¿“*hacker* cultural”? “Mis padres son antropólogos y la cultura siempre fue realmente importante para mí. La cultura no es estática y se puede moldear”. Dijo que trabaja con las personas para ayudarlas a lograr cambios en la cultura. Y el *hacking* “se trata de conocer los sistemas para poder transformarlos. Los *hackers* saben analizar los sistemas. Conocen cada elemento. Hay un elemento de urgencia en esto. Un sentimiento de lealtad hacia el bien común”.

Como parte de su plan de *hacking* cultural, Clay ayudó a fundar la “*League of Intrapreneurs*” (Liga de los Intraemprendedores), en la que colegas brindan apoyo a empleados de grandes empresas (o “guerreros del cubículo”, como ella prefiere llamarlos) que quieren transformar sus empresas desde dentro.

Puso como ejemplo a un empleado de tercera generación del sector automotriz al que llamó Dave. Su meta es que la empresa donde trabaja transforme el transporte urbano, más allá de su objetivo primario de fabricar automóviles.

“Con alguien como Dave, lo primero que hacemos es una entrevista de una hora para profundizar en su identidad social como intraemprendedor social: es miembro de Amnesty International; es católico. Aporta todos estos elementos a su trabajo. Muchos quizá no tengan el mismo coraje de ser tan auténticos en el empleo”.

“Después de hablar con él, hicimos una primera convocatoria y reunimos a 20 personas que creímos que coincidían con su descripción. Los presentamos. Después organizamos una competencia mundial para incorporar a más personas a la red”.

El trabajo de Clay supone hablar mucho, pero la conversación, la socialización, el debate y el intercambio de ideas son, para ella, un fin de por sí. La *hacker* cultural escribe en su sitio web, “Uso la conversación como herramienta para entender la situación del mundo. Uso la conversación para encontrar una conexión. Uso la conversación para jugar”.

Pero una mujer no puede vivir solo de conversación, y en los últimos dos años Clay ha financiado su existencia nómada con sus ingresos de oradora, consultora y redactora.

A tono con su elogio a los excéntricos de la sociedad, Clay es coautora de un libro que se publicará más adelante este año, *The Misfit Economy*, que analiza a los innovadores de la economía subterránea e informal: los “inadaptados” del título.

Los ejemplos de inadaptados que da Clay incluyen algunos desagradables —piratas somalíes y traficantes de drogas— y a Lady Gaga, a quien considera un sapo de otro pozo que saca provecho del “sentimiento de inadaptación”. Esta puede ser una descripción apropiada tanto de Clay como de Lady Gaga. ■

Entrevista: Hyun-Sung Khang; Fotografía: Michael Spilotro



# NORUEGA

## Diseño, democracia y valentía

*Hay muchas razones para crear billetes o monedas, desde luchar contra falsificaciones hasta responder a los efectos de la inflación, pero no cabe duda de que también se trata de una oportunidad para que una nación presente una nueva faz al pueblo y al mundo. Mientras que la bandera y el himno nacional se mantienen constantes, los billetes permiten asomarse a una evolución inevitable. En esta nueva serie, F&D cuenta qué hay detrás de las monedas del mundo.*

Christopher Coakley

**L**A NUEVA moneda de Noruega no entrará en circulación hasta 2017, pero ya ha sido declarada “la más cool del mundo”. ¿Qué nos dice su intrépido diseño —e incluso el proceso seguido para seleccionarlo— sobre esta nación nórdica?

Noruega está en la cima del mundo en más de un sentido. Geográficamente, su territorio está bien adentrado en el Círculo Ártico, y esta nación de cinco millones de habitantes ocupa el primer puesto en las clasificaciones socioeconómicas de las Naciones Unidas.

### Monarquía y democracia

En diciembre de 2012, el Banco de Noruega comenzó el largo proceso de lanzar nuevos billetes, citando la necesidad de modernizar las características que impiden la falsificación. En 2014, anunció un concurso para encontrar un diseño que satisficiera condiciones estéticas y de seguridad.

El banco trabajó con un jurado cuyos integrantes venían de diversos estratos sociales, y decidió inusualmente seleccionar una combinación de dos propuestas.

La cara de los billetes llevará el diseño “Espacio de vida noruego”, de la firma *The Metric System*, y el reverso, “La belleza de los límites” de *Snøhetta Design*. Esta fusión de propuestas dedicadas al “espacio” y a los “límites” parece armoniosa. Y el concurso abierto y equitativo, con más de un ganador, parece reflejar la fama noruega de democracia e inclusión.

Además de ser un ejemplo de democracia, Noruega es una monarquía constitucional, y la evolución de sus billetes muestra cómo se ha reorientado el pensamiento social. Los primeros billetes, de comienzos del siglo XIX, llevaban sin excepción el retrato del rey. En las últimas décadas, han honrado a ciudadanos destacados en las artes y las ciencias, como el pintor Edvard Munch. Esta vez, el Banco de Noruega ha seleccionado el mar.





Reverso de los nuevos billetes noruegos.

## El mar

El excepcional litoral noruego, bordeado de fiordos, siempre ha sido más portal que frontera, y el mar ha sido el nexo vital de la economía y la cultura. La exploración era el medio de vida de los vikingos, que incursionaron y negociaron en toda Europa (y más allá) desde fines del siglo VIII hasta fines del XI. Hoy por hoy, la “exploración” está más vinculada a las plataformas petroleras. El petróleo genera alrededor de una cuarta parte del producto interno bruto del país. Estos beneficios son comunes. El ingreso petrolero alimenta un enorme fondo soberano de inversión, que atiende las necesidades del país entero.

Todos estos elementos desempeñan un papel en el diseño del nuevo billete, que consagra tanto la historia como el futuro. Una cara presenta diseños manifiestamente conocidos, como un barco vikingo en el billete de 100 coronas y un pez en el de 200. El reverso llevará ocurrentes imágenes pixeladas, el “idioma de nuestros tiempos”, según los diseñadores. Las imágenes son cada vez más elongadas y abstractas cuanto más alta es la denominación, un efecto que pretende evocar el viento. Cada valor de la serie hace alusión también a la difuminación de los límites porque toma prestado un color de la siguiente denominación.

*“Elegimos un tema que consideramos original y particularmente pertinente para Noruega, un país pequeño pero una importante nación litoral. Noruega posee la costa más extensa de Europa, con un recorrido total de 83.000 km. El aprovechamiento de los recursos marinos, sumado al uso del mar como vía de transporte, ha sido crucial para el desarrollo de nuestra economía y nuestra sociedad”.*

— Trond Eklund, Director del Departamento de Caja del Banco de Noruega

## Diseño e innovación

Los futuros billetes de Noruega han sido elogiados en el mundo entero por su imaginativa estética.

Pero en los países nórdicos, el diseño y el impulso innovador siempre han estado firmemente arraigados en la función. Si la necesidad es la madre de la invención, no es sorprendente

## Los futuros billetes de Noruega han sido elogiados en el mundo entero por su imaginativa estética.

que hayan encontrado soluciones brillantes para lidiar con inviernos crudos y oscuros, y para aventurarse hacia otras tierras. Los vikingos lograron adelantarse en el comercio y la guerra con buques y conocimientos de navegación que presagiaban el futuro.

Hace mil años, los vikingos recibían sepelio en un bote, con monedas que supuestamente necesitarían en el más allá. Pero también legaron un gran tesoro, una inclinación por el ingenio, la innovación y la aventura que bien le sirve a la Noruega de hoy. Ese espíritu está fielmente reflejado en el imaginativo futurismo de sus billetes. ■

*Christopher Coakley es Oficial de Comunicaciones en el Departamento de Comunicaciones del FMI.*

Cara de los nuevos billetes noruegos.



# Pronóstico: FAVORABLE

Giang Ho y Paolo Mauro

**En materia de pronósticos de crecimiento a largo plazo, los economistas tienden a ser excesivamente optimistas**

**L**A GENTE es optimista por naturaleza. Tendemos a esperar que las cosas vayan mejor de lo que suelen ir en realidad. “La gente subestima enormemente las probabilidades que tiene de divorciarse, perder su trabajo o ser diagnosticada con un cáncer; espera que sus hijos tengan un talento extraordinario; se imagina que logrará retos más importantes que sus colegas de profesión, y sobrestima su esperanza de vida...”, escribió la neurocientífica Tali Sharot en su obra *The Optimism Bias* (2012).

Los economistas no son inmunes a esta predisposición. La convicción de que el futuro siempre será tan bueno, o incluso mejor que el pasado y el presente, puede afectar la forma en que se elaboran los pronósticos de crecimiento económico, especialmente en horizontes a más largo plazo.

Muchos mercados emergentes y economías en desarrollo han gozado de un período prolongado de fuerte crecimiento económico. Por ejemplo, entre 2003 y 2013, el PIB real per cápita (ajustado por la inflación) de China aumentó a una tasa

promedio del 9,6%. Nigeria, la economía en desarrollo más grande de África, también registró una elevada tasa de crecimiento del 5,8%. Esto ha sido una excelente noticia para la economía mundial y arrancó a millones de personas de la pobreza. Pero ¿cuánto tiempo durará este extraordinario dinamismo? En general, los expertos en previsión económica indican que el rápido crecimiento se mantendrá en el mediano y largo plazo, particularmente en las economías con un crecimiento estelar, como China y Nigeria. Pero históricamente, la relación entre la tasa de crecimiento de un país en una década determinada y la siguiente es débil (Easterly *et al.*, 1993); en otras palabras, el crecimiento registrado en períodos anteriores no es una buena variable predictiva del crecimiento futuro en períodos más prolongados.

## Fluctuaciones

El crecimiento económico, como muchas otras cosas en la vida, está sujeto a fluctuaciones naturales. A finales de la década de 1880, el estadístico



inglés Francis Galton mostró que los niños de padres altos tienden a ser más bajos que sus padres. Para describir este fenómeno, acuñó el término “regresión a la media”. De igual modo, un desempeño económico excepcional también tiende a disiparse. No obstante, como los economistas Lant Pritchett y Lawrence Summers señalaron recientemente, es posible que los expertos en previsión económica no tengan en cuenta la “regresión a la media” (Pritchett y Summers, 2014). Al examinar con más detalle los pronósticos de crecimiento de los expertos, en un horizonte de hasta 20 años para un amplio grupo de países, se observa que existe una predisposición generalizada al optimismo (Ho y Mauro, 2014).

## Una desaceleración inesperada del crecimiento puede explicar gran parte del aumento del coeficiente de endeudamiento público.

Los pronósticos de crecimiento económico a mediano plazo (por ejemplo, cinco años) y a largo plazo son insumos esenciales, si bien a menudo no se tienen en cuenta, para la formulación de la política económica y la toma de decisiones estratégicas de negocio. También es muy difícil elaborar buenos pronósticos, especialmente a medida que el horizonte es más largo. Y sin embargo, las decisiones basadas en pronósticos erróneos pueden afectar muy negativamente la formulación de políticas macroeconómicas, así como la rentabilidad de las empresas multinacionales y de los inversionistas internacionales.

Tomemos como ejemplo las autoridades fiscales encargadas del gasto y los impuestos. Una sobreestimación del futuro crecimiento económico implica una subestimación de la relación deuda pública/PIB al final del período de proyección. En consecuencia, el país acabará ya sea con un coeficiente de deuda mayor al esperado, lo que podría conducir a una crisis financiera, o bien los futuros responsables de la política económica deberán endurecer bruscamente la política fiscal, lo que tendrá consecuencias adversas. De hecho, una desaceleración inesperada del crecimiento puede explicar gran parte del aumento del coeficiente de endeudamiento público en episodios tales como la crisis de la deuda en América Latina y otras economías de mercados emergentes en los años ochenta, las crisis de los países muy endeudados en los años noventa, y, recientemente, la crisis financiera de 2008–09 en las economías avanzadas.

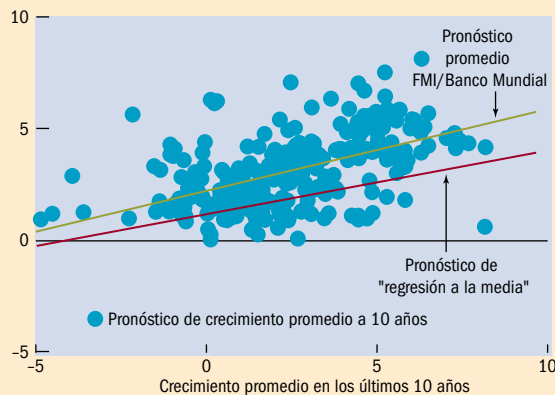
Para los bancos centrales, un supuesto incorrecto sobre el crecimiento a mediano y largo plazo podría llevarlos a cometer errores al evaluar la magnitud de la brecha del producto y, por lo tanto, al determinar la orientación monetaria adecuada. Por ejemplo, una reducción sostenida del crecimiento a mediano o largo plazo que se interprete erróneamente como una desaceleración temporal del producto puede llevar al banco central a adoptar una política monetaria excesivamente laxa en comparación con lo que se hubiera considerado deseable a posteriori, lo que posiblemente repercutiría de manera negativa en la inflación o la estabilidad financiera.

Gráfico 1

### Excesivamente optimista

Los pronósticos de crecimiento a 10 años tienden a ser más optimistas que los pronósticos que tienen en cuenta la “regresión a la media”.

(crecimiento del PIB real per cápita, porcentaje anual)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* y *Debt Sustainability Analyses 2006–13*; Naciones Unidas, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: La muestra incluye los pronósticos de crecimiento de unas 70 economías en desarrollo realizados entre 2006 y 2013 por el FMI y el Banco Mundial, excluidos los percentiles 1 superiores e inferiores para eliminar valores atípicos. Los pronósticos de crecimiento se convierten en términos per cápita utilizando las proyecciones de población de las Naciones Unidas. La línea verde representa la línea con valores de mayor relevancia a lo largo de esta muestra de pronósticos, es decir, la línea tendencial que mejor muestra la dirección general de las observaciones aisladas. La línea roja representa los pronósticos de “regresión a la media”, que se elaboran a partir de la relación empírica del crecimiento de cada país entre una determinada década y la siguiente. Los coeficientes utilizados para estimar las relaciones empíricas se derivan de una muestra más extensa de 142 países en 1950–2010. Por lo tanto, la línea roja representa los pronósticos acordes con los patrones estadísticos observados en los datos históricos sobre el crecimiento.

### El pasado es un prólogo

En principio, extrapolar las tendencias anteriores —es decir, suponer que el futuro será idéntico al pasado— no es tan ingenuo como puede parecer. Después de todo, los determinantes probablemente más fundamentales del crecimiento económico (como la calidad institucional, el nivel de educación y la prudencia de las políticas macroeconómicas, entre otros) tienden a variar con lentitud (Easterly *et al.*, 1993). En la práctica, sin embargo, los resultados muestran que la extrapolación da lugar a predicciones menos fiables. Al tomar como base los datos de 188 países en 1950–2010 y analizar las tasas de crecimiento del PIB real per cápita de los países de una década a la siguiente, observamos una baja correlación entre las tasas de crecimiento en décadas adyacentes, con coeficientes de correlación que oscilan entre cero y 0,5 según el nivel de ingresos y el período de tiempo. (Cuanto más próximo a 1 esté el coeficiente de correlación, más se moverán las dos variables en la misma dirección).

Aun cuando los fundamentos económicos de un país sean continuos, el crecimiento económico no es muy continuo de un período a otro, ya sea un período de 1 año, 10 años o 20 años. En promedio, existe una probabilidad del 30% de que un país siga creciendo a la tasa de crecimiento anterior, y del 70% de que su tasa de crecimiento futura vuelva al promedio mundial. Así pues, el crecimiento tiene una gran tendencia a “regresar a la media”. Varias economías asiáticas, como Japón y Corea del Sur, son ejemplos de economías cuyas tasas de crecimiento se han desacelerado considerablemente en los últimos 50 años.

¿Reflejan los pronósticos de crecimiento de los economistas el alto grado de “regresión a la media” observado en los datos históricos sobre el crecimiento? Los datos de una muestra de pronósticos a largo plazo para 70 economías en desarrollo, preparados conjuntamente por equipos del FMI y del Banco Mundial, sugieren que la respuesta es “no lo suficiente” (véase gráfico 1). En particular, el pronóstico promedio del FMI y el Banco Mundial en un horizonte de 10 años está sesgado al alza y muestra mayor persistencia del crecimiento anterior, en comparación con un pronóstico que tiene en cuenta la gran tendencia estimada de los patrones históricos del crecimiento a volver a la media. Por ejemplo, para un país cuya renta per cápita aumentó en la última década a una tasa media igual a la media de la muestra (2,4%), el pronóstico típico del FMI y del Banco Mundial será de un crecimiento anual del 3,1% en la próxima década, en comparación con el 2,0% previsto en el marco de la “regresión a la media”. En otras palabras, existe una predisposición al optimismo de 1,1 puntos porcentuales. Este sesgo es estadísticamente significativo y es aún más pronunciado en los países que han experimentado recientemente un rápido crecimiento. El sesgo también es mayor en los pronósticos en horizontes a más largo plazo, por ejemplo, a 20 años.

La tendencia de los pronósticos de crecimiento a ser excesivamente favorables no afecta exclusivamente a los expertos en previsión económica del FMI y el Banco Mundial, o a las economías en desarrollo (aunque es más pronunciada para estas economías en desarrollo y las de mercados emergentes que para las economías avanzadas). También se observan sesgos de magnitud similar en las proyecciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de *Consensus Forecasts*, para las principales economías de mercados emergentes, en particular China e India, que han crecido a un ritmo excepcional. Todos los distintos expertos en previsión económica tienden a producir resultados que asignan un peso excesivo a la evolución reciente del crecimiento aunque utilicen una amplia gama de metodologías para elaborar previsiones. Por ejemplo, los pronósticos del FMI y el Banco Mundial son elaborados por equipos que trabajan a tiempo completo en cada uno de los países; *Consensus Forecasts* presenta un promedio de los pronósticos realizados por expertos encargados en los distintos países, y las proyecciones de la OCDE se basan en un solo modelo complejo y bien documentado para todos los países (y, por lo tanto, es menos probable que estén influenciadas por las decisiones subjetivas de los expertos en previsión económica).

### **Daño potencial**

Las repercusiones de la predisposición al optimismo en los pronósticos de crecimiento pueden ser sustanciales, aunque el sesgo sea moderado, por ejemplo, de 1 punto porcentual anual. Por ejemplo, consideremos el caso de un país que con las políticas actuales —y una determinada tasa de crecimiento— mantuviera una razón de deuda pública/PIB estable del 50% en los próximos 10 a 20 años. Si el crecimiento económico llega a ser inferior en 1 punto porcentual anual al nivel esperado, y suponiendo que una disminución de 1 punto porcentual del PIB da lugar a un déficit mayor en 0,3 puntos porcentuales del PIB (lo que no es un supuesto inusual para una economía de mercado emergente), la relación deuda/PIB superaría el 70% después de 10 años y, a medida que

aumentan los déficits, el 120% después de 20 años. En otras palabras, un error de pronóstico del crecimiento económico de esta magnitud sería lo suficientemente grande como para convertir a un país que tiene una trayectoria de deuda estable, en un país que corre el riesgo de sufrir una crisis fiscal (suponiendo, para simplificar, que no se adopta una política fiscal más restrictiva en respuesta a la caída del crecimiento del PIB).

Es posible evaluar directamente la calidad de los pronósticos anteriores cuando ha transcurrido un período de tiempo suficiente para observar los resultados efectivos en materia de crecimiento. Al examinar los pronósticos de cinco años, realizados entre 1990 y 2007 para 188 países incluidos en la base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* del FMI, se observa que los economistas han tenido un historial bastante coherente de pronósticos optimistas. En particular, los errores de pronóstico tienden a ser positivos en todos los horizontes (salvo los pronósticos medios del año en curso), y el sesgo positivo aumenta a medida que el horizonte es más largo (véase gráfico 2).

¿Por qué los economistas hacen sistemáticamente pronósticos optimistas, dando más peso a la evolución económica reciente de lo que se justifica por la experiencia histórica? En algunos aspectos, podríamos afirmar que el optimismo es una característica propia de la naturaleza humana, tal vez enraizada en nosotros por selección natural. En definitiva, como dijo Sharot, la gente muestra una predisposición al optimismo diariamente en diversos aspectos de su vida personal.

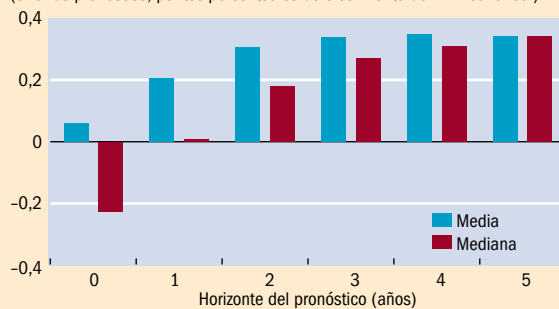
Sin embargo, además de estas características intrínsecas de los seres humanos, algunos factores son más específicos al contexto en el cual los economistas profesionales preparan y defienden sus pronósticos. En países como China o Nigeria, cuyo crecimiento económico ha sido sólido en la última década, a los expertos en previsión económica les resultaría muy difícil justificar por qué prevén un crecimiento sustancialmente menor en el futuro si los factores fundamentales del crecimiento, como la calidad de las instituciones y el capital humano, no han variado mucho. Al

Gráfico 2

### **Hasta donde alcanza la vista**

Los pronósticos de crecimiento son optimistas, y aun lo son más cuanto más prolongado sea el horizonte.

(error de pronóstico, puntos porcentuales de crecimiento del PIB real anual)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los errores de pronóstico se calculan como el pronóstico menos el resultado efectivo. Datos efectivos actualizados a diciembre de 2013. Pronósticos realizados entre 1990 y 2007, que abarcan 188 países.

contrario, en el caso de un país que haya registrado un crecimiento lento durante algún tiempo —tal vez debido a una crisis económica o política, o incluso una guerra civil— es poco probable que el experto en previsión económica pueda, o esté dispuesto, a asumir que volverán a producirse nuevos shocks adversos, o similares movimientos extremos de los mercados. Los pronósticos de crecimiento también pueden basarse en supuestos de política excesivamente optimistas —por ejemplo, que los gobiernos cumplirán sus promesas de reforma o que los programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial serán eficaces— mientras que la realidad puede ser diferente.

### Corregir la predisposición al optimismo

¿Tiene sentido formular pronósticos de crecimiento a largo plazo cuando hay más “fallos” que “aciertos”? El matemático francés Henri Poincaré afirmó: “Es mucho mejor prever, incluso sin certeza, que no prever en absoluto”.


Las personas que producen e interpretan los pronósticos —como los responsables de la política económica y los inversionistas internacionales— podrían simplemente considerar la posibilidad de corregir su predisposición al optimismo o por lo menos dar mayor peso a escenarios alternativos, menos optimistas, en sus deliberaciones. Una forma de alentar un debate más profundo sobre los pronósticos de base podría ser el concentrarse en la pregunta: “¿Por qué este país sigue desafiando la ‘regresión a la media’ y sigue creciendo a un ritmo más rápido que la media?”, en lugar de la pregunta más común: “¿Por qué se desacelera el crecimiento en este

país si no ha cambiado nada más?”. Además, en las deliberaciones de política económica se debería dar más relevancia a los escenarios de shocks adversos o bajas tasas de crecimiento que ya se incluyen regularmente en los análisis realizados por algunas instituciones (entre ellas, el FMI y el Banco Mundial). A nivel más general, como ya se hace comúnmente en algunas empresas multinacionales, sería conveniente centrar la atención en la eficacia de las estrategias de política y de negocios en diferentes escenarios, en lugar de hacer hincapié en los pronósticos de base. ■

*Giang Ho es Economista en el Departamento de Europa del FMI y Paolo Mauro es Investigador Principal en el Instituto Peterson de Economía Internacional y profesor visitante en la Escuela de Negocios Carey de la Universidad Johns Hopkins.*

#### Referencias:

- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett y Lawrence H. Summers, 1993, “Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, No. 3, págs. 459–83.
- Ho, Giang, y Paolo Mauro, 2014, “Growth: Now and Forever?”, *IMF Working Paper 14/117* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Pritchett, Lant, y Lawrence H. Summers, 2014, “Asiaphoria Meets Regression to the Mean”, *NBER Working Paper No. 20573* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Sharot, Tali, 2012, *The Optimism Bias: A Tour of the Irrationally Positive Brain* (Nueva York: Vintage).



**COLUMBIA | SIPA**  
School of International and Public Affairs

**PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)**

Confront global economic challenges with the world’s leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Jan Svejnar, Andrés Velasco, and many others.

A 12-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises

The 2016–2017 program begins in late May of 2016. Applications are due by January 5, 2016.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | sipa.columbia.edu/pepm  
To learn more about SIPA, please visit: [www.sipa.columbia.edu](http://www.sipa.columbia.edu)

# Falla en el sistema

William R. White

**La economía mundial está plagada de desequilibrios que no es posible corregir en el marco del actual (no) sistema monetario internacional**

**H**OY en día la economía mundial se caracteriza por diversos desequilibrios internacionales que podrían causar una futura crisis. Cabría preguntarse si la raíz única de esos desequilibrios es la ausencia de un sistema monetario internacional. El hecho es que han desaparecido las reglas internacionales para restringir las acciones cortoplacistas de Estados soberanos individuales y lograr así beneficios a más largo plazo para todos.

Tales reglas sí estaban contempladas en el patrón oro previo a la Primera Guerra Mundial y en el sistema de Bretton Woods posterior a la Segunda Guerra Mundial, que sin embargo se desmoronó hace cuatro décadas. Hoy existen en la zona del euro, pero no a nivel mundial. Los principales países pueden y suelen perseguir sus propios intereses a corto plazo, recurriendo a tasas de interés más bajas y otras políticas monetarias no convencionales de estímulo interno, independientemente de las implicaciones para otros países. A más largo plazo, tales medidas pueden tener consecuencias inesperadas a nivel interno, como inflación futura y otros desequilibrios, y además generar desequilibrios internacionales perjudiciales para otros países a largo plazo.

¿Quién se preocupa de la salud general de la economía mundial? Desde la desaparición del sistema de Bretton Woods, el FMI —que lo supervisaba— se ha ocupado principalmente de monitorear el comportamiento de sus países miembros y brindar asistencia condicional a los países que la necesitan. No obstante, el organismo ha seguido expresando preocupación por las políticas nacionales que no considera favorables a los intereses de la comunidad mun-

dial. Sin embargo, para muchos países grandes, estas recomendaciones no pasan de ser una mera sugerencia. Estados Unidos, el mayor deudor internacional del mundo, tiene libertad de acción gracias a que el dólar sigue siendo una moneda principal de reserva. Y en los grandes países acreedores, la influencia del FMI sobre sus políticas siempre ha sido muy limitada.

## Desequilibrios mundiales

Al hablar de desequilibrios mundiales, los economistas pueden estar refiriéndose a diversas preocupaciones. La más inveterada de esas preocupaciones es la de los desequilibrios de *cuenta corriente*, o la diferencia entre el gasto y el ingreso externo de un país. La cuenta corriente mide las importaciones y exportaciones netas de bienes y servicios, los ingresos (sueldos y dividendos) y las transferencias (remesas y pensiones). Por definición, los superávits y déficits en cuenta corriente son iguales a los *flujos netos de capital*. El riesgo es que los países con grandes déficits en cuenta corriente puedan perder la confianza de aquellos de donde provienen esos flujos, lo cual puede culminar en una crisis cambiaria, que suele perjudicar tanto el producto como el empleo. Irónicamente, pese a las repetidas advertencias a Estados Unidos sobre esta posibilidad, debido a que ha registrado déficits en cuenta corriente desde los años sesenta, no se ha materializado ninguna crisis. En cambio, los fuertes aumentos de los desequilibrios de cuenta corriente en países de la zona del euro sí desembocaron en crisis, refutando la idea de que tales crisis eran imposibles dentro de una zona de moneda única.

Un segundo tipo de desequilibrio mundial, relacionado con los *flujos brutos de capital trans-*



fronterizos, ha concitado creciente atención en los últimos años. Pese a todos sus presuntos méritos, *el dinero caliente* —fondos que fluyen de un país a otro movidos por inversionistas que buscan la máxima rentabilidad— puede causar estragos en países más pequeños, tanto al ingresar como al salir. Como lo demostró la crisis de Asia sudoriental a fines de los años noventa, los problemas de descalce de monedas —activos denominados en moneda local y pasivos, como préstamos, denominados en moneda extranjera— pueden destruir todo un sistema bancario. Los prestatarios ganan ingresos en moneda local y, cuando esta se deprecia, les resulta más costoso pagar préstamos en moneda extranjera. Además, los países de origen de esos flujos pueden a su vez quedar gravemente afectados. Es decir, si los deudores (endeudados en moneda extranjera) no pueden pagar, los acreedores no cobran.

## En los grandes países acreedores, la influencia del FMI sobre sus políticas siempre ha sido muy limitada.

Por último, el término desequilibrios mundiales podría referirse a la preocupación en torno a la *observación a nivel mundial de desequilibrios nacionales*, antes observados solo en unas pocas economías avanzadas, como Estados Unidos. ¿Cómo pueden haberse propagado estos desequilibrios nacionales? Cuando las grandes economías avanzadas relajaron su política monetaria para estimular el crecimiento interno, se generó presión al alza sobre las monedas de economías avanzadas más pequeñas (como en Suiza) y sobre las de la mayoría de las economías de mercados emergentes. Por diversas razones, los gobiernos y bancos centrales de estos países respondieron flexibilizando también su política monetaria, al alentar así el crédito y el endeudamiento. En consecuencia, el nivel de deuda no financiera en el Grupo de las 20 economías avanzadas y de mercados emergentes (G-20) creció de 210% del PIB en 2007 a 235% para fines de 2014. La mayor parte de esa expansión correspondió a las economías de mercados emergentes. Mientras que en 2008–09 esos países eran considerados parte de la solución a la crisis financiera mundial, ahora parecen ser parte del problema mundial.

### Un “no sistema” deficiente

Las varias deficiencias de la actual falta de un sistema internacional reflejan esencialmente los desequilibrios antes definidos. Las crisis se repetirán mientras no se subsanen las siguientes deficiencias:

Primero, *no hay un mecanismo internacional de ajuste automático*. En principio, los países con una gran deuda externa y/o déficits de cuenta corriente deberían, en un mercado de flotación libre, enfrentar presión a la baja sobre sus monedas. Una moneda más débil abarataría sus exportaciones, al inducir un cambio en la producción para satisfacer la demanda externa.



Posteriormente, deberían utilizarse medidas de política para reducir la demanda interna y orientar la producción hacia la demanda de exportaciones. En los países con grandes superávits operarían fuerzas opuestas. Esta secuencia permitiría un ajuste ordenado, para evitar la acumulación de desequilibrios aun mayores, tanto en países superavitarios como deficitarios, y así impedir una crisis.

Pero en la práctica estas fuerzas suelen operar solo durante períodos muy largos. Es iluso pensar que los tipos de cambio flotantes resolverán sin problema los desequilibrios de cuenta corriente:

- Los movimientos del tipo de cambio parecen tener poco que ver con las relaciones a más largo plazo entre deudores y acreedores. Impulsados por operaciones de compraventa a corto plazo para aprovechar tendencias al alza o a la baja de las monedas, los tipos de cambio pueden desviarse durante años de los niveles congruentes con los fundamentos macroeconómicos.

- Las variaciones del tipo de cambio no siempre inducen el cambio deseado en la producción, o al menos no de inmediato. Por ejemplo, las recientes depreciaciones del yen y la libra esterlina no han generado el aumento deseado del volumen de exportaciones.

- Las políticas internas no necesariamente reflejan la posición externa de un país. Estados Unidos es el mayor deudor internacional neto del mundo, pero nada le impide responder a desaceleraciones de la demanda global con más políticas para fomentar la demanda interna. Japón, China y Alemania son enormes acreedores, pero no por eso dejan de responder a una contracción general de la demanda con medidas a favor de las exportaciones. A más largo plazo, los recientes esfuerzos para propiciar depreciaciones del euro y el yen no han sido provechosos e incluso podrían inducir un comportamiento similar por parte de China.

Segundo, *las repercusiones de la política monetaria de las principales economías avanzadas son perjudiciales*. Con tasas bajas en Estados Unidos y muchos préstamos internacionales denominados en dólares, las tasas a largo plazo de otros países se correlacionan cada vez más con las estadounidenses. Como resultado, un efecto directo de estímulo en el gasto de otros países afecta los precios de los bienes y servicios actualmente producidos, así como de los activos. Según algunos académicos, la única forma de que estos países puedan recuperar un mínimo de autonomía para fijar su política monetaria es por medio de controles de capital, que restringen de diversa forma e intensidad las entradas y salidas de flujos de capital.

Además, el estímulo monetario parece reducir la percepción de riesgo entre los inversionistas. Antes de la crisis financiera internacional, eso llevó a los bancos internacionales a incrementar sus préstamos más rápidamente que su capital (es decir, aumentar el apalancamiento) y a otorgar más crédito a países más chicos. Desde la crisis, el Banco de Pagos Internacionales ha observado que los flujos internacionales de capital han estado dominados cada vez más por gestores de activos que compran bonos emitidos por empresas de mercados emergentes. Una gran proporción de esos bonos (especialmente en América Latina y Asia sudoriental) se emiten en centros financieros *offshore* y están denominados en dólares. Surge

así el fantasma de nuevos problemas de descalce de monedas si el dólar sigue fortaleciéndose. Además, estas afluencias de capital, junto con políticas para mantener bajo el tipo de cambio, amenazan con causar inflación y otros desequilibrios vinculados a una muy rápida expansión del crédito en las economías de mercados emergentes.



**Es iluso pensar que los tipos de cambio flotantes resolverán sin problema los desequilibrios de cuenta corriente.**

Quienes creen que el contagio de las economías avanzadas a las de mercados emergentes puede ser significativo plantean diversas formas de proteger a los países afectados, que consisten esencialmente en tratar de cortar cada uno de los vínculos del mecanismo de transmisión:

- Reducir, con regulaciones, el uso del apalancamiento por parte de los bancos mundiales y controlar las salidas de capital de las grandes empresas gestoras de activos.

- Permitir una mayor apreciación del tipo de cambio.

- Regular las entradas con controles de capital.

- Mitigar las consecuencias de esas entradas con políticas macroprudenciales. Es decir, políticas regulatorias dirigidas a reducir el riesgo de falla del sistema financiero general, en lugar de las políticas tradicionales enfocadas en instituciones individuales.

En los últimos años, el FMI ha avalado muchas de esas propuestas, como controles de capital y políticas macroprudenciales más vigorosas. Si bien podrían ayudar a atajar los efectos de contagio, tales medidas también tienen sus desventajas. Por ejemplo, las regulaciones, los controles de capital y las medidas macroprudenciales pueden evadirse y provocar distorsiones en un mercado libre, además de que pierden eficacia con el tiempo. Aunque pueda parecer sensato permitir que la mayor parte del ajuste recaiga en el tipo de cambio, la actividad cambiaria basada en tendencias puede alejar los tipos de cambio flotantes de su paridad subyacente de manera considerable y por mucho tiempo, con las consiguientes distorsiones económicas. En resumen, no existe una fórmula mágica.

Tercero, *el actual "no sistema" carece fundamentalmente de un ancla*. La construcción de una regla de Taylor mundial (ideada por el economista John Taylor para determinar cuánto debe un banco central modificar las tasas de interés para responder a la presión inflacionaria) muestra que la tasa de política monetaria mundial entre 2002 y 2012 fue sistemáticamente

inferior al nivel prescrito por la regla. Otros enfoques muestran que a partir de 1997 los indicadores mundiales de la tasa financiera real (descontada la inflación) cayó por debajo de indicadores similares de la tasa natural (la que mantendría baja la inflación y a las economías produciendo a su nivel potencial, según la estimación del FMI) a más largo plazo. Además, las diferencias entre la tasa financiera (real) y la natural se ampliaron significativamente en los años previos a la crisis financiera mundial. Desde el comienzo de la crisis, las medidas tomadas por los bancos centrales han restaurado un mínimo de estabilidad financiera, pero también han elevado el tamaño de sus balances a niveles sin precedentes. Resta por ver cómo evolucionará esta situación con el tiempo.

Hoy en día, la política monetaria sigue siendo muy expansiva en casi todas partes. Esto reviste especial importancia para Estados Unidos, que sigue siendo el ancla de cualquier vestigio de sistema monetario internacional. Pero la Reserva Federal debe fijar sus políticas únicamente sobre la base de las consecuencias esperadas para el país. Esto no solo es desfavorable para los países afectados por los efectos de contagio, sino que podría perjudicar también a Estados Unidos. Los demás países concentran hoy una proporción mucho mayor del producto que, por ejemplo, 20 años atrás, y los problemas en el resto del mundo podrían fácilmente terminar afectando a Estados Unidos en formas imprevistas.

Cada vez hay más estudios sobre la medición de la liquidez mundial, es decir, la cantidad de crédito y fondos disponibles mundialmente. Esto sin duda es bueno porque tenemos que rastrear el crecimiento monetario y crediticio en todo el mundo. Pero no existe ningún mecanismo de control para moderar o acelerar aumentos excesivos o insuficientes de la liquidez. Se ha propuesto un proceso de monitoreo internacional coordinado para evaluar los efectos transfronterizos de las políticas monetarias nacionales. Pero también se debe evaluar si no sería todavía mejor un sistema monetario internacional basado en reglas.

Cuarto, *no hay fuentes adecuadas de liquidez internacional en caso de crisis*. Los recursos del FMI para respaldar a países con dificultades de balanza de pagos resultarían totalmente insuficientes si surgieran dificultades en varios pequeños países a la vez o incluso en un solo país grande. Sin financiamiento público adecuado, un retiro del financiamiento del sector privado haría caer tanto la demanda interna, que el déficit en cuenta corriente desaparecería. Pero la recesión resultante sería extraordinariamente traumática, como se vio en Indonesia a fines de los años noventa, cuando la pérdida de financiamiento privado provocó el colapso de la economía y una enorme inflación. Las fuertes recesiones más recientes en algunos países de la periferia europea, después de que los bancos internacionales (principalmente del núcleo de Europa) suspendieran sus préstamos, son otro testimonio más de tales problemas.

Cierto es que, en los albores de la crisis financiera mundial de 2008, la Reserva Federal abrió líneas de *swap* poniendo dólares a disposición de varios países. Muchos bancos europeos, por ejemplo, sufrieron una pérdida de liquidez en dólares cuando se agotaron las fuentes de financiamiento de Estados Unidos

(especialmente los fondos de inversión en el mercado monetario). No obstante, unos pocos países resultaron beneficiados, y los criterios para elegirlos fueron poco claros y fijados por la Reserva Federal en lugar de la comunidad internacional. Además, las líneas de *swap*, supuestamente temporales, pasaron a ser permanentes en octubre de 2013.

Si los países sienten que no pueden depender del FMI para un adecuado respaldo de liquidez durante las crisis —o desean evitar las condiciones conexas— no debe sorprender que acumulen reservas para autoasegurarse. Lamentablemente, la acumulación de reservas contribuye a contener la apreciación de las monedas, lo cual hace más probable un alza de la inflación, otros desequilibrios y una crisis posterior. Una crisis de ese tipo parece estar amenazando a mercados emergentes importantes. En otras palabras, la acumulación de reservas refuerza la capacidad de un país para enfrentar una crisis, pero también aumenta la probabilidad de otra. Además, los países se ven tentados a recurrir a acuerdos regionales de respaldo recíproco, como líneas de crédito garantizadas por otros bancos centrales de la región. Aunque útiles en algunos aspectos, esos mecanismos también pueden erosionar el sentido de solidaridad mundial. Igualmente, pueden llevar a una condicionalidad —cambios en la regulación económica, por ejemplo— mucho menor que la que el FMI ordinariamente exigiría a cambio de su respaldo. Más riesgo moral, en un mundo ya repleto de riesgo moral, dista de ser un resultado óptimo.

### Se necesitan reglas

Lo que hoy pasa por ser un sistema monetario internacional, en realidad no lo es, porque no tiene reglas. Carece de un mecanismo internacional automático de ajuste para los desequilibrios de cuenta corriente. Permite grandes efectos de contagio, incluidos flujos brutos de capital, desde países más grandes (especialmente Estados Unidos) a otros más pequeños, con consecuencias potencialmente dañinas. Sufre la peligrosa ausencia de un ancla para la expansión crediticia y monetaria mundial, y no ofrece un prestamista internacional de última instancia con recursos suficientes.

Un acuerdo voluntario de todos los grandes países para conformar un sistema monetario internacional, que imponga responsabilidades a todos, podría reducir significativamente los peligros asociados con los desequilibrios mundiales. De hecho, suscitaría en los deudores la voluntad de hacer rápidamente lo que sea necesario, y los acreedores también se verían forzados a cumplir un papel, dado que las crisis también repercuten en ellos. Un primer paso, deseable pero difícil, sería que todos los actores reconocieran las deficiencias del actual “no sistema”. Sin embargo, movilizar la voluntad de las naciones soberanas para cooperar en el diseño de un sistema mundial que beneficie sus propios intereses a más largo plazo será aún más complejo. ■

*William R. White es Presidente del Comité de Análisis de la Economía y del Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Escribe aquí a título personal.*



## Impuestos en la práctica

### Es difícil diseñar un sistema tributario justo y eficiente

Ruud De Mooij y Michael Keen

**L**A POLÍTICA tributaria suele regirse por reglas básicas. En ocasiones, son muy adecuadas. Pero en otras, pueden prestarse a confusión.

Según reza un adagio, “un impuesto viejo es un impuesto bueno”. Esto puede ser válido, por ejemplo, para el impuesto inmobiliario. Pero los impuestos que gravaban ventanas y barbas ya han dejado de existir, los aranceles de importación están en descenso y se ha extendido el uso de nuevos tributos, como el IVA. Para diseñar el sistema tributario se necesita más que un buen eslogan.

Ya abordamos los principios tributarios básicos (véase “Vuelta a lo esencial” en la edición de diciembre de 2014 de *F&D*). En esta edición, los aplicamos a algunos debates actuales y fundamentales sobre política tributaria.

#### Renta personal

El gran atractivo del impuesto sobre la renta personal es que grava a las personas según su capacidad contributiva, o sea que aumenta progresivamente con el ingreso. Pero el indicador es imperfecto, pues el gobierno no puede saber si un ingreso elevado es el resultado de talento intrínseco o de suerte —en cuyo caso no estaría gravado— o del arduo trabajo o la creatividad, en el que sí lo estaría. Gravar la renta podría desalentar el esfuerzo (no solo en la cantidad de horas trabajadas, sino también, por ejemplo, en el espíritu emprendedor y la búsqueda de ascensos), y dar lugar a maniobras de elusión y evasión.

Así pues, el diseño del impuesto sobre la renta personal gira en torno a una ecuación fundamental: los impuestos progresivos promueven objetivos de equidad, pero pueden reducir la eficiencia. Ante distintas visiones de equidad, nunca habrá consenso universal sobre la mejor escala del impuesto. Sin embargo, una teoría minuciosa y la evidencia empírica han echado luz sobre aspectos clave.

Por ejemplo, deben considerarse no solo el impuesto sobre la renta personal, sino todos los impuestos y todas las medidas de ayuda a la renta —como el crédito por los ingresos ganados en Estados Unidos, que proporciona dinero a trabajadores de bajo ingreso en cantidades que van reduciéndose gradualmente a medida que aumenta el ingreso. La ayuda a la renta es una imposición negativa sobre la renta que, al aumentar el ingreso, se discontinúa y funciona como un impuesto sobre esa renta adicional.

Hay sólidos argumentos para subsidiar el ingreso de trabajadores con bajos salarios, pues su interés en trabajar es sensible al

impuesto, y es más barato garantizar su bienestar cuando están trabajando. Pero aunque la tasa *promedio* del impuesto en el tramo inferior de la escala es negativa, la tasa *marginal* efectiva —la tasa adicional pagada (beneficio no recibido) cuando el ingreso aumenta en un dólar— debería ser positiva. De lo contrario, el subsidio se extendería a todos los contribuyentes, incluso a quienes no lo necesitan. Dirigir esa ayuda a grupos más pobres limita el costo que tales subsidios tienen en la recaudación y es coherente con una redistribución eficiente, aunque puede crear altas tasas marginales efectivas para los más pobres.

La estructura de tasas adecuada para personas de alto ingreso siempre ha sido polémica. Muchos sostienen que los grupos de alto ingreso podrían tributar a tasas marginales del 60% o más sin generar una reducción de esfuerzo o maniobras de elusión o evasión tales que disminuyan la recaudación. Esto estaría bien si la recaudación fuera la única preocupación. Pero el grupo de alto ingreso se vería perjudicado, lo que afectaría el bienestar social general. Algunos analistas creen que los cálculos en los que se apoya la tasa marginal óptima no captan los efectos negativos en la actividad empresarial.

En el plano cualitativo general, la estructura óptima de la tasa marginal debe entonces tener forma de U: comenzar en un nivel alto para recuperar el apoyo a los grupos muy pobres, descender para preservar los incentivos del sector de ingreso medio, y volver a aumentar para garantizar la recaudación en el grupo de alto ingreso. Esto se contradice con la idea de que las tasas marginales siempre deben aumentar con los ingresos, pero es congruente con la noción más básica de que la tasa *promedio* debe aumentar con los ingresos. Sin embargo, queda mucho por debatir sobre la forma precisa de esa U.

#### La paradoja de la renta del capital

Por lo general, la renta del capital —intereses, dividendos y ganancias de capital— es percibida por contribuyentes de alto ingreso. Suele entonces considerarse que los impuestos altos sobre la renta del capital (o el patrimonio subyacente) permiten resolver las inequidades. Pero la teoría ofrece otras miradas sobre este tema.

La renta del capital propicia el consumo futuro. Gravarla aumenta el costo de la pérdida de consumo hoy. Las personas prudentes que prefieren postergar el consumo (o transmitirlo a sus herederos) tributarán más que las que no. Para algunos esto es incompatible con la equidad horizontal (principio de igual tratamiento para quienes son idénticos en aspectos relevantes),

pues la preferencia temporal no es una base legítima para diferenciar las obligaciones tributarias. Además, al desalentar el ahorro, un impuesto sobre la renta de capital puede crear pérdidas de eficiencia (las derivadas de transferir recursos fuera del sector privado) relativamente grandes.

## De hecho, hay sólidos argumentos para subsidiar los ingresos de los trabajadores de bajo salario.

Estas implicaciones son muy debatidas entre los economistas. En un extremo están quienes sostienen que la tasa óptima sobre la renta del capital es cero debido a sus grandes efectos distorsivos sobre la conducta. En el extremo opuesto están quienes proponen idéntica tributación del trabajo y del capital; la visión más aceptada durante muchos años. Ninguna posición tiene fundamentos teóricos contundentes. Pero es claro que la tasa deseable sobre la renta del capital, pese a no ser cero, bien puede diferir de la tasa sobre la renta del trabajo, sobre todo porque el capital tiene más movilidad internacional, lo que dificulta su imposición sin traslado de la base al extranjero. Muchos países emplean hoy alguna forma de *impuesto dual sobre la renta*, que grava la renta de capital por separado de la renta del trabajo, y a una tasa relativamente baja.

### Controversias relacionadas con el impuesto sobre sociedades

La noción de *incidencia del impuesto* —en quién recae la carga real del impuesto— es clave en el área de la imposición de empresas, y posiblemente sorprenda que gran parte de la incidencia pueda recaer en los trabajadores. Tomemos una economía pequeña en los mercados de capital del mundo, con una tasa determinada de rentabilidad de la inversión *después* de impuestos: los inversores desplazarán su capital al exterior si ganan menos que dicha tasa. Si un país grava ahora la rentabilidad que los inversores obtienen allí, la tasa de rentabilidad *antes* del impuesto tendrá que subir lo suficiente para que la tasa después del impuesto no se modifique. Se requieren entonces salidas de capital. Pero estas reducen la relación entre capital local y trabajo, y con ello la productividad laboral, y, a su vez, los salarios. Así pues, los trabajadores —no los accionistas— sufren la incidencia real del impuesto. Como es más eficiente que los trabajadores tributen directamente que mediante el impuesto sobre las sociedades, la tasa óptima para una economía de esas características es cero.

Pero existen salvedades importantes.

En primer lugar, *debe distinguirse la rentabilidad normal del capital (rentabilidad mínima requerida por los inversores) de la rentabilidad superior a la normal, denominada “renta”*. A diferencia de las rentas normales, las rentas que son propias de un país en particular pueden tributar sin afectar la inversión (por ejemplo, las rentas de recursos naturales). Sin embargo, el impuesto tradicional a las sociedades no es un impuesto sobre las rentas, pues grava todas las rentabilidades del patrimonio,

normales y por encima del nivel normal. Este puede transformarse en un impuesto sobre las rentas, por ejemplo, al permitir la reducción de la renta imponible mediante una deducción de las rentabilidades normales del patrimonio. Algunos países han seguido ese camino.

En segundo lugar, *las consideraciones prácticas son importantes*. Este impuesto grava las ganancias que las empresas retienen, que son difíciles de gravar a nivel personal. Además, sin un impuesto sobre sociedades, las pequeñas empresas podrían eludir el impuesto incorporando y categorizando sus ganancias como renta del capital. Más aún, en muchas economías en desarrollo, es relativamente fácil recaudar impuestos de unas pocas empresas grandes.

### ¿Gravar el consumo?

Un impuesto uniforme sobre el consumo —con igual tasa sobre todos los bienes y servicios— equivale a un impuesto uniforme sobre el salario y las ganancias. Este incide en la otra parte del presupuesto de una persona, de modo que las distorsiones en el mercado laboral deberían ser también similares. Dado que los impuestos sobre la renta son más congruentes con el principio de la capacidad contributiva, ¿por qué gravan los Estados el consumo?

Por razones prácticas: gravar tanto la renta como el consumo reduce el riesgo de cumplimiento, pues diversifica la base de recaudación del gobierno. Pero hay también razones más fundamentales, como gravar ciertos tipos de consumo para resolver las externalidades: los efectos, buenos o malos, sobre quienes no participan de la transacción subyacente; tal es el caso de la contaminación. Tales impuestos podrían resolver otros problemas de comportamiento, como el alcohol y el cigarrillo. Además, las tasas diferenciales podrían reducir los desincentivos al trabajo. Sin embargo, en el plano empírico, ha resultado difícil identificar elementos de diferenciación de tasas que se justifiquen en razones de eficiencia, salvo contadas excepciones, como los servicios de guardería.

Muchos sostienen que los artículos de primera necesidad deben tributar a tasas bajas porque representan una proporción importante del ingreso de los pobres. Pero es una forma costosa de procurar equidad, pues mientras el pobre gasta una *proporción* mayor de su ingreso en esos artículos, los grupos de alto ingreso destinan una proporción absoluta mayor y se benefician así de una tasa baja. Casi todas las economías avanzadas, y muchas otras, deben contar con dispositivos más adecuados para la consecución de los objetivos de equidad, como las transferencias relacionadas con el ingreso, otras formas de ayuda en efectivo para los más pobres, o bien asistencia pública para la vivienda, la salud y la educación básica.

Los profesionales coinciden bastante en que un impuesto uniforme y de base amplia es un patrón sensato para una política adecuada, y que hay pocos fundamentos convincentes para la diferenciación de tasas (salvo las externalidades). Esta es una regla general simple y viable, pero se basa en un razonamiento teórico y empírico muy detallado. Los responsables de las políticas deben evitar aquellos que no lo son. ■

*Ruud De Mooij es Subjefe de División y Michael Keen es Subdirector, ambos del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.*

# Los enemigos de la prudencia

**Sin instituciones públicas adecuadas, las tentaciones en materia de políticas pueden poner en peligro las metas de desarrollo a largo plazo**

Vitor Gaspar

**E**N 1596, Felipe II de España incumplió el pago de la deuda por cuarta vez. Como gobernante experimentado, sistemático y detallista, Felipe sopesaba los consejos de sus asesores y analizaba las decisiones políticas difíciles desde todos los ángulos. Organizó los registros administrativos de su gobierno en su totalidad, incluso ordenando al arquitecto Juan de Herrera que convirtiera un castillo en el primer archivo público basado en reglas que recopiló documentos de la Corona hasta el siglo XIX. Su estilo político sabio y pausado, y sus numerosas innovaciones en la administración pública, le valieron el apelativo de Felipe el Prudente.

Pero pese a sus dotes administrativas, Felipe incumplió la deuda a inicios de su reinado, en 1557 y 1560, por dos razones. Una fue que heredó deudas personales de su padre Carlos V e insuficientes recursos para saldarlas, en una era en que no había una distinción clara entre lo privado y lo público. Y otra, quizá más grave, fue que la guerra contra Enrique II de Francia había vaciado por completo las arcas españolas.

En 1574, un tercer incumplimiento se tornó inminente, pero Felipe aplazó la decisión más de un año. Había contraído deudas con banqueros genoveses y de incurrir en impago pondría en entredicho su reputación personal. En 1575 finalmente accedió a firmar un *Decreto* que suspendía los pagos de los *asientos u obligaciones* de deuda elevada a corto plazo, que la Corona saldaba con plata proveniente de América.

En el Decreto se manifestaban la frustración del rey por el hecho de que tan pocos acreedores estuvieran dispuestos a anticipar fondos a la Corona, la inquietud del rey por los altos intereses, y la opinión de que el uso del crédito era en general una actividad moral y legalmente cuestionable. Estos fueron los argumentos esgrimidos para suspender los pagos hasta que se llevara a cabo un examen completo de los términos y condiciones, así como de los pagos efectuados.

La cuarta vez, en 1596, no hubo titubeos; el Decreto se firmó ese mismo año.

¿Por qué Felipe el Prudente recurrió a los onerosos asientos y luego al incumplimiento? Por razones políticas, ya que eso le permitía mantener el control exclusivo de sus recursos sin hacer concesiones a la Asamblea, a la que le correspondía aprobar la emisión de títulos a más largo plazo respaldados con ingresos corrientes. No era necesario ceder políticamente porque, como había sucedido con su padre, Carlos V, las finanzas podían rescatarse con la plata providencial de América. Estos hechos,



*Vitor Gaspar es el Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.*

cabría decir, postergaron el desarrollo político, institucional y financiero de la España del siglo XVI.

Esta historia no es inusual. Ilustra la compleja interacción entre política, desarrollo institucional y gobierno que es la esencia de la política pública, y que se hace evidente en todas las decisiones políticas sobre impuestos, gasto y financiamiento.

La historia de Felipe II se asemeja a la de muchos países con abundantes recursos naturales (petróleo, gas o minerales), que son víctimas de la “maldición de los recursos naturales” y sus secuelas de crecimiento económico inestable, escaso desarrollo financiero y perturbaciones políticas.

Los recursos naturales deberían ser una bendición para un país, ya que deberían facilitar el financiamiento de inversión en pro del crecimiento sostenible y el suministro público de bienes sociales básicos, como educación, salud y seguro colectivo contra contingencias individuales. Sin embargo, muchos países ricos en recursos naturales no han logrado un crecimiento sostenido. Por el contrario, en décadas recientes, muchas economías en desarrollo de alto crecimiento han carecido de esa riqueza.

El principal desafío es que la abundancia de recursos naturales puede distorsionar los estímulos políticos y económicos. Sin control, esa abundancia desvía los esfuerzos políticos de las funciones básicas de gobierno a la distribución de la riqueza. Es decir, los incentivos a favor de los intereses particulares pueden terminar dominando las actividades políticas. Las estructuras físicas e institucionales que apoyan el crecimiento a largo plazo se ven suplantadas por actividades que arrojan recompensas individuales. En casos extremos, la pugna por

la riqueza puede incluso causar conflictos civiles. Y las oportunidades de enriquecimiento y avance personal, mediante cabildeo político, pueden llevarse a talentos empresariales de los sectores productivos.

La gestión de la renta de los recursos naturales siempre es una prueba para la gestión de gobierno. Las instituciones débiles no distribuyen ni gestionan bien los recursos naturales, en desmedro de la paz social, la eficiencia, el crecimiento económico sostenible y el medio ambiente. Son comunes los ciclos de auge y caída en que el gasto público ineficiente se dispara en tiempos de bonanza de los recursos naturales para luego desplomarse cuando dichos ingresos colapsan. Los gobiernos dependen demasiado de los ingresos derivados de las materias primas y las exportaciones, y están a merced de los impredecibles vaivenes de precios de las materias primas.

En los últimos años los precios de las materias primas se han desmoronado. Los precios de los metales, por ejemplo, se desplomaron de sus máximos en 2011. Los precios del petróleo cayeron en picada en el segundo semestre de 2014 y han continuado en esa tendencia para inicios de 2015. En enero de 2015, la mayoría de los países exportadores de petróleo se enfrentaban a precios muy inferiores al nivel hipotético necesario para equilibrar sus presupuestos. La imprevisibilidad de los precios de las materias primas, tan patente últimamente, destaca la importancia de la gestión financiera pública en los países ricos en recursos naturales.

Otro desafío es el denominado mal holandés o la apreciación de la moneda, asociada al gasto de los ingresos generados por los recursos naturales en bienes y servicios no transables, que resta recursos a los sectores competitivos de bienes transables perjudicando la apertura y el crecimiento.

En los países ricos en recursos naturales, las mayores oportunidades para los gobiernos implican muchas responsabilidades. A corto plazo, la tarea consiste en romper el ciclo de auge y caída desvinculando el gasto público corriente de los volátiles ingresos provenientes de los recursos naturales.

Para eso, las instituciones fiscales han demostrado ser herramientas poderosas.

Chile aplica una política de gestión fiscal prudente de los ingresos del cobre, con una regla fiscal que apunta a un equilibrio presupuestario estructural, cuya transparencia está reforzada por el hecho de que los valores de los precios del cobre a largo plazo y del PIB potencial los fija un panel de expertos independientes.

En Noruega, el gasto solo puede financiarse con el ingreso de los activos acumulados de la extracción pasada de recursos. Además, Noruega ha delegado la gestión de la riqueza petrolera en su banco central independiente y no en el ministerio de Hacienda, a fin despolitizar más la gestión del fondo petrolero.

Botswana también se ha hecho conocer por su buen gobierno, sus políticas macroeconómicas prudentes y su sólida gestión de los recursos minerales. El país gestiona su riqueza mineral con una regla que garantiza que el gasto corriente se financie solamente con ingreso no derivado de recursos naturales. Los ingresos derivados de los recursos se destinan

a la inversión o se ahorran en el Fondo Pula (fondo soberano de inversión) para transferir la riqueza a futuras generaciones.

Hasta Felipe el Prudente fue seducido por los juegos de poder político a costa del desarrollo de instituciones financieras.

Australia y Canadá son otros ejemplos de buena gestión de la riqueza derivada de los recursos naturales.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de crear instituciones públicas para protegerse contra la búsqueda de ganancia personal a costa del desarrollo a largo plazo. La transparencia fiscal y el buen gobierno son críticos en tal sentido, un tema que el FMI promueve activamente.

## Hasta Felipe el Prudente fue seducido por los juegos de poder político a costa del desarrollo de las instituciones financieras.

Para garantizar mejores controles y mayor transparencia, la gestión de los ingresos derivados de los recursos naturales debe seguir cuatro principios:

- Marco jurídico y régimen fiscal integrales, con procedimientos abiertos y transparentes de cesión de derechos de extracción de recursos naturales, así como reglas claras para la generación y recaudación de los ingresos.
- Informes completos, oportunos y fiables de los gobiernos y las empresas extractoras sobre tenencias de derechos, extracción y comercialización, al igual que de pagos y cobros de ingresos relativos a los recursos naturales.
- Documentación presupuestaria clara sobre los objetivos públicos de gestión de los recursos naturales e informes sobre la asignación de los ingresos al gasto público y el ahorro.
- Divulgación, análisis y gestión de riesgos sociales, ambientales y operacionales relacionados con la explotación de recursos naturales.

Lo ideal sería que la mayor transparencia y rendición de cuentas fueran de la mano de instituciones políticas más inclusivas. El crecimiento sostenible y la prosperidad se basan en la acumulación de capital humano y conocimientos. Las instituciones políticas estables e inclusivas son esenciales para garantizar un entorno que fomente la acumulación de capital físico y humano. Está claro que la abundancia de recursos naturales no basta. Sin una estructura adecuada de incentivos, las ventajas políticas pueden eclipsar las metas de desarrollo a largo plazo.

Hasta Felipe el Prudente fue seducido por los juegos de poder político a costa del desarrollo de las instituciones financieras. El buen gobierno y las instituciones sólidas son condiciones necesarias para el crecimiento sostenible. Cabe esperar que las dificultades relacionadas con la volatilidad de los precios del petróleo y otras materias primas llevarán a muchos países a adoptar prácticas sólidas de gestión financiera pública que fomenten la prosperidad y estabilidad a largo plazo. ■

# Reducir la informalidad

Ravi Kanbur y Michael Keen

**Puede ser un fantástico eslogan, pero no sirve de mucho como objetivo práctico en una reforma tributaria**

**L**A ECONOMÍA informal es casi siempre uno de los grandes problemas tributarios que afectan a los países en desarrollo, por no decir el más importante. “Fiscalizar la economía informal” es la prioridad principal del Banco Africano de Desarrollo en materia tributaria (Mubiru, 2010). Según Auriol y Warlters (2005), “los grandes sectores informales, que son difíciles de fiscalizar”, representan un gran problema para estas economías. Este fenómeno también se produce en algunas economías avanzadas. El FMI (2013) señaló que la “escasa eficiencia de la recaudación en Grecia” es en parte consecuencia de la “gran economía informal”.

No sorprende que el objetivo principal de las reformas tributarias suela ser *reducir la informalidad*. Pero la definición exacta de informalidad, según la Organización Internacional del Trabajo

(2013), por ejemplo, se basa en cuestiones de normativa laboral y empresarial, más que en consideraciones fiscales, por lo que tomar la reducción de la informalidad como guía en la formulación de políticas tributarias puede no ser lo más acertado.

## **Pagar o no pagar**

Las implicaciones de la informalidad no suelen explicarse en los debates sobre cuestiones tributarias, pero, a la hora de construir modelos, los economistas suelen equiparar la informalidad al no pago del monto total de los impuestos correspondientes. Sin embargo, hay muchas razones por las cuales una empresa o un individuo pueden no pagar impuestos. Puede que se sitúen por debajo del umbral (en términos de tamaño o ingreso) a partir del cual deben pagar impuestos por ley, en algunos casos por-





que reducen su actividad para situarse por debajo de ese límite. También puede ser que estén evadiendo el pago de impuestos, es decir, incumpliendo sus obligaciones de forma deshonesta. Para la formulación de políticas, los motivos por los cuales una persona o una empresa no pagan impuestos pueden ser tan o más importantes como el hecho de que no paguen nada. La pregunta es cómo se deberían estructurar los sistemas tributarios, considerando que su diseño puede afectar no solo cuánto impuesto se paga sino también las diferentes maneras en las que no se lo paga.

Además, es importante admitir que, por lo general, los individuos y las empresas tienen otras obligaciones que pueden cumplir o no cumplir: no solo respecto de distintos tributos (como el impuesto sobre el valor agregado, el IVA y el impuesto sobre la renta de las personas físicas) sino también respecto a diferentes cuestiones de su actividad. Es probable que tengan que cumplir la normativa laboral, por ejemplo, además de la tributaria. Esto plantea una serie de desafíos en materia de política, que han sido prácticamente ignorados. ¿Cómo las medidas que repercuten sobre el cumplimiento de una obligación repercuten sobre el cumplimiento de otras? ¿Tiene sentido armonizar los criterios que definen estas diferentes obligaciones, de modo que deban cumplirse todas o ninguna?

Para entender por qué todo esto es importante e ilustrar cómo diferentes agentes pueden responder de distinto modo a cambios en la estructura tributaria, se puede tomar uno de los elementos clave de todos los sistemas tributarios: el umbral por encima del cual se deben pagar impuestos por ley. La mayoría de los impuestos, y, de hecho, las regulaciones en general, prevén este límite porque es demasiado costoso, tanto para el gobierno como para el contribuyente, imponer un gravamen sobre las cuantías más pequeñas.

Imaginemos, por ejemplo, un escenario simple en el que el único impuesto o regulación es el IVA (que grava el valor añadido en cada etapa del proceso de producción y, desde la perspectiva del consumidor final, es un impuesto sobre las ventas). En casi todos los países, se establece un umbral de ventas por encima del cual una empresa debe pagar una tasa de impuesto fija sobre todas sus ventas. Además, la empresa debe hacer frente a costos de cumplimiento y pagar impuestos no relacionados con el nivel de ventas. (Esto acarrea una consecuencia importante: ninguna empresa declarará un monto apenas superior al umbral, puesto que recortar la producción justo por debajo del umbral le permite ahorrar más en costos fijos de lo que pierde con las ventas. Se ha demostrado que estos efectos son importantes en la práctica; Onji, 2009). Supongamos también que las empresas difieren en el monto máximo que pueden vender, aunque pueden decidir vender menos. También pueden decidir pagar menos que el monto que les corresponde por sus ventas reales, pero existen costos asociados a este engaño, como las penalizaciones que deberán abonar en caso de ser descubiertos. En este escenario, las empresas suelen dividirse en cinco categorías, que abarcan desde la más pequeña hasta la más grande en términos de ventas antes de impuestos (Kanbur y Keen, 2014):

- **Las pequeñas**, como las microempresas, cuyo nivel máximo de ventas se ubica por debajo del umbral tributario: realizan una declaración fiel y no pagan impuestos.
- **Las que ajustan**, son un poco más grandes y su nivel máximo de ventas se sitúa por encima del umbral, pero deciden, de manera legal, operar apenas por debajo del umbral tributario a fin de no pagar impuestos y costos de cumplimiento.

- **Las fantasmas**, o empresas cuyo nivel real de ventas se sitúa por encima del umbral tributario, pero deciden declarar, de manera fraudulenta, que se sitúan por debajo del umbral tributario o no declarar nada en absoluto.

- **Las que estafan**, que producen por encima del umbral y declaran tan solo una parte de sus ventas.

- **Las grandes**, que realizan una declaración fiel y pagan el monto total de los impuestos.

Si bien es evidente que esta categorización simplifica la situación de manera excesiva, se parece a los hechos reales. Refleja muy bien la segmentación de los contribuyentes por tamaño y riesgo de incumplimiento, cada vez más común en las administraciones tributarias. Lo que hay que reconocer es que la estructura del sistema tributario es la que moldea y determina esta segmentación.

### Política tributaria e informalidad

Si la informalidad equivale al no pago de impuestos (o a una proporción de los impuestos correspondientes), solo las grandes empresas honestas están exentas de ser calificadas como informales. Ahora bien, las empresas informales son de naturaleza muy distinta, y agruparlas en una misma categoría puede llevar a conclusiones muy erradas en materia de política. Por ejemplo, pensemos en los efectos que tendría aumentar ligeramente el umbral del IVA. No tendría ningún efecto sobre las decisiones de las grandes empresas, puesto que el umbral se sitúa tan por debajo de su nivel de ventas que no les sería rentable en absoluto reducir sus ventas para situarse por debajo del umbral. La cantidad de empresas grandes, por ende, no variaría, aunque tampoco lo haría la cantidad de empresas en otras categorías. En otras palabras, no se modificaría la cantidad de empresas informales.

Sin embargo, aumentar el umbral sí afecta la composición de la informalidad. Resulta más atractivo reducir honestamente la producción justo lo suficiente como para evitar pagar el impuesto, debido a que se incurren menos pérdidas de producción de ese modo. Como resultado, algunas empresas fantasmas se sumarán a las que ajustan, y la producción aumentará porque las empresas que se mantenían apenas por debajo del umbral podrán producir un poco más ahora. El aumento del umbral del IVA, no obstante, no tiene ningún efecto sobre las que estafan, porque realizar un ajuste no es una alternativa relevante para ellos. Y, puesto que solo las que estafan y las grandes pagan algún tipo de impuesto, el aumento no tendrá efectos sobre la recaudación tributaria.

Aumentar el umbral del IVA, por ende, es una reforma tributaria que no tiene efectos ni sobre la cantidad de empresas informales ni sobre la recaudación tributaria, pero es de todas formas deseable debido a que provoca un aumento de la producción de las empresas que cumplen debidamente sus obligaciones tributarias. Se trata de una conclusión que capta una realidad mucho más amplia que el sencillo mantra de “reducir la informalidad”.

Esto hace pensar que una buena política sería aumentar el umbral hasta que desaparecieran las fantasmas (Kanbur y Keen, 2014). Al adoptar este enfoque, se llega a la conclusión de que las posibilidades de evasión y elusión de impuestos conllevan un umbral tributario óptimo superior a lo que sería normalmente. Una vez más, esto se contraponen ampliamente al mantra convencional de que las tasas de los impuestos deben situarse al mínimo nivel posible a fin de ampliar la base imponible. Rebajar el umbral

para de alguna manera fiscalizar más empresas informales puede ser, en realidad, la política más errada.

Prácticamente no se ha prestado atención a una realidad importante: casi siempre, las empresas deben hacer frente a diferentes regímenes tributarios explícitos o implícitos. Por ejemplo, en India, la Ley de Fábricas prevé que los requisitos en materia de inscripción y prestaciones comiencen a aplicarse a partir de determinados umbrales de empleo, mientras que el impuesto específico principal debe abonarse si se supera un determinado nivel de ventas. En estas situaciones más complicadas, debe ampliarse el marco simple que se utiliza para analizar un aumento del umbral del IVA.

Consideremos una situación en la cual una empresa debe cumplir dos obligaciones diferentes, cada una con su propio umbral, como, por ejemplo, el IVA y el impuesto sobre la renta. Se desprenden dos posibilidades. Si los umbrales se sitúan a niveles muy similares, es de esperar que una empresa que realiza ajustes para ubicarse por debajo de un umbral haga lo mismo con respecto al otro. En cambio, si los umbrales son muy dispares, es posible que algunas empresas solo realicen ajustes para no pagar el impuesto con el umbral más elevado.

### No existe un concepto uniforme

La definición convencional de informalidad como sinónimo de no pago de impuestos se aplica fácilmente en el primer caso, puesto que las empresas cumplirán ambas obligaciones o ninguna. Sin embargo, cuando los umbrales son muy dispares, las posibilidades son complejas: puede que algunas empresas paguen ambos impuestos, que otras paguen uno pero realicen ajustes para no pagar el otro y que otras realicen ajustes para no pagar uno y se sitúen por debajo del umbral con respecto al otro. Teniendo en cuenta estas circunstancias diversas, es casi imposible decir con exactitud en qué consiste la informalidad. Cuando hay más de dos impuestos u otro tipo de obligaciones en cuestión, las evaluaciones son aún más complicadas. En otras palabras, no puede existir una noción uniforme de informalidad. Esto significa que las políticas tributarias no pueden diseñarse sobre la base de la informalidad, sino que deben pensarse en relación directa con los objetivos sociales y las respuestas de las empresas a los instrumentos tributarios.

Hay una cuestión de política conexa a la cual no se le ha prestado casi atención: si, a la hora de diseñar sistemas con varias obligaciones, las autoridades deben apuntar a establecer un umbral único o umbrales drásticamente diferentes. Muchos responderían que un umbral único para múltiples obligaciones facilitaría las cosas a una empresa. Puede que esto sea cierto, pero hay que tener en cuenta otras consideraciones que empujan a las autoridades en una dirección completamente opuesta.

Supongamos, por ejemplo, que una obligación semejante a los requisitos de inscripción de la Ley de Fábricas de India se calibra para comenzar al mismo nivel de ventas que el IVA. Como consecuencia, algunas empresas realizarían ajustes para quedar por debajo de ambos. Si el umbral de la Ley de Fábricas aumentara, las empresas que se sitúan por debajo podrían contratar más trabajadores y vender más, y

llegarían a un punto en el cual decidirían aumentar las ventas lo suficiente como para situarlas por encima del umbral del IVA, pero permaneciendo al mismo tiempo por debajo del umbral de la Ley de Fábricas. Por ende, aumentar el umbral de una obligación induce a las empresas a someterse a la otra obligación también. Mientras los ingresos generados a partir de esta segunda obligación sean positivos, se puede demostrar que diferenciar los umbrales de este modo presenta beneficios desde el punto de vista del bienestar.

El uso del término informalidad en relación con cuestiones tributarias no desaparecerá en el futuro cercano. Lo importante, sin embargo, es tomar consciencia de los peligrosos matices que reúne esta noción cuando se la utiliza en un contexto de políticas tributarias. El objetivo de la política tributaria (además de las cuestiones de equidad) debería ser mejorar el bienestar social, tomando en consideración preocupaciones comunes de equidad y eficiencia. Los eslóganes que apuntan a reducir la informalidad contribuyen poco a esto, ni siquiera como objetivo intermedio, ya que, de hecho, han demostrado nublar el pensamiento en lugar de aclararlo. ■

Ravi Kanbur es Profesor T.H. Lee de Relaciones Internacionales en la Universidad de Cornell y Michael Keen es el Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

### Referencias:

Auriol, Emmanuelle, y Michael Warlters, 2005, "Taxation Base in Developing Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 89, No. 4, págs. 625-46.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2013, "Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement", *IMF Country Report 13/156* (Washington).

Kanbur, Ravi, y Michael Keen, 2014, "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance", *International Tax and Public Finance*, vol. 21, No. 4, págs. 536-59.

Mubiru, Alex, 2010, "Committee of Ten Policy Brief—Domestic Resource Mobilization across Africa: Trends, Challenges and Policy Options" (Túnez: Banco Africano de Desarrollo).

Onji, Kazuki, 2009, "The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax", *Journal of Public Economics*, vol. 93, Nos. 5-6, págs. 766-75.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013, *Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment* (Ginebra).



**Dismal science?**

**IMF**

Listen to our podcast interviews with top economic experts and decide: [www.imf.org/podcasts](http://www.imf.org/podcasts)

# Cómo construir un futuro mejor para América Latina



Con motivo de las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial que se celebrarán en Perú en 2015, el FMI organizó un concurso en el que invitó a estudiantes universitarios de América Latina a escribir un ensayo corto, titulado “Cómo construir un futuro mejor para América Latina”, sobre las cuestiones y los problemas que a juicio de los jóvenes afectan a las futuras generaciones, y las posibles soluciones. Se invitó a los ocho finalistas a las Reuniones Anuales del FMI celebradas en 2014. La ganadora, Adriana Lorena Rojas Castro, es una colombiana de 29 años que estudia en la Universidad de Concepción, ubicada en Chile. A continuación se presenta su ensayo.

## América Latina y los desafíos a enfrentar

Adriana Lorena Rojas Castro

MÁS que una denominación geográfica, América Latina y el Caribe es una región caracterizada por múltiples idiosincrasias, que la hacen un territorio atractivo frente a los demás continentes. Sin embargo, a pesar de nuestra gran riqueza cultural y ambiental, estamos lejos de ser el sueño de vida para otros.

Problemas como la pobreza, la desigualdad, la violencia, la degradación del medio ambiente y el narcotráfico, son algunos de los factores que no nos permiten crecer y distinguarnos como región. Sin embargo, estos problemas tienen que tratarse de forma conjunta y no de manera separada, como se ha venido haciendo. Y no es que esto me parezca mal, sino que simplemente creo que tenemos que atacar a estos demonios desde otra posición.

El primer desafío que tiene que enfrentar la región, es la desigualdad. Creo que para empezar tenemos que mejorar la calidad de la educación, no hacerla gratuita como lo piden muchos estudiantes; tenemos que mejorar las condiciones de enseñanza en todos los niveles, y en los niveles de educación superior debemos volvernos proactivos y darles a los estudiantes mejores herramientas.

Mejorando las condiciones de la educación, mejoramos la competitividad y la productividad, podemos volvernos más innovadores, y por esta vía podemos lograr un mayor desarrollo a nivel local, permitiendo así que la desigualdad disminuya y por lo tanto la pobreza sea atajada. Es un círculo virtuoso, un proceso de participación de toda la sociedad y que permitirá afianzar a la región en este mundo globalizado.

El siguiente desafío que tiene América Latina es la violencia, la cual se tiene que atacar desde dos frentes. Por un lado, cada país se enfrenta a un problema de violencia relacionado con la pobreza y la desigualdad, en los párrafos anteriores se dijo que mejorar la calidad de la educación es un comienzo, pero también se requiere generar más y mejores puestos de trabajo. En vez de tanto subsidio, se necesitan más herramientas de trabajo.

Y el último desafío, y no por ello el menos importante, es el deterioro ambiental. No se trata de que lo enfrentemos prohibiendo la explotación de recursos, sino que tenemos que generar conciencia en las grandes compañías y se tiene que buscar, por medio de incentivos, que la producción se haga de forma más amigable con el medio ambiente.

Lo anterior es lo que me preocupa de América Latina, pero lo que me preocupa de mi futuro es no tener una voz activa como ciudadana para participar en la búsqueda de soluciones a los problemas de mi país y que las herramientas que estoy adquiriendo como profesional no sean las adecuadas para enfrentarme a un mundo tan competitivo como el que vivimos.

Mi generación y yo tenemos que prepararnos más para participar activamente, desde el sector público y privado, innovando no solo desde la elaboración de políticas, sino en la producción y prestación de servicios de forma tal que desde ambos sectores se puedan generar cambios que ayuden a la sociedad en la que vivimos. ■

### Finalistas

Daniela Amórtegui Martínez, 19, colombiana, Universidad del Rosario, Colombia

Luiz Guilherme de Brito Soares, 24, brasileño, Universidade Católica de Pernambuco, Brasil

Gonzalo Huertas, 26, argentino, Universidad de Buenos Aires, Argentina

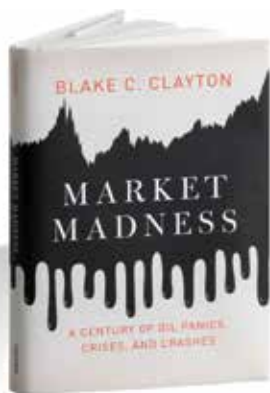
Nabil Lopez Hawa, 24, dominicano, Michigan University, Estados Unidos

Mariana Montero Vega, 19, costarricense, Universidad de Costa Rica

Mauricio Rada Orellana, 19, peruano, Universidad del Pacífico, Perú

Monica Sodré Pires, 29, brasileña, Universidade de São Paulo, Brasil

## La locura del mercado



Blake C. Clayton

### Market Madness

#### A Century of Oil Panics, Crises, and Crashes

Oxford University Press, Nueva York, 2015, 248 págs., US\$27,95 (tela).

Desde que se publicó el *Ensayo sobre el principio de la población* de Thomas Malthus en 1798, persiste la inquietud de que la disponibilidad limitada de recursos naturales podría frenar el crecimiento económico y el bienestar. En el caso de los recursos naturales no renovables (por ejemplo, los combustibles fósiles como el petróleo, el gas natural y el carbón), la inquietud malthusiana se centra en torno al agotamiento de estos recursos.

Hasta ahora, estos temores no se han materializado. Cada vez son más los datos de peso que apuntan a una tendencia a la baja de los precios reales de las materias primas, a pesar del crecimiento exponencial de la producción de materias primas no renovables. Sin embargo, los temores a una escasez de recursos —incluido el petróleo— tienden a aflorar periódicamente cuando los precios superan el nivel tendencial.

Es posible que estemos presenciando el final de otro episodio de inquietud generalizada por el agotamiento del petróleo. Los pronósticos de que la producción mundial llegaría a su nivel máximo despertaron gran interés cuando los precios del petróleo alcanzaron nuevos máximos a principios de los años 2000, pero desde entonces se han moderado gracias a la revolución del petróleo de esquisto en América del Norte y la reducción a la mitad de los precios del petróleo a finales de 2014.

En su libro, Blake Clayton, Economista de Citibank y ex profesor visitante del Consejo de Relaciones Externas, analiza cuatro episodios en los que aumentó el temor a un agotamiento del petróleo desde la perspectiva de la “ansiedad irracional”, en alusión al famoso libro de Robert Shiller, *Exuberancia irracional*, sobre los mercados bursátiles e inmobiliarios. Según Clayton, algunos factores sociales, culturales y psicológicos que motivan la exuberancia irracional también se aplican a la ansiedad irracional.

Clayton se centra en uno de los argumentos de Shiller: las expansiones especulativas de los mercados bursátiles y de la vivienda suelen estar asociadas a percepciones generalizadas de que el futuro será mejor o menos incierto que antes. En los mercados del petróleo, el aumento progresivo de los precios ha provocado temores a una escasez, que están basados en el argumento de que el petróleo que queda bajo tierra es limitado y de que los precios deben aumentar continuamente para equilibrar la demanda y la oferta.

Las características específicas de los cuatro episodios examinados por Clayton varían según el episodio de que se trate, pero se observan elementos comunes. Por ejemplo, en el primer episodio, 1909–27, la demanda de petróleo aumentó rápidamente con el dominio del motor de combustión interna en el transporte y el desarrollo de la industria petroquímica. La primera guerra mundial intensificó el aumento de demanda. Según un estudio de 1909 realizado por el Servicio Geológico de Estados Unidos, las reservas totales de petróleo de este país se habrían agotado en 1935. En el estudio se reconoció la posibilidad de que se descubrieran nuevos yacimientos de petróleo pero esto se consideró poco probable.

Durante el primer episodio, no se produjeron los cambios estructurales previstos. Por ejemplo, algunos partidarios de la teoría sobre los niveles máximos de petróleo afirmaban que ya se había utilizado casi la mitad de los recursos de petróleo bajo tierra y que la caída de la producción era inevitable. Pero la base de recursos petroleros

previsible siguió aumentando. En el segundo episodio los pronósticos se centraban en un aumento constante de los precios debido a cambios estructurales efectivos. Durante el tercer episodio —la era de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en los años setenta y ochenta— se dio por supuesto que era tanto el poder de mercado de la OPEP que los precios del petróleo seguirían aumentando. Pero ese poder de mercado ha variado a lo largo del tiempo con la entrada de otros productores y cambios en la demanda.

Cabe destacar que Clayton no sigue la trayectoria de Shiller hasta el final. No considera el posible vínculo entre la ansiedad irracional y los aumentos de precios o la posibilidad de burbujas de los precios del petróleo. No tener en cuenta este vínculo en los primeros episodios quizá no sea un problema, dados los mecanismos de determinación de precios existentes y la intervención gubernamental (por ejemplo, en tiempo de guerra). En cambio, Clayton afirma que a veces los agentes provocaron la ansiedad del petróleo por motivos políticos, tratando de influir en las políticas del gobierno que afectaban al mercado del petróleo. Pero en el último episodio, entre 1998 y 2013, la formación de precios del petróleo tuvo lugar en los mercados al contado, y el mercado de derivados del petróleo creció rápidamente. Como el petróleo es almacenable, constituye un activo real, y el vínculo entre la ansiedad irracional y la formación de precios durante estos episodios merece un debate más a fondo.

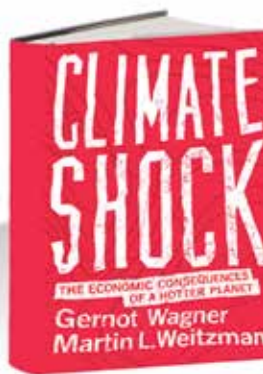
Los dos primeros episodios se centran principalmente en Estados Unidos, lo que es comprensible dado que en ese entonces los mercados estaban mucho menos integrados a nivel internacional. Pero, a los lectores interesados en temas relacionados con el petróleo, estos episodios les parecerán fascinantes, especialmente el primero en el que se examina el movimiento de conservación en Estados Unidos y otros países.

**Thomas Helbling**

Jefe de la División de Estudios  
Económicos Internacionales

Departamento de Estudios del FMI

## Seis grados de devastación



Gernot Wagner y Martin L. Weitzman

### Climate Shock

#### The Economic Consequences of a Hotter Planet

Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2015, 264 págs., US\$27,95 (tela).

Un libro informativo, convincente y de lectura fácil que presenta al público el argumento a favor de la mitigación del cambio climático.

*Climate Shock* señala que la razón más apremiante para adoptar medidas de mitigación del cambio climático son sus posibles consecuencias catastróficas; la más importante, un riesgo del 10% de que se produzca un aumento de temperatura de seis grados centígrados si no se toman medidas durante este siglo. Sostiene que el sistema de fijación de precios del carbono debería ser el centro de los esfuerzos de mitigación, pero alerta de los peligros, entre ellos los del parasitismo (la tentación de un país de eludir la mitigación porque todos los países soportan los costos del cambio climático mundial). Sin estos esfuerzos de mitigación, los distintos países podrían recurrir a la asequible ingeniería climática, que comporta enormes riesgos, como una modificación de los regímenes de precipitaciones mundiales y amenazas a la cadena alimentaria marina a causa de la acidificación de los océanos.

La defensa del sistema de fijación de precios del carbono está bien fundamentada: los precios por emisión se reflejan en los precios de los combustibles con elevado contenido de carbono, la electricidad y otras formas de energía, lo que supone un amplio abanico de oportunidades de mitigación. Entre ellas están el uso de gas natural o combustibles renovables en vez de carbón y la reducción de la demanda

de electricidad, transporte y combustibles para calefacción. Pero, a menos que los ingresos procedentes del sistema de fijación de precios del carbono se utilicen de forma productiva —para consolidación fiscal, recortes fiscales más amplios sobre la renta de los trabajadores, acumulación de capital, etc.—, el sistema puede suponer un gran costo para una economía.

Los autores no entran a debatir si son mejores los impuestos sobre el carbono o los sistemas de comercio de emisiones (con los que los gobiernos limitan los derechos a contaminar mediante la emisión de un volumen fijo permitido con el que las empresas pueden negociar), pero en mi opinión esto último es un poco más complicado (y comporta, quizá, un mayor riesgo de defectos de diseño importantes). La estabilidad de precios de las emisiones —necesaria para la eficacia en función de los costos año tras año y para ofrecer incentivos a la inversión en tecnología limpia— es automática si se aplica un impuesto, pero si se opta por el sistema de comercio de emisiones se requieren medidas adicionales, como precios mínimos y máximos. Y, en los sistemas de comercio de emisiones, las concesiones deben subastarse y los ingresos enviarse al ministerio de economía, si el sistema de fijación de precios del carbono va a formar parte de una reforma fiscal más amplia.

Los autores sugieren que algunas estimaciones actuales de un precio de emisiones que refleje los daños futuros por cambio climático —unos US\$40 por tonelada de CO<sub>2</sub>— son excesivamente bajas, por los problemas a la hora de modelar los riesgos climáticos extremos y los descuentos de largo alcance. Pero esta preocupación parece tener ahora poca importancia política, dado que actualmente solo se cobra por un 12% de las emisiones mundiales, por lo habitual a unos US\$10 por tonelada o menos.

La cuestión del parasitismo ha generado mucha angustia en las cumbres climáticas internacionales sobre la ejecución de los compromisos de mitigación de los países y la compensación adecuada para la mitigación en países más pobres. Pero el problema quizá sea un poco pretencioso: el sistema de fijación de precios del carbono puede ser lo más conveniente para un país si los beneficios internos para el medio ambiente son

superiores a los costos de mitigación. Según las estimaciones del FMI, en el promedio de los principales países emisores, estos beneficios justifican precios del carbono de unos US\$57 por tonelada *antes* de incluir los beneficios para el calentamiento global.

Puede que existan otras razones para ser un poco más optimistas que los autores sobre las perspectivas del sistema de fijación de precios del carbono. Los nuevos ingresos resultan atractivos a los ministerios de economía que desean reducir otros impuestos, satisfacer las necesidades de consolidación tras la crisis o financiar servicios públicos en países con un sector informal importante que limita bases impositivas más amplias. Y el sistema de fijación de precios del carbono puede suponer la continuación más natural de lo que ya están haciendo la mayoría de estos ministerios: incorporar una tasa de carbono a los impuestos selectivos sobre carburantes y aplicar recargos similares al suministro de otros productos petroleros, carbón y gas natural. Se requiere un análisis más cuantitativo de los beneficios ambientales, fiscales, de salud, y de otro tipo, que el sistema de fijación de precios del carbono tendría a nivel de país para ayudar a los gobiernos a defenderlo frente a los legisladores y los ciudadanos.

El libro podría haber profundizado un poco más en las medidas que deberían acompañar a este sistema. Por ejemplo, es necesario diseñar instrumentos para mitigar los efectos sobre los hogares y las empresas vulnerables. Los incentivos a las tecnologías limpias también son relevantes, si bien se requieren orientaciones sobre qué instrumentos utilizar y cómo dosificarlos y retirarlos a medida que vayan madurando las nuevas tecnologías. Y, a nivel internacional, hay que dar cuerpo a los aspectos prácticos de los acuerdos de supervisión y ejecución (por ejemplo en lo relativo a los topes mínimos para el impuesto sobre el carbono en los grandes emisores) que complementan el proceso de las Naciones Unidas.

El libro sienta las bases intelectuales, pero hay que hacer más para analizar a conciencia los aspectos prácticos del avance del sistema de fijación de precios del carbono.

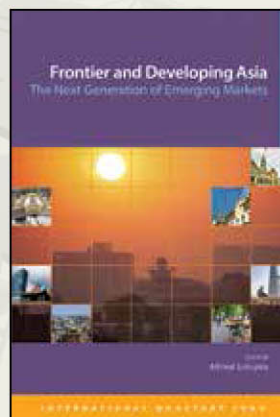
**Ian Parry**

Experto Principal en Política Fiscal Ambiental del Departamento de Finanzas Públicas del FMI

# Nuevas publicaciones del FMI

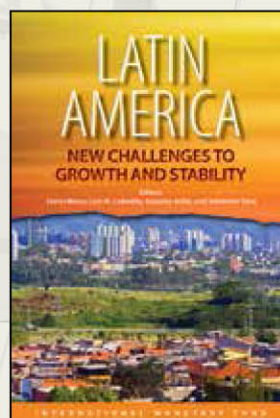
## Frontier and Developing Asia: The Next Generation of Emerging Markets

*(Economías de frontera y en desarrollo de Asia: La nueva generación de mercados emergentes; editado por Alfred Schipke)*  
US\$25. Aprox. 280 págs. Rústica.



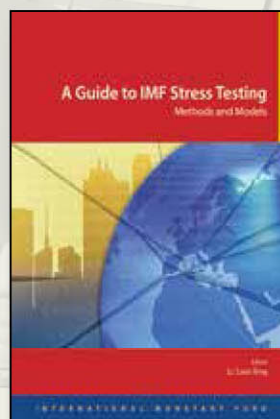
## América Latina: Nuevos desafíos para el crecimiento y la estabilidad

*Editado por Dora Iakova, Luis M. Cubeddu, Gustavo Adler y Sebastián Sosa*  
US\$25. 270 págs. Rústica.



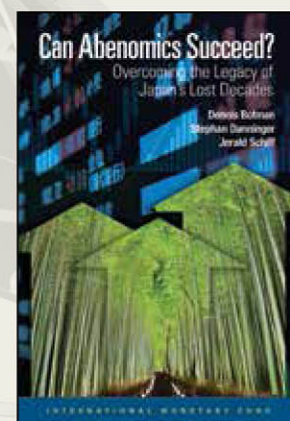
## A Guide to IMF Stress Testing: Methods and Models

*(Guía para las pruebas de tensión del FMI: Métodos y modelos; editado por Li Lian Ong)*  
US\$65. 609 págs. Encuadernación dura.



## Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan's Lost Decades

*(¿Puede tener éxito la Abeconomía? Superando el legado de las décadas perdidas en Japón; Dennis Botman, Stephan Danninger y Jerald Schiff)*  
US\$25. Aprox. 200 págs. Rústica.



## The Quest for Regional Integration in the East African Community

*(La búsqueda de la integración regional en la Comunidad del África Oriental; editado por Paulo Drummond, S. Kal Wajid y Oral Williams)*  
US\$35. 308 págs. Rústica.

