

La inclusión en tiempos de COVID-19



Coordinado por Victoria Nuguer y Andrew Powell

La inclusión en tiempos de COVID-19

Coordinado por
Victoria Nuguer y Andrew Powell

Banco Interamericano de Desarrollo

2020

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

La inclusión en tiempos de COVID-19 / coordinado por Victoria Nuguer y Andrew Powell.

p. cm. — (Monografía del BID ; 830)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Coronavirus infections-Economic aspects-Latin America. 2. Coronavirus infections-Economic aspects-Caribbean Area. 3. Equality-Economic aspects-Latin America. 4. Equality-Economic aspects-Caribbean Area. 5. Economic development-Social aspects-Latin America. 6. Economic development-Social aspects-Caribbean Area. 7. Fiscal policy-Latin America. 8. Fiscal policy-Caribbean Area. 9. Monetary policy-Latin America. 10. Monetary policy-Caribbean Area. I. Nuguer, Victoria, coordinadora. II. Powell, Andrew (Andrew Philip), coordinador. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. IV. Serie.

IDB-MG-830

Clasificaciones JEL: O11, O23, D31, E02, Q54

Palabras clave: Inclusión, Crecimiento inclusivo, COVID-19, Política fiscal, Política monetaria, Desastres naturales, Confianza

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Imagen de portada: Illustration Source/ImageZoo.

Diseño de portada: The Word Express, Inc.

Contenido

Prólogo	v
Agradecimientos	vii
Capítulo 1: El progreso perdido por COVID-19	1
Capítulo 2: Combatir la desigualdad con políticas monetarias y financieras.	7
Capítulo 3: Políticas fiscales para mejorar el crecimiento equitativo	25
Capítulo 4: La dimensión espacial de la desigualdad	35
Capítulo 5: Confianza para promover el crecimiento inclusivo.	47
Capítulo 6: Las consecuencias del cambio climático y los desastres naturales	59
Capítulo 7: Políticas para promover la inclusión y el crecimiento	75
Referencias	81



Prólogo

Dada la combinación de un crecimiento más lento y el aumento de las demandas sociales que provocaron el estallido de protestas en varios países en la región en 2019, el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020 se concibió originalmente como un documento centrado en el nexo entre el desarrollo macroeconómico y la inclusión. Sin embargo, cuando se produjo el brote del coronavirus, esos planes cambiaron y, a finales de marzo de 2020, se redactó un nuevo informe titulado *Políticas para combatir la pandemia*, que se centraba en cómo los países estaban abordando los retos que planteaba la COVID-19.

Debido a la crisis sanitaria y a las medidas adoptadas para salvar vidas, los desafíos subyacentes de aumento de la inclusión y reducción de la pobreza y la desigualdad se volvieron más urgentes. Por ese motivo, en este documento publicamos el material central del informe original. Hay numerosas dimensiones de la inclusión y la desigualdad, y esta publicación no intenta abarcarlo todo. De hecho, este documento puede verse como una primera parte, dado que en unos meses se publicará un informe que analizará otras dimensiones de la desigualdad. En este caso, el enfoque se centra en los vínculos entre inclusión y políticas monetarias, financieras y fiscales por un lado y, por otro, unas tres dimensiones específicas, a saber, la desigualdad regional, la confianza y el medio ambiente.

Por otro lado, los capítulos no pretenden ser un tratamiento integral de cada dimensión. Más bien la idea consiste en desarrollar recomendaciones específicas sobre aspectos seleccionados allí donde haya nueva evidencia o análisis sobre cómo mejorar la inclusión a medida que la crisis sanitaria se va reduciendo.

Esperamos que esta publicación sea un complemento valioso del Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020, que proponga reflexiones útiles sobre lo que se requiere hacer en diferentes ámbitos y abra las perspectivas para futuros trabajos sobre el tema general de cómo reducir la desigualdad en la región.

Eric Parrado

Economista Jefe



Agradecimientos

Este informe fue preparado por un equipo de economistas del Departamento de Investigación, la División de Gestión Fiscal y Municipal, la Oficina del Gerente de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento y la Vicepresidencia de Países. Este documento fue producido bajo la dirección de Victoria Nuguer y Andrew Powell, ambos del Departamento de Investigación.

Los principales autores de cada capítulo son los siguientes:

Capítulo 1 Andrew Powell, con aportes de Julián Messina

Capítulo 2 João Ayres, Rodrigo Heresi, Juan Manuel Hernández, Victoria Nuguer y Andrew Powell

Capítulo 3 Luis Alejos, Leandro Andrian, Carola Pessino y Oscar Valencia

Capítulo 4 Juan Pablo Chauvin y Julián Messina

Capítulo 5 Philip Keefer, Ana María Rojas, Carlos Scartascini y Joanna Valle

Capítulo 6 Eduardo Cavallo y Bridget Hoffmann

Capítulo 7 Victoria Nuguer y Andrew Powell

Varios recuadros fueron elaborados por otros autores:

Recuadro 2.3 Veronica Frisancho

Recuadro 2.4 Diego Vera-Cossio

Recuadro 3.1 Andrés Muñoz y Axel Radics

Recuadro 6.1 Luis Alejos

Eric Parrado, Economista Jefe y Gerente General del Departamento de Investigación, aportó numerosos comentarios y sugerencias.

Varios colegas proporcionaron realimentación e información muy útil en diversas etapas de la producción de este libro, entre ellos Martín Ardanaz, Juan Blyde, Matías Busso, Julián Messina y Marcos Robles.

Leonardo Barreto, Carlos Bolívar, Salim Syed Chanto, Marina Conesa, Carolina Correa, Sebastián Espinoza, María José González, Alejandro Herrera, Jorge Hirs, María Paula Medina, Guadalupe Montenegro y Andrea Vilchez colaboraron con una ayuda sumamente

valiosa en la investigación. Leonardo Barreto y Marina Conesa prestaron una ayuda muy eficiente a Victoria Nuguer y Andrew Powell durante todo el proceso.

Rita Funaro y Tom Sarrazin editaron el informe. Cathleen Conkling-Shaker, Sebastián Oliva, Aglae Parra, John D. Smith, Adela Torrente y Federico Volpino proporcionaron un apoyo sumamente valioso. Alberto Magnet tradujo el informe al español. The Word Express creó el diseño de la tapa y compuso la publicación.

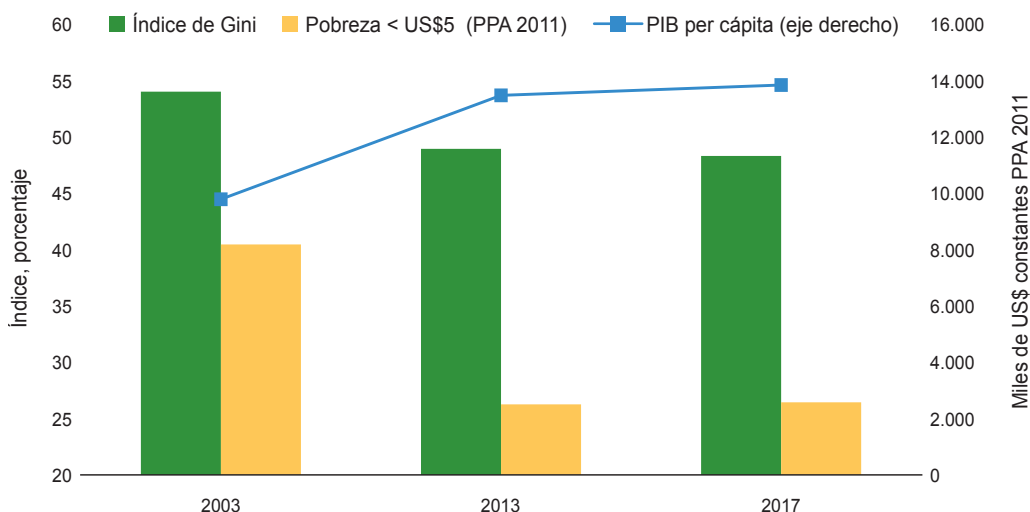
CAPÍTULO 1

El progreso perdido por COVID-19

El Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020, *Políticas para combatir la pandemia*, se enfocó en los escenarios de crecimiento a partir de la crisis de la COVID-19 y en cómo los países pueden enfrentarse a la pandemia adoptando políticas monetarias, financieras y fiscales. La región ya está sufriendo fuertes caídas del PIB este año y persiste una considerable incertidumbre con respecto a la profundidad de la recesión y los plazos y la velocidad de la recuperación. Los países se han mostrado muy activos intentando remediar lo peor de la crisis y están implementando un amplio conjunto de medidas de políticas públicas.

Desafortunadamente, la evidencia histórica sugiere que las crisis exacerban tanto la desigualdad como el número de personas que viven en la pobreza. El Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020 fue pensado originalmente como una publicación que exploraba los vínculos entre dimensiones macroeconómicas específicas de desigualdad e inclusión, pero con el comienzo de la pandemia de la COVID-19 se vio sujeto a un replanteamiento. A medida que la crisis evoluciona, los problemas relacionados con la desigualdad y la falta de oportunidades que perciben muchos ciudadanos se volverán incluso más pertinentes. Esta publicación se basa en parte sobre el material original desarrollado para lo que habría sido el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020 y analiza cómo las políticas se pueden refocalizar para abordar estos desafíos en el futuro. Este primer capítulo abre el camino.

Aprovechando el auge del precio de las materias primas, la región dio importantes pasos para reducir los números de pobreza y desigualdad. Sin embargo, América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, e incluso antes de la COVID-19, ya había evidencia de que el progreso se había estancado debido a un bajo crecimiento en los últimos años. Si bien seguramente hay numerosas explicaciones diferentes, la ola de protestas sociales que afectó a varios países en 2019 puede haber estado relacionada con una clase media en ascenso que aspiraba a disfrutar de mejores servicios públicos y un futuro más próspero, pero que se sentía cada vez más frustrada debido a las escasas perspectivas de crecimiento. Además, las posiciones fiscales se habían debilitado antes de la crisis de la COVID-19, debido al aumento de los niveles de

Gráfico 1.1 Crecimiento, desigualdad y pobreza

Fuente: Cálculos del BID en base a un conjunto de encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe e Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

Nota: Las estimaciones se corresponden con el promedio simple para países de América Latina y el Caribe alrededor de los años 2003, 2013 y 2017.

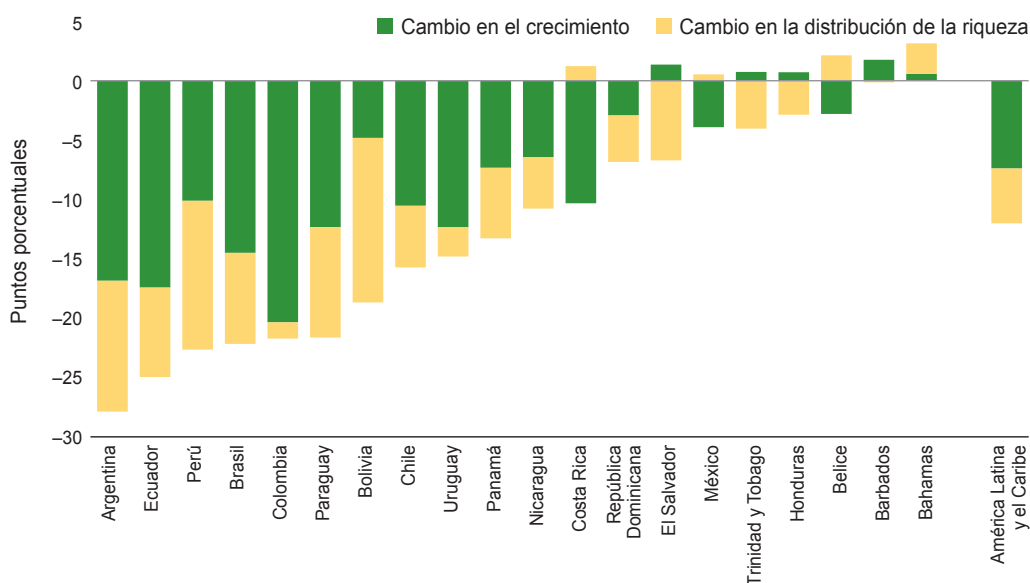
gasto combinado con una disminución de los ingresos particularmente fuerte para el caso de los exportadores de materias primas, explicada a su vez por una caída de los precios, lo que llevó a numerosos países a implementar programas de ajuste.¹ La COVID-19 no ha hecho más que exacerbar este dilema. Este primer capítulo concluye con evidencia de cómo la crisis actual está teniendo un impacto en diferentes grupos de ingreso y cómo los hogares más pobres están sin duda sufriendo efectos desproporcionados.

El crecimiento inclusivo: pasado y futuro

El panorama actual de crecimiento, muy preocupante, se produce después del auge de las materias primas que duró una década (2003-13) con aumentos del PIB per cápita y reducciones de la desigualdad y la pobreza. Esta última disminuyó de casi el 50% en 2003 a aproximadamente el 25% en toda la región, y el índice Gini (el indicador de desigualdad utilizado con más frecuencia) también se redujo, aunque desde niveles más bien altos (ver Gráfico 1.1).²

¹ Consultar Powell (2016) y ediciones anteriores del Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe para un debate sobre cómo los países respondieron a la crisis financiera global con aumentos permanentes del gasto en lugar de aumentos temporales, y Powell (2015) para un debate sobre los riesgos de los precios de las materias primas.

² Ver López-Calva y Lustig (2010), Gasparini (2019) y Messina y Silva (2018). La definición de pobreza empleada aquí es moderada (menos de USD 5 al día utilizando tipos de cambio de PPP de 2011) en lugar de pobreza extrema.

Gráfico 1.2 Cómo explicar la disminución de la pobreza, 2003–2013

Fuente: Cálculos del BID.

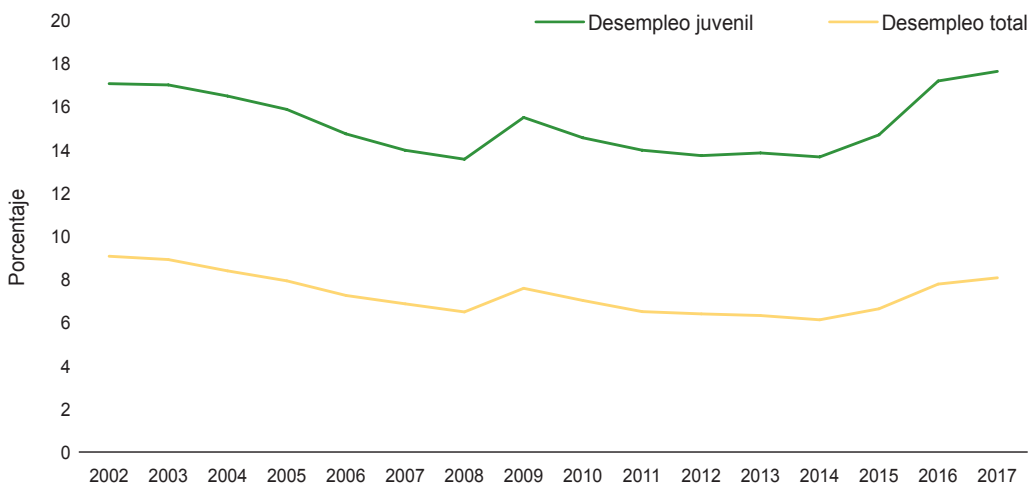
Nota: Estimaciones utilizando el ingreso real per cápita (ajustado por el IPC de 2011 y en dólares PPA 2011) y la línea de pobreza de US\$5 (PPA 2011) durante el período 2003 a 2013.

La caída en la pobreza se puede desglosar en dos componentes: un mayor crecimiento y una reducción de la desigualdad.³ Un mayor crecimiento fue la razón más importante de la disminución de la pobreza en la mayoría de los países. En el conjunto de la región representa el 60% de la baja en la pobreza (ver Gráfico 1.2). Desafortunadamente, dado el panorama actual, la disminución de la pobreza y la desigualdad sin duda volverán a aumentar nuevamente, como se señala más abajo.

Hacia finales de 2019, estallaron protestas en varios países en América Latina y el Caribe. El hecho de que la disminución de la pobreza y la desigualdad se había estancado en los años anteriores puede haber sido un factor subyacente de este descontento social, aunque la relación entre protestas y desigualdad no es sencilla. Es probable que el descontento social estuviera relacionado con múltiples dimensiones. Además, puede que las demandas hayan surgido a medida que la clase media había crecido y la brecha entre las aspiraciones y las expectativas realistas se había agrandado.⁴ El desempleo también se mantuvo persistentemente alto, particularmente entre los jóvenes, y aumentó progresivamente a medida que el crecimiento se estancó (ver Gráfico 1.3).

³ La descomposición sigue a Datt y Ravallion (1992).

⁴ La relación entre la satisfacción vital subjetiva y los indicadores objetivos de bienestar no es siempre sencilla, las aspiraciones reflejan deseos futuros mientras que aquellos indicadores pueden reflejar tendencias generales o promedio del pasado (ver Lora, 2008, para un debate amplio).

Gráfico 1.3 Desempleo en la región

Fuente: Cálculos del BID en base a los Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial y las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo.

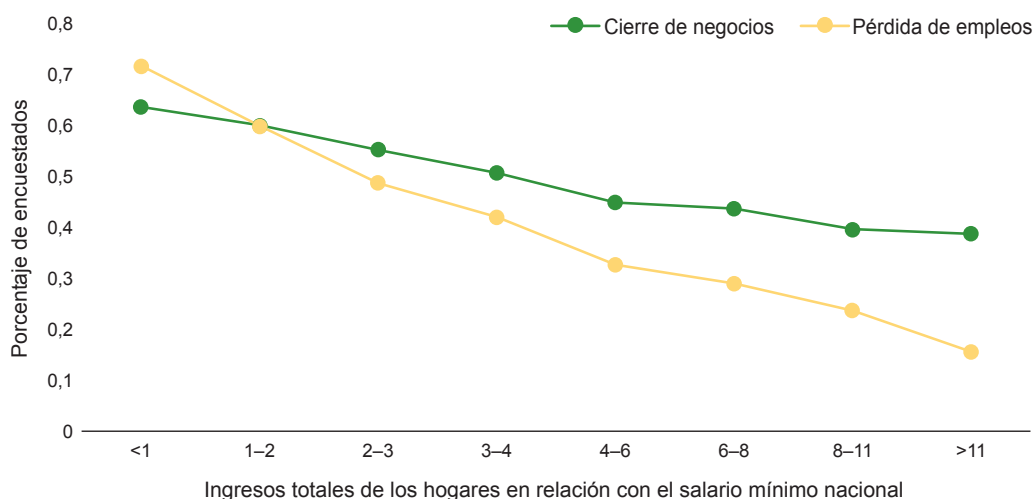
Nota: Estimaciones ponderadas por PIB para los países de América Latina y el Caribe. Juvenil se define como la población entre 15 y 24 años.

Además, hay evidencia reciente de que la crisis de la COVID-19 tendrá un impacto desproporcionado en los hogares más pobres de América Latina y el Caribe. Una encuesta reciente recopiló datos casi en tiempo real de 17 países en América Latina y el Caribe durante abril de 2020. La encuesta reunió a más de 200.000 encuestados de diferentes estratos socioeconómicos.⁵ Sólo cinco semanas después de que se registraron los primeros casos, más del 40% de los encuestados declaró haber perdido el empleo y el 30% de las pequeñas empresas declaró haber cerrado durante la semana anterior. Sin embargo, lo más destacable es que estas estadísticas dependen de la categoría de ingreso de los encuestados. Más del 70% de los encuestados que ganaban menos que el salario mínimo en su país indicaron que ellos o algún miembro de su hogar habían perdido su empleo durante abril de 2020,⁶ mientras que esta cifra disminuye a menos del 20% entre aquellos que ganaban más de once veces el salario mínimo. Además, más del 60% de los dueños de pequeñas empresas que declaraban ingresos inferiores al salario mínimo afirmaban que sus negocios cerraron, mientras que esta cifra fue de aproximadamente el 40% para aquellos que declararon ganar más de once veces el salario mínimo (ver Gráfico 1.4 para más detalles).

El principal responsable de la disminución de la desigualdad a lo largo de los últimos veinte años fue una reducción de la brecha salarial, además de políticas públicas y otros

⁵ Ver Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio (2020).

⁶ La encuesta aleatoriza el período de referencia de las pérdidas de empleo y los cierres de empresas entre las tres opciones: la semana anterior, las dos semanas anteriores y el último mes.

Gráfico 1.4 Pérdidas de empleo y cierres de empresas por categoría de ingreso

Fuente: Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio (2020).

Nota: Las observaciones han sido ponderadas para mejorar la representatividad a nivel de país y han sido corregidas por tamaño del país y tasas de respuesta.

actores que jugaron un rol importante, aunque menor. La evidencia en Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio (2020) es preocupante dado que indica que este canal probablemente aumentará aún más la desigualdad en el futuro, anulando las mejoras obtenidas en el pasado y señaladas más arriba. Sin embargo, una gran parte del incremento de la inequidad dependerá de la duración de la crisis, la velocidad de la recuperación y la rapidez con que se puedan revertir las pérdidas de empleo. Esto, a su vez, depende crucialmente de la emergencia sanitaria y de la rapidez con que los países pueden reducir los casos.

Los bancos centrales y las autoridades supervisoras del sistema financiero han sido muy activas durante la crisis de la COVID-19, como se señala en Nuguer y Powell (2020). El Capítulo 2 se centra en cómo la política monetaria y otras políticas financieras específicas pueden abordar la desigualdad. Se presentan nuevos resultados sobre cómo la política monetaria contracíclica y la baja inflación protegen a los pobres y cómo la educación financiera puede promover la inclusión financiera. Las intervenciones directas en los mercados de crédito son bastante habituales en la región y, presentando el caso de Bolivia, se muestran resultados diversos en relación con las políticas de crédito dirigidas.

El Capítulo 3 estudia cómo los marcos fiscales tienen un impacto en la desigualdad en la región. En las economías avanzadas, las políticas tributarias y de transferencias tienen un efecto enorme, como muestra una comparación de indicadores de la desigualdad *ex ante* o de mercado, con medidas que tienen en cuenta los impuestos y las transferencias. En cambio, en América Latina y el Caribe los marcos fiscales son mucho menos efectivos en este sentido. Este capítulo incluye sugerencias para las políticas con el fin de rectificar

esta situación y promover el desarrollo, en un sentido más amplio. Se suele sostener que hay una disyuntiva inevitable entre eficiencia y equidad, pero debido a la naturaleza de los sistemas tributarios y de prestaciones actualmente, hay algunas reformas que pueden alcanzar el punto óptimo de un mayor crecimiento y reducción de la desigualdad.

Hay numerosas dimensiones de la desigualdad. Uno de los aspectos que no ha suscitado demasiados análisis es la dimensión regional o espacial. El Capítulo 4 analiza la desigualdad regional y observa que es un elemento importante de la desigualdad general, sobre todo cuando se controla por la división urbano-rural. Esto sugiere que las transferencias fiscales de las regiones más ricas a las más pobres pueden jugar un rol importante en el conjunto de políticas. Por lo tanto, las transferencias de ecualización fiscal pueden ser una herramienta útil, como se señala en el Capítulo 3.

La crisis de la COVID-19 ha centrado la atención en la confianza. Los altos niveles de confianza se asocian con individuos que adoptan precauciones necesarias con el fin de evitar difundir la enfermedad. Esto lleva a reducir las tasas de infección y permite políticas mucho menos restrictivas, lo que a su vez reduce los impactos económicos negativos. Desafortunadamente, las medidas de confianza en la región son bajas y han ido disminuyendo. El Capítulo 5 analiza la importancia de la confianza entre las personas, las empresas y el gobierno y proporciona evidencia de que una falta de confianza tiene costos importantes para los resultados. El capítulo también incluye recomendaciones de políticas que pueden contribuir a restaurar la confianza.

La crisis de la COVID-19 está teniendo un impacto desproporcionado en los pobres, que también son más vulnerables ante los impactos del cambio climático. El Capítulo 6 analiza dos aspectos particulares del cambio climático -el aumento de las temperaturas y la mayor potencia y prevalencia de las tormentas- y como éstas pueden aumentar la desigualdad. El análisis del capítulo sugiere que las políticas para mitigar y adaptarse al cambio climático favorezcan a los pobres. A medida que evoluciona la crisis de la COVID-19, será cada vez más importante encontrar políticas para proteger a los pobres de los riesgos del cambio climático.

Por último, el Capítulo 7 proporciona un conjunto de conclusiones y reúne las principales recomendaciones de este informe.

CAPÍTULO 2

Combatir la desigualdad con políticas monetarias y financieras

Los países están adoptando un conjunto de políticas monetarias y financieras para luchar contra las consecuencias de la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe. Como se analiza en Nuguer y Powell (2020) estas políticas tienen un impacto significativo, pero pueden aumentar los riesgos. En el aspecto monetario, las tasas de interés oficiales más bajas y las grandes inyecciones de liquidez pueden proporcionar un alivio, pero también pueden sembrar las semillas de una inflación más alta en el futuro. Dependiendo de los marcos legislativos locales, algunos bancos centrales pueden asumir exposiciones crediticias en el sector privado, ya sea en los bancos, en los mercados privados o públicos. Puede que los sectores financieros también se vean expuestos a mayores presiones a medida que los bancos intenten mantener abiertas las líneas de crédito. Si las empresas y las familias no recuperan rápidamente sus fuentes de ingreso, los préstamos impagos podrían aumentar considerablemente. Si bien se requiere que estas políticas preserven la base productiva de las economías para permitir una recuperación más rápida, estos riesgos requerirán de un atento seguimiento en el futuro.

Como se sostiene en el Capítulo 1, la pandemia de la COVID-19 ha exacerbado las desigualdades en el ingreso. Los trabajadores mejor pagados han tenido más probabilidades de retener sus fuentes de ingreso y trabajar desde casa. Los sectores de los servicios y la construcción han sido particularmente golpeados. Estos sectores emplean a numerosos trabajadores de bajos ingresos que a menudo no tienen seguridad de conservar su empleo, aun cuando tengan contratos formales. Un gran número de los trabajadores informales y más pobres han perdido sus fuentes de ingreso.

Por lo tanto, es imperativo pensar en cómo las diferentes políticas pueden abordar la desigualdad y mitigar el impacto de la pandemia. Este capítulo se centra en las políticas monetarias y financieras y en cómo han contribuido a la reducción de la desigualdad en el pasado y cómo pueden seguir promoviendo la inclusión y una mayor equidad. Otro problema que tiene un impacto en distintas dimensiones en la región ha sido el de la migración. Este capítulo incluye un recuadro especial que aborda cómo este fenómeno está afectando la política monetaria en la región.

Efectos a largo plazo de la inflación en la desigualdad

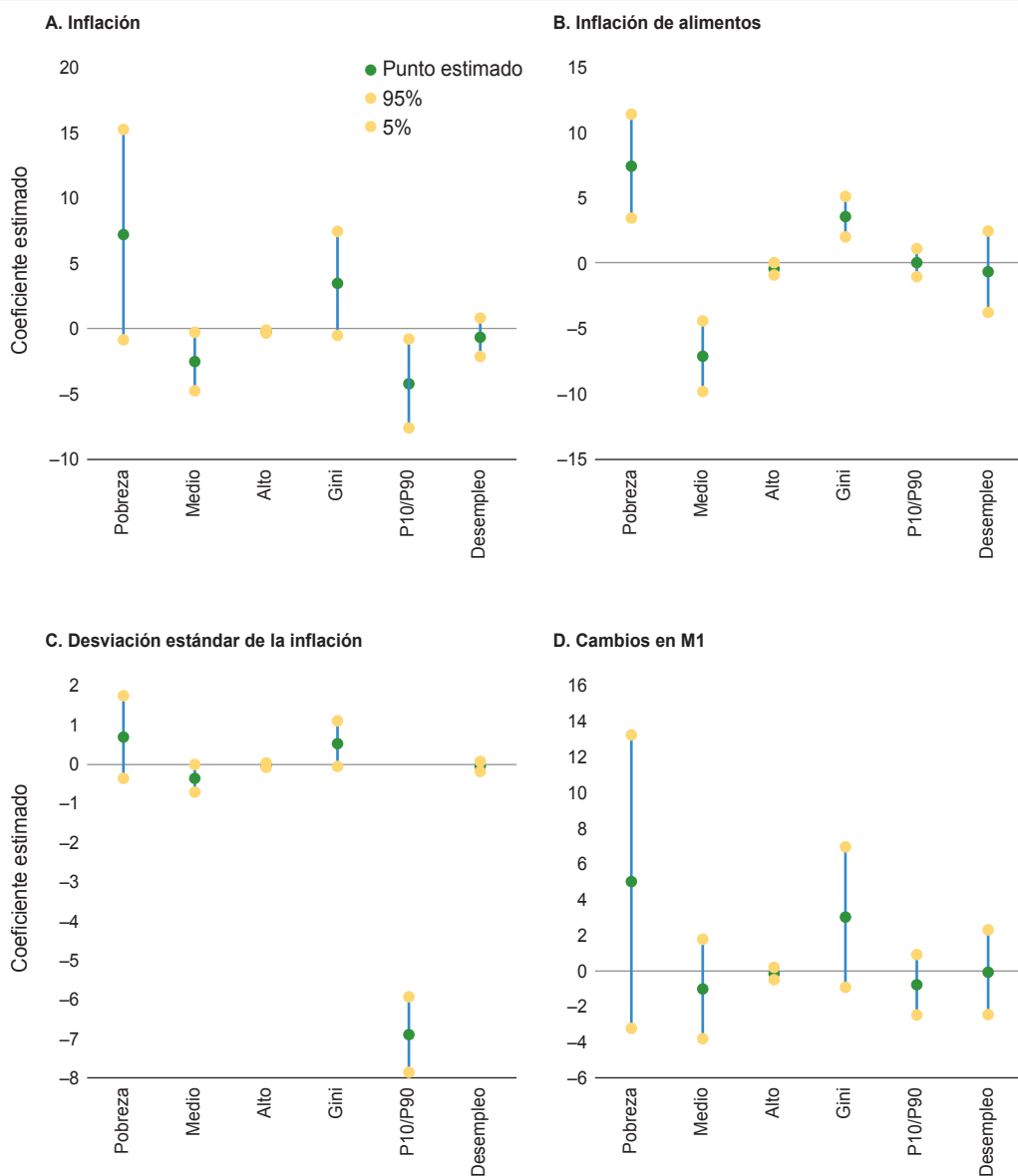
A lo largo de las últimas tres décadas anteriores a la crisis de la COVID-19, tanto la inflación como la desigualdad han disminuido. Se ha asociado una menor inflación con una reducción de la pobreza y con un aumento del porcentaje de la población con ingresos más altos, sobre todo una clase de ingresos medios que está creciendo (ver Gráfico 2.1, Panel A). Por lo tanto, el índice de Gini mejoró y el desempleo disminuyó junto con la inflación. Además, el ratio entre el 10º percentil más rico y el 90º percentil más pobre disminuyó con una inflación más baja.

Varios indicadores confirman que la disminución de la tasa de inflación ha contribuido a reducir la desigualdad del ingreso en la región, principalmente porque la inflación perjudica más a los hogares con menor poder adquisitivo que a los hogares con ingresos más altos. Un aumento del 1% en la inflación se asocia con un aumento de casi un 7% de la fracción de los hogares de bajos ingresos, en comparación con una reducción de menos del 1% en la fracción de los hogares de altos ingresos. La relación positiva entre la inflación y el índice de Gini refleja esa discrepancia. La inflación impone una carga desproporcionadamente mayor a los hogares con bajos ingresos, que en gran parte son consumidores precarios que carecen de acceso a los activos financieros para moderar el consumo; los hogares más ricos disfrutaban de una mayor flexibilidad financiera para lidiar con la inflación. Además, los salarios reales, que constituyen la principal fuente de ingreso de las familias con menos recursos, varían más con la inflación que el ingreso financiero. Dado que una menor inflación también está correlacionada con una disminución del desempleo, puede que el PIB también esté creciendo y, por lo tanto, promoviendo el crecimiento inclusivo.

El Gráfico 2.1, Panel B, muestra que estas relaciones entre inflación y desigualdad son incluso más pronunciadas cuando el foco es la inflación de los alimentos. Un aumento del 1% de la inflación de los alimentos se refleja en un aumento de aproximadamente un 8% en la fracción de los hogares de bajos ingresos. La menor volatilidad de la inflación a lo largo de la última década también ha contribuido a mejorar las medidas de desigualdad (ver Gráfico 2.1, Panel C). Una disminución de un punto porcentual en esa volatilidad reduce la fracción de los hogares de bajos ingresos en casi un 1% y aumenta la fracción de los hogares de altos ingresos en sólo un 0,25%.

Otra manera de analizar el efecto de la inflación en diferentes medidas de ingreso es a través de los cambios en M1, la cantidad de dinero en circulación. Los resultados que aparecen en el Gráfico 2.1, Panel D, son similares a los presentados para la inflación (Gráfico 2.1, paneles A y B). Este conjunto de regresiones sigue a Ghossoub y Reed (2017) e incluye efectos fijos de país y año.

Kehoe, Nicolini y Sargent (2019) sostienen que la correlación entre M1 e inflación en la región refleja la incapacidad de los gobiernos para equilibrar su presupuesto. En el pasado, los gobiernos aumentaban el gasto sin necesariamente aumentar el ingreso, lo que generaba déficits altos y persistentes. Al principio, estos déficits se financiaban a través de emisiones de

Gráfico 2.1 Efectos de largo plazo de la inflación sobre indicadores de crecimiento Inclusive

Fuente: Cálculos del BID en base a datos de Haver Analytics.

Nota: Los efectos se calcularon siguiendo la metodología de Ghossoub y Reed (2017). Las regresiones incluyeron los 26 países prestatarios del BID para el período 1990–2019. Las distintas medidas de crecimiento inclusivo se regresan en (A) inflación, (B) inflación de alimentos, (C) volatilidad de la inflación y (D) tasa de crecimiento de M1. Las variables dependientes que se muestran en estas figuras están rezagadas; los resultados son similares al incluirlas contemporáneamente. La pobreza corresponde al umbral de la línea de pobreza de US\$ 1,9 por día, convertido a una moneda común utilizando los tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011. “Medio” corresponde a la fracción de hogares de ingresos medios, definida como el porcentaje de la población con ingresos entre US\$ 12,4 y US\$ 62. “Alto” corresponde a la fracción de hogares con ingresos superiores a US\$ 62. La relación P10 / P90 es la relación entre los percentiles 10 y 90 de ingresos. Otros controles incluidos son la tasa de crecimiento del PIB, y efectos fijos de tiempo y país. La inclusión del tipo de cambio nominal como un ejercicio de robustez no afectó los resultados principales.

deuda externa y local, pero eventualmente se volvía inviable seguir endeudándose. Dado lo difícil que es recortar el gasto, los gobiernos tendían a recurrir más al financiamiento monetario. La respuesta típica consistía en aumentar la base monetaria, lo que explica la expansión posterior de M1 y, por consiguiente, una mayor inflación. Estos planes de estabilización de la inflación comentados en el Recuadro 2.1 muestran cómo los gobiernos a comienzos de los años noventa combatían este mecanismo generalizado. Como consecuencia de la crisis de la COVID-19, los bancos centrales están activamente inyectando liquidez en el mercado, esto podría traer un ajuste monetario fuerte luego de la crisis similar al que se describe en el Recuadro. Una alta inflación podría llegar a ser atractiva aún para países con niveles de deuda denominada en moneda doméstica alta. Para países con niveles altos de deuda denominada en moneda extranjera, en cambio, la situación puede llevar a una depreciación de la moneda y así a un efecto neto neutro por el efecto negativo de las hojas de balance.

La literatura también destaca las diferencias entre la cesta del consumo de los hogares ricos y pobres. En consecuencia, las medidas de la inflación basadas en índices agregados de precios no tienen en cuenta los cambios en los precios de cada cesta. Por ejemplo, Cravino, Lan y Levchenko (2018) documentan que en Estados Unidos los precios de los bienes consumidos por los hogares de altos ingresos son más rígidos y menos volátiles que los precios de los bienes consumidos por los hogares de ingresos medios, mientras que Kaplan y Schulhofer-Wohl (2017) se centran en la dispersión transversal de las tasas de inflación de los hogares. Debido a esta heterogeneidad, los hogares de bajos ingresos están más directamente afectados por los choques inflacionarios. Otro factor que contribuye a la regresividad de la inflación es la incapacidad relativa de los pobres, en comparación con los ricos, para sustituir bienes cuando los precios aumentan (Jaravel, 2019 y Argente y Lee, de próxima publicación, demuestran este patrón en Estados Unidos).

La diferencia entre la cesta de bienes que consumen los hogares pobres y ricos también explica las variaciones en el impacto de una gran devaluación del tipo de cambio. La cesta del consumo de los hogares más pobres contiene más bienes transables que tienen precios más bajos dentro de sus respectivas categorías de producto. Lamentablemente, estos bienes tienen un precio más alto después de una devaluación, lo que significa que sus precios relativos aumentan más cuando el tipo de cambio se deprecia. Después de la devaluación del peso mexicano en 1994, Cravino y Levchenko (2017) muestran que la tasa de inflación acumulada de la cesta de bienes de los pobres fue 20 puntos porcentuales más alta que la de la de los ricos en los dos años después del choque.

Efectos a corto y mediano plazo de la política monetaria en el crecimiento y la desigualdad

Si bien a largo plazo, mantener una inflación baja y estable es una condición necesaria para promover el crecimiento inclusivo, en el corto y mediano plazo la política monetaria

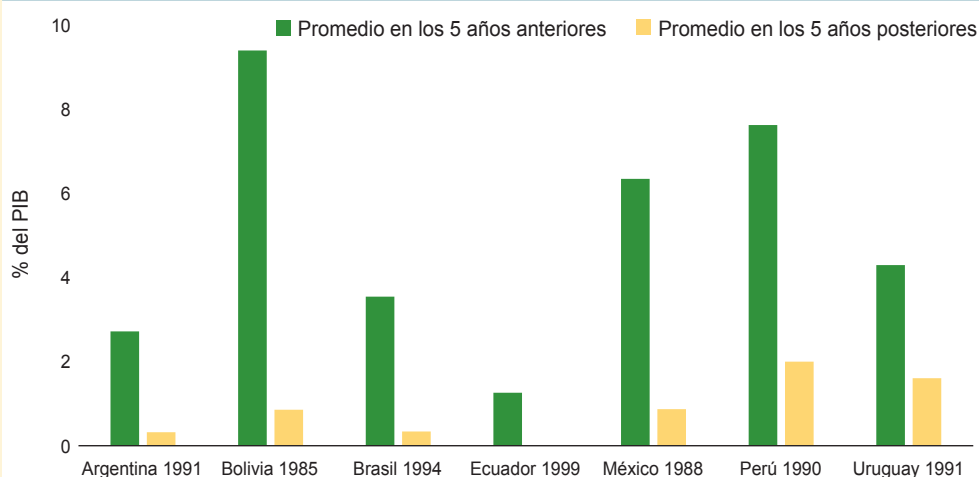
RECUADRO 2.1**Planes de estabilización de la inflación en América Latina y el Caribe**

A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, numerosos países con inflación alta en América Latina y el Caribe implementaron planes de estabilización de la inflación que tuvieron éxito. La experiencia de cada país sugiere dos condiciones necesarias para poner fin a la inflación alta. El primer requisito consistió en reducir el financiamiento monetario de los déficits públicos. Numerosos economistas actualmente están de acuerdo sobre este punto, dado el fuerte vínculo entre déficits e inflación (e.g., Bernanke, 2005 y Esquivel, Kehoe y Nicolini, 2019). El gobierno afrontaba déficit fiscal y se enfrentaba a limitaciones para el financiamiento de la deuda de modo que dependía de la emisión de dinero para generar ingresos por señoreaje. La mayor tasa de crecimiento de la base monetaria alimentó las tasas de inflación.

Los regímenes con inflación alta llegaron a su fin gracias a la reducción del financiamiento monetario, que, a su vez, fue posible sólo debido a las políticas fiscales que recortaron los déficits. Entonces, la segunda condición necesaria fue un ajuste fiscal, que permitió al gobierno funcionar en un régimen de ingresos de señoreaje más bajos. El Gráfico 2.1.1 muestra la importante reducción de los ingresos de señoreaje que resultaron de los planes de estabilización en un conjunto de países en la región a finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa. Los ajustes fiscales se centraron fundamentalmente en aumentar los ingresos tributarios, pero también dependieron del recorte del gasto público y de las privatizaciones. Además, permitieron negociaciones exitosas de la deuda, que a su vez abrieron un espacio fiscal extra en los presupuestos públicos.

Las medidas de austeridad fiscal suelen generar preocupación entre los responsables de las políticas porque se cree que disminuyen las tasas de crecimiento del PIB real per cápita. Resulta interesante señalar que, para los episodios de alta inflación mostrados aquí, las tasas de crecimiento

Gráfico 2.1.1 Ingresos por señoreaje disminuyeron después de los planes de estabilización

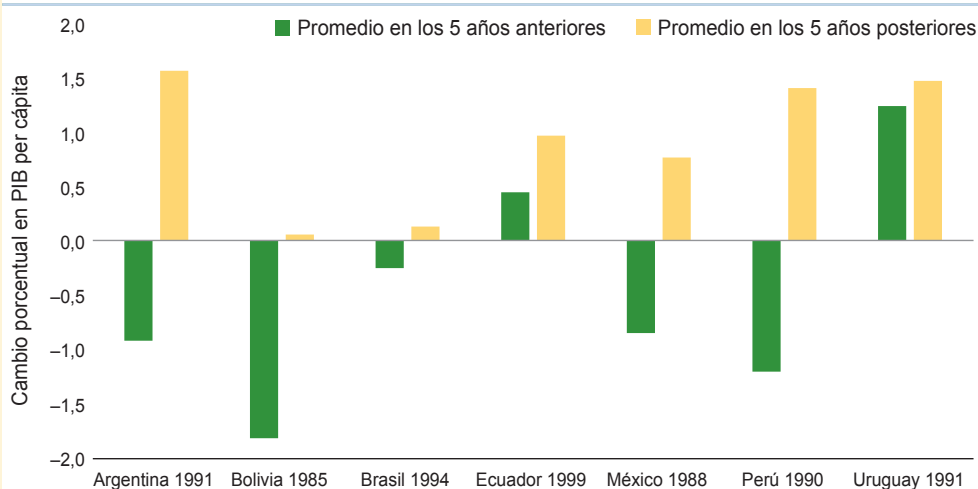


Fuente: Cálculos del BID en base a Kehoe, Nicolini y Sargent (2019).

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.1

(continuación)

Gráfico 2.1.2 Ingreso anual después de planes de estabilización

Fuente: Cálculos del BID en base a Kehoe, Nicolini y Sargent (2019).

fueron más altas después de implementar las medidas de austeridad (ver Gráfico 2.1.2) que previo a ellas. La falta de austeridad estaba frenando el crecimiento debido a dos razones: el aumento de la deuda pública estaba disminuyendo el espacio para que las empresas privadas se financiaran y, las posibles medidas ad hoc que el gobierno podía implementar para obtener recursos extra (como la confiscación de los ahorros privados) añadieron más incertidumbre a la economía. El ajuste fiscal público solucionó ambos problemas.

Las medidas complementarias incluyeron adoptar reglas de política monetaria y fiscal, así como otorgar a la autoridad monetaria una mayor independencia para evitar la tentación de que los futuros gobiernos utilicen el financiamiento monetario. Estas medidas fueron acompañadas de una reforma bancaria.

Además de recortar los ingresos de señoreaje para el gobierno, la reducción del financiamiento monetario también generó ingresos más bajos en el sistema bancario. En general esto se debe al multiplicador del dinero que genera ingresos de tipo señoreaje en la industria bancaria, normalmente denominado el flotante. En Brasil, por ejemplo, la disminución de la inflación fue seguida de una crisis bancaria y el gobierno tuvo que adoptar políticas para reestructurar los bancos privados y públicos a través de fusiones y adquisiciones (Ayres et al., 2019).

Por último, la adopción de nuevos regímenes de tipo de cambio, también habitual en diferentes planes de estabilización, no parece ser una condición suficiente para su éxito. El Plan Cruzado en Brasil y el Plan Austral en Argentina son ejemplos de planes que se basan en regímenes de tipo de cambio fijo pero que no solucionan los problemas fiscales y de la inflación. El control del tipo de cambio puede no ser una condición necesaria tampoco. Los planes de estabilización en la región incluyen una amplia gama de regímenes de tipo de cambio (por ejemplo, paridad móvil, juntas monetarias y dolarización) sin señales de ningún impacto en su eficacia, y en numerosos casos los países adoptaron regímenes de tipo de cambio flotante en los años posteriores sin volver al régimen de inflación alta. Sin embargo, todos los planes de estabilización que tuvieron éxito en la región incluyeron algunos cambios en el régimen de tipo de cambio.

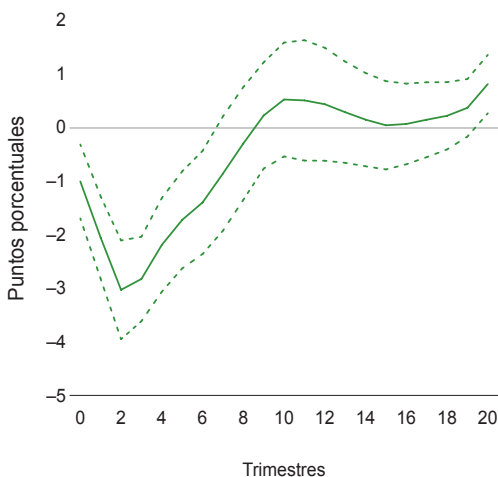
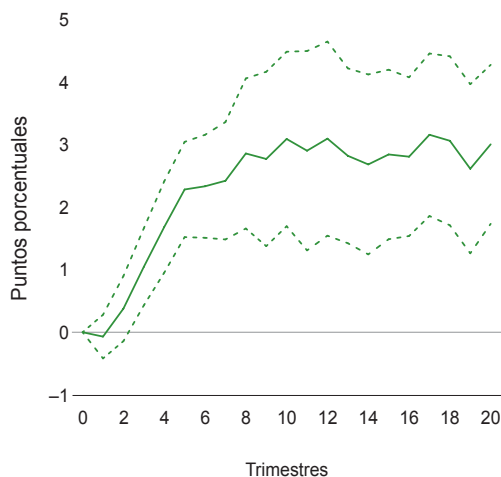
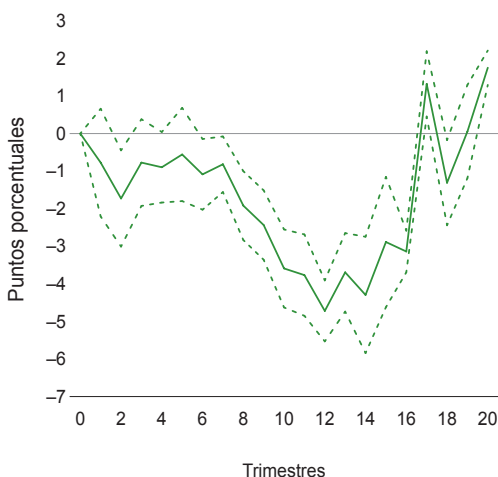
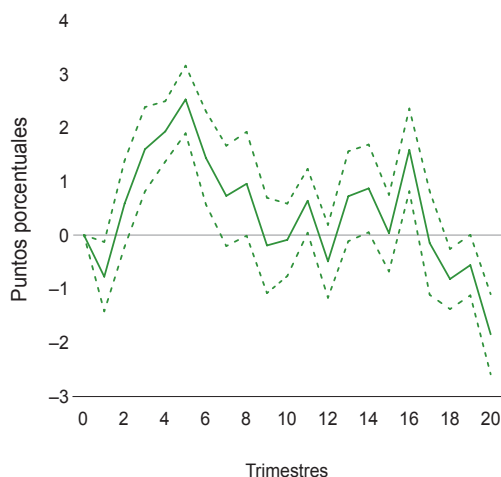
puede tener efectos directos e indirectos en los indicadores sociales. Por un lado, las tasas de interés más bajas redistribuyen la riqueza de los ahorradores a los prestatarios, alterando así la distribución de la riqueza. Por otro lado, las tasas de interés y los precios de los activos están inversamente relacionados, de modo que la política monetaria tiende a tener el efecto opuesto en los hogares con mayores ahorros en comparación con los hogares que son prestatarios netos. Más indirectamente, la política monetaria induce cambios en la demanda que influyen en los precios relativos clave mientras ayuda a estabilizar la economía. La política monetaria expansiva promueve la demanda agregada, que a su vez hace subir los salarios y otros precios. Este ejercicio está pensando para circunstancias normales y es menos relevante durante la crisis actual. Una política que promueva la demanda agregada va en contra de las medidas no-farmacéuticas que los gobiernos están tomando para controlar el contagio de la COVID-19. Entonces, en la situación actual, bajas tasas de interés son pensadas para promover la liquidez a los distintos agentes de la economía y no para promover la demanda agregada. Una vez que se comiencen a levantar las medidas no farmacéuticas, vendrá el momento de incentivar la demanda. En algunos países la transmisión de los movimientos en la tasa de interés a la demanda es relativamente débil o la tasa de referencia ya se encuentra cercana al límite inferior de cero. En estos casos, los países podrían implementar políticas monetarias más directas, como cambios en las reservas o en los requerimientos de liquidez o intervenciones en los mercados, incluyendo la compra de activos. Por ejemplo, en tiempos normales, si una tasa de interés de política más baja aumenta los salarios reales de los hogares de altos ingresos relativamente más que los hogares de bajos ingresos, la política monetaria estaría aumentando la desigualdad del ingreso. De hecho, el efecto neto de estas fuerzas compensatorias es ambiguo y, por lo tanto, la determinación empírica ayuda a entender el efecto total.

Utilizando el análisis estadístico¹ estimado para el caso de Brasil en el período 1T2000–3T2018, una reducción inesperada del 1% en la tasa de interés de política generaría un aumento del PIB y el crecimiento del salario real a la vez que reduciría la tasa de desempleo (ver Gráficos 2.2, Paneles A, B, C y D, respectivamente). La tasa de política monetaria ha seguido una trayectoria descendente de largo plazo en la región, en parte como respuesta a la disminución secular de la inflación. Cuando el producto se encuentra por debajo del potencial y la inflación es baja, utilizar la tasa de interés de política como herramienta de estabilización puede servir de impulso al crecimiento inclusivo.

Una serie temporal para los choques de política monetaria se identificó utilizando un modelo teórico estimado para Brasil.² Los choques monetarios expansivos aumentan

¹ El análisis emplea los métodos de proyección local que estiman los impulsos respuestas sin especificar el sistema dinámico multivariante subyacente (Jordà, 2005).

² El marco es similar al modelo de equilibrio general estocástico y dinámico de Fernández, González y Rodríguez (2018).

Gráfico 2.2 Impulso respuesta ante un choque expansivo de política monetaria de 1% en Brasil**A. Tasa de interés****B. Crecimiento del PIB****C. Tasa de desempleo****D. Salarios reales**

Fuente: Cálculos del BID.

Nota: Todas las cifras están en puntos porcentuales a frecuencia anual. Los choques de política monetaria se identifican utilizando un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico estimado para el período 1T2000: 3T2018 para Brasil. Para cada variable, los impulso respuesta se obtienen usando proyecciones locales (ver Jordà, 2005). Las líneas discontinuas representan intervalo de confianza de una desviación estándar.

el crecimiento del producto con un máximo de 2 puntos porcentuales después de dos a tres años (ver Gráfico 2.2, Panel B). Este resultado es en gran parte consistente con una amplia literatura empírica que estudia los efectos de las innovaciones de la política monetaria en las variables macro. De la misma manera, la política monetaria flexible contribuye a reducir la tasa de desempleo en Brasil (dado que el crecimiento se situaba

por debajo del potencial) y a aumentar la tasa de crecimiento de los salarios reales (ver Gráfico 2.2, Paneles C y D). Estos resultados son consistentes con los obtenidos por Coibion et al. (2017) para Estados Unidos. Aunque no hay datos para medir la desigualdad del ingreso de manera trimestral, puede que ésta disminuya con una expansión monetaria, lo que también sería consistente con los resultados en Cravino, Lan y Levchenko (2018). Se podría prever que un menor desempleo y un mayor crecimiento de los salarios reales aumente el ingreso de los hogares de menores recursos. Una advertencia es que el sector informal en la región es muy grande. La literatura muestra que la informalidad funciona como un amortiguador de los choques, operando de manera contracíclica, sobre todo cuando se trata de la tasa de desempleo (Finkelstein Shapiro, 2018 y Powell, 2016). De hecho, la inequidad y la informalidad aumentarán una vez que la crisis actual de la COVID-19 comience a menguar.

Este análisis suscita la pregunta de cuál sería la tasa de inflación óptima. Desafortunadamente, la respuesta no es nada sencilla. La literatura pone de relieve el equilibrio entre la incidencia de episodios del límite inferior de cero y el costo de la inflación en el bienestar.³ Schmitt-Grohé y Uribe (2010) sostienen que los principales modelos monetarios indican que las tasas de inflación óptimas son muy bajas y probablemente negativas. En cambio, Andrade et al. (2018) llegan a la conclusión de que las metas de inflación óptimas se sitúan en torno al 2% para Estados Unidos y el 1,5% en la zona Euro, dado que así disminuyen las probabilidades de llegar al límite inferior de cero. Sus argumentos favorecen tasas de inflación óptimas más altas para América Latina y el Caribe, ya que los choques pueden ser mayores y más frecuentes y, por lo tanto, exigir un amortiguador más grande para evitar los episodios de límite inferior de cero.

En los últimos años, la emigración de los venezolanos a otros países de la región ha sido tan importante que ha llevado a los bancos centrales de los países de destino a revisar los datos económicos pertinentes y así corregir estimaciones que influyen en sus decisiones de política monetaria (ver Recuadro 2.2). Por ejemplo, el Banco Central de Chile, en junio de 2019, aumentó su estimación del producto potencial, lo cual tuvo un impacto en la decisión de reducir la tasa de interés oficial en el corto plazo debido a la mayor brecha de producto negativa resultante.

Ampliación del financiamiento para el crecimiento inclusivo

La actual crisis del coronavirus probablemente ejercerá presión sobre algunos sistemas financieros de la región. Los bancos reflejan la economía real subyacente y las

³ La frase “límite inferior de cero” sugiere que la tasa de interés de política en general no puede ser inferior a cero o que la política monetaria convencional se vuelve inefectiva en ese punto.

RECUADRO 2.2**Migración y política monetaria**

Se estima que más de 4,7 millones de personas han dejado Venezuela como migrantes, refugiados o solicitantes de asilo (cifras registradas por los países de destino). Colombia ha recibido aproximadamente 1,6 millones de personas y varios otros países también han recibido números importantes de venezolanos (ver Cuadro 2.2.1). Una migración de esta magnitud ejerce una presión sobre los servicios de salud y educación en los países receptores, y el brusco aumento de la fuerza laboral también puede tener un impacto en los mercados laborales locales. Este recuadro se centra en las consecuencias para la política monetaria, mientras que el Recuadro 3.2 se centra en las consecuencias para la política fiscal.

El impacto varía según los países. Las diferencias están relacionadas con el número de migrantes, las habilidades que ellos aportan y sus recursos. Las características del país de destino, así como la estructura del mercado laboral, el nivel de educación de la población local y las perspectivas de crecimiento, también importan. Algunos bancos centrales de la región han reaccionado a estos hechos debido a los efectos previstos en los mercados laborales, los niveles de consumo y los precios, y en el mediano al largo plazo, en el producto potencial. Al menos tres de los países que han recibido el mayor número de migrantes han adoptado medidas concretas como respuesta al choque.

En particular, el Banco Central de Chile (2019), en su Informe Trimestral de Política Monetaria de junio de 2019, revisó su estimación del producto potencial y, a partir de ahí, terminó bajando su tasa de interés para alcanzar su meta de inflación a mediano plazo. De la misma manera, el Banco Central de Reserva del Perú (2018), en su Memoria Anual de 2018, llegó a la conclusión de que el ingreso laboral de los trabajadores venezolanos ha contribuido a reducir los costos salariales y los precios en el sector de los servicios. Su gasto en bienes de consumo añadió 0,33 puntos porcentuales al crecimiento del PIB peruano ese mismo año. En el caso de Colombia, Banco Mundial (2018) subraya que la llegada de migrantes venezolanos ha disminuido los salarios de los trabajadores locales menos calificados y ha reducido la tasa de desempleo. Sin embargo, se proyecta efectos positivos a mediano y largo plazo para el PIB.

Dada las similitudes en tradiciones, religión y lengua, es probable que los migrantes venezolanos se adapten más fácilmente a las condiciones del mercado laboral en los países de acogida en la región, en comparación con los migrantes durante otros eventos similares (por

Cuadro 2.1.1 Refugiados y migrantes venezolanos

	Refugiados y migrantes	Porcentaje de la población total
Argentina	145.000	0,32
Colombia	1.630.903	3,24
Chile	371.163	1,94
Ecuador	385.042	2,23
Perú	863.613	2,66
Total	4.769.498	

Fuente: Cálculos del BID en base a ACNUR y OIM y FMI (2019).

Nota: El total de refugiados y migrantes corresponde a la suma del total de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo venezolanos informados por todos los gobiernos anfitriones.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.2 (continuación)

ejemplo, los migrantes de las antiguas repúblicas soviéticas a Israel después de la caída del muro de Berlín, o las personas desplazadas debido al conflicto en Siria). En el mediano plazo, es muy probable que la inmigración de venezolanos beneficie al desempeño económico de los países receptores.

^a Este recuadro se basa en un seminario que organizó la Red de Estabilidad y Desarrollo Financiero del BID en Washington, DC en octubre de 2019 para reunir especialistas en migración y funcionarios de los bancos centrales de la región.

grandes caídas del PIB y los precios de los activos bien podrían provocar un aumento de los préstamos no productivos y reducciones del valor de las garantías. También se ha observado un aumento de la demanda de liquidez, y las empresas han recurrido a las líneas de crédito. Los bancos centrales y los supervisores financieros tendrán que monitorear el sistema bancario y otras instituciones financieras muy atentamente durante este período.

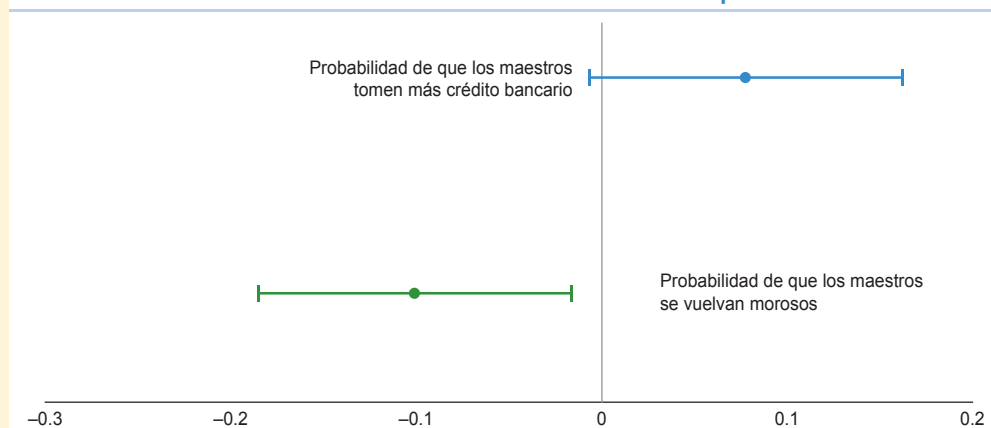
El sistema financiero puede ser un vehículo para las políticas públicas cuyo fin es ayudar a las empresas y los hogares. Numerosos países han anunciado programas que incluyen a los bancos privados como agentes para ampliar el crédito respaldados por garantías públicas, y para actuar como un mecanismo que permita entregar las transferencias a los beneficiarios. Estos programas pueden verse restringidos dados los bajos índices de inclusión financiera en la región. Sin embargo, ampliarlos como parte de la respuesta de las políticas a la COVID-19 también puede ser una oportunidad para aumentar el número de personas que tienen algún tipo de cuenta bancaria y el número de empresas que abren una cuenta y tienen acceso a los instrumentos de crédito.

A medida que la crisis disminuya, el sistema financiero puede contribuir a la recuperación y a luchar contra la desigualdad. Hay muchas maneras mediante las cuales el acceso al financiamiento puede contribuir a mejorar las perspectivas de los pobres. Se trata de un ámbito muy amplio que ha sido estudiado en profundidad. Esta sección se centra sólo en dos aspectos, a saber, la educación financiera para los hogares y las políticas de créditos directos para las empresas. Los nuevos trabajos sobre la educación financiera proporcionan una base para un mayor optimismo de que tendrá impactos positivos. El Recuadro 2.3 analiza la literatura sobre educación financiera y proporciona evidencia de una reciente intervención con adolescentes en Perú, señalando hacia los impactos duraderos en el conocimiento y las conductas, con efectos derivados sobre los adultos. La educación financiera podría comenzar durante el confinamiento y continuar posteriormente. También puede contribuir a mejorar las tasas de ahorro en la región, que son sumamente bajas.

RECUADRO 2.3**Desarrollo financiero y educación financiera**

La educación financiera puede complementar las políticas de inclusión financiera cerrando la brecha entre consumidores e instituciones financieras. La evidencia reciente en zonas rurales de Perú muestra que las lecciones impartidas por una institución financiera con fines lucrativos aumentaron la familiaridad y la confianza, particularmente con la institución en cuestión.^a Análisis anteriores restaban importancia a los impactos de los programas de educación financiera, pero estudios más recientes con muestras más grandes y metodologías mejoradas han encontrado resultados positivos.^b

Centrarse en los jóvenes puede proporcionar impactos aún mayores. En primer lugar, las personas más jóvenes tienden a ser más entusiastas para aprender nuevas habilidades con el fin

Gráfico 2.3.1 Efecto de la educación financiera sobre el comportamiento financiero

Fuente: Cálculos del BID en base a estimaciones reportadas en Frisancho (2019b).

de enfrentarse a entornos más complejos, y así ser más flexibles que los adultos. En segundo lugar, el trabajo con jóvenes en edad escolar reduce los problemas de la participación y la asistencia, que son problemas permanentes entre los adultos focalizados a través de programas voluntarios. Las intervenciones en la escuela pueden proporcionar una participación excelente a bajo costo. Un estudio reciente analiza la evidencia de los programas para jóvenes en todo el mundo y obtiene impactos grandes y robustos en las habilidades financieras en modelos que incorporan un requisito de cursos obligatorios. Los programas voluntarios extracurriculares tienen efectos pequeños.^c

Otro estudio, un experimento a gran escala en Perú, llega a la conclusión de que la educación financiera mejora los conocimientos financieros entre los alumnos de enseñanza secundaria con efectos duraderos en el comportamiento. Tres años después de la intervención, los datos de la oficina de crédito señalaban que los alumnos que recibían lecciones de educación financiera mostraban un mejor desempeño en el pago de las facturas y los préstamos. El programa también tuvo efectos positivos en las habilidades y el comportamiento de los profesores y los padres. Los profesores aumentaron el doble las mejoras de aprendizaje de los alumnos y aumentó la probabilidad de que ahorraran, particularmente a través de canales formales. Dos años después de la intervención, era más probable que los profesores pidieran prestado a los bancos, y redujeron sus tasas de moro-

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.3*(continuación)*

sidad (ver Gráfico 2.3.1), mientras los padres experimentaban una transición que los alejaba de las fuentes de crédito caras.

Estos cambios en el conocimiento y el comportamiento registrados entre los jóvenes con efectos entre los adultos sugieren que puede que se subestimen los cálculos de costo- efectividad de los programas basados en la escuela. El impacto de las habilidades financieras y el comportamiento de los profesores sugiere que la programación en el tiempo también puede ser importante. Otro trabajo indica que proporcionar educación financiera en una instancia educativa o cuando se toman decisiones relevantes puede generar rendimientos mucho mayores.^d Como conclusión, los estudios recientes transmiten un optimismo renovado sobre el rol de la educación financiera y han abierto la puerta a nuevas investigaciones con el fin de encontrar las mejores estrategias para que la educación tenga impactos significativos en el uso de los servicios financieros.

^a Boyd y Diez-Amigo (2019).

^b El metaanálisis en Fernández, Lynch y Netemeyer (2014) sugiere efectos insignificantes y orienta la opinión académica y pública en contra de los programas de educación financiera, pero Kaiser et al. (2019) encuentran efectos grandes y significativos: 0,20 desviaciones estándar en conocimientos financieros y 0,09 desviaciones estándar en el comportamiento.

^c Frisancho (2019a) encuentra un efecto de 0,24 desviaciones estándar en promedio.

^d Ver, por ejemplo, Kaiser y Menkhoff (2017).

Una vez que los confinamientos terminen, la reactivación de la provisión del crédito será clave para el crecimiento económico. En el pasado, los techos a las tasas de interés y el intento de dirigir más crédito a los sectores productivos han sido quizá las intervenciones más populares en la región para promover el crédito y reducir las percepciones de falta de competencia. Se han impuesto techos a las tasas de interés en Chile, Ecuador, Nicaragua y Paraguay en diferentes momentos del tiempo. Sin embargo, esta política, como muchas otras, puede tener consecuencias no deseadas y el peligro es que la oferta de crédito regulado se reduzca, por lo cual es probable que los clientes se dirijan a prestamistas informales y más caros. Brasil, Bolivia y Ecuador han impuesto cuotas de préstamos para orientar el crédito hacia sectores focalizados. La experiencia boliviana se analiza en el Recuadro 2.4. Si bien estas políticas pueden reducir los márgenes de los bancos y desbloquear el crecimiento económico, pueden ser costosas para los bancos y pueden desatar consecuencias no deseadas. Por ejemplo, de Mello y Dutz (2012) sugieren que estas políticas pueden reducir la calidad de los servicios financieros dado que los grupos poderosos las pueden utilizar como estrategia para promover sus propios intereses.

La evidencia en Finkelstein Shapiro y Nuguer (2019) sugiere una fuerte correlación positiva entre el bajo porcentaje de empresas con acceso al crédito en diferentes países y los altos costos de comenzar un negocio. Reducir los costos para comenzar un negocio formal genera un aumento de la contratación, un aumento del acervo de capital, salarios más altos y un aumento del ingreso de los dueños de las empresas, por lo cual las

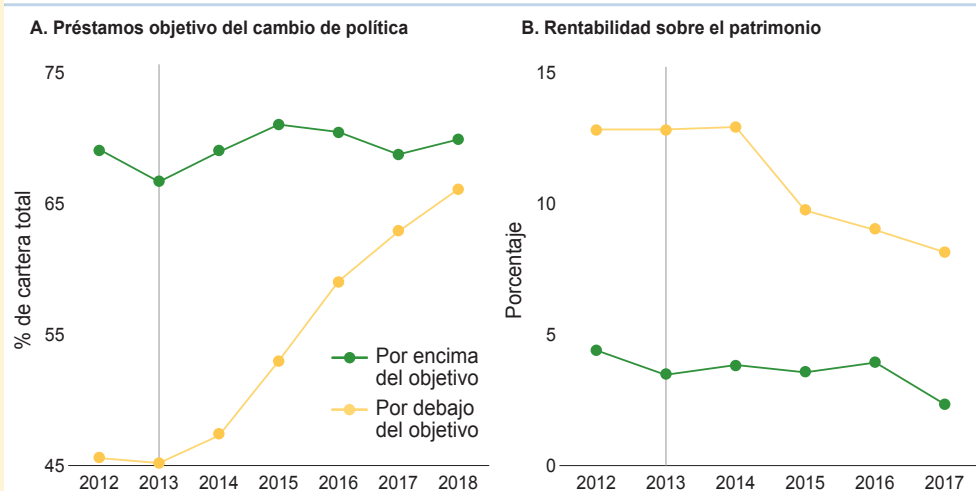
RECUADRO 2.4**Las contrapartidas de las políticas de crédito dirigido**

En diciembre de 2013, el gobierno de Bolivia estableció cuotas de préstamos que favorecían los préstamos a actividades productivas en lugar de préstamos al consumo.^a Con las nuevas reglas, el porcentaje de préstamos de los bancos al sector productivo que antes se situaba por debajo de la meta, aumentó considerablemente más en relación a los bancos que ya cumplían (ver Gráfico 2.4.1, Panel A). El cumplimiento con dicha norma era caro dado que el cambio hacia los préstamos productivos coincidió con reducciones de las tasas de interés anuales promedio y la rentabilidad bancaria: el ratio de rendimiento sobre el patrimonio disminuyó en el caso de los bancos que inicialmente estaban por debajo de la meta, en comparación con aquellos que ya cumplían cuando se establecieron las metas (ver Gráfico 2.4.1, Panel B).

Orientar el crédito al sector productivo puede estimular el crecimiento local. Los préstamos totales aumentaron más en los municipios bolivianos que estaban más expuestos a los cambios de políticas^b —aquellos con una presencia más alta (por encima de la mediana) antes de las políticas de los bancos que se encontraban más lejos de cumplir las metas de préstamos. El aumento del crédito estimuló la actividad económica local: el ingreso promedio de los adultos en edad laboral de los municipios más expuestos aumentó durante los años que siguieron al cambio de la política, en relación con el de los municipios menos expuestos (ver Gráfico 2.4.2, Panel A). Este aumento podría explicarse por un efecto directo debido a las expansiones de los negocios, y a un efecto indirecto a través de las expansiones de la demanda local agregada.

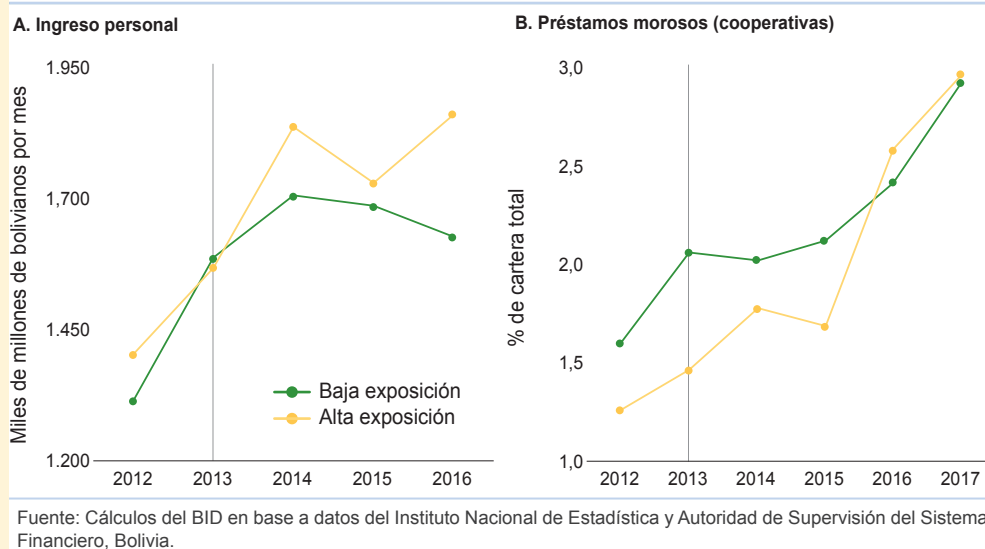
Sin embargo, las consecuencias no deseadas también afectaron a otros prestamistas en el sistema financiero. Las metas para los préstamos no se fijaron para las cooperativas y las cooperativas de crédito y, no obstante, aquellas que funcionaban en municipios más expuestos experimentaron una disminución de los préstamos productivos y de la cuota de mercado, y un aumento en el riesgo, en relación con las cooperativas que funcionaban en municipios menos expuestos (ver Gráfico

Gráfico 2.4.1 Cumplimiento bancario y disminución de la rentabilidad después del cambio de política



Fuente: Cálculos del BID en base a datos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, Bolivia.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.4 (continuación)**Gráfico 2.4.2 Aumento en los ingresos de los trabajadores y los préstamos moroso de las cooperativas**

2.4.2, Panel B). El establecimiento de metas de préstamos afectó a las instituciones financieras pequeñas que competían con bancos más grandes, y que normalmente cubren los segmentos más vulnerables de la población.

Los programas de créditos dirigidos pueden ser una espada de doble filo y su debate debería tener en cuenta las consecuencias no deseadas sobre el sistema financiero. Pueden generar el crecimiento a corto plazo, pero todo tiene su precio: a medida que los retornos disminuyen no está claro si los bancos pueden cumplir sosteniblemente las metas. De la misma manera, si bien los márgenes de los bancos pueden disminuir, las cuotas de mercado de los bancos más grandes pueden aumentar.

^a La nueva Ley de servicios financieros en Bolivia, aprobada en 2013, introdujo metas de préstamos mínimos en los bancos, los bancos de las PyMEs y las instituciones financieras que ofrecen préstamos hipotecarios.

^b Roa, Villegas y Garrón (2019) observan que los bancos bolivianos se enfrentaron a restricciones físicas para cumplir con los requisitos de las políticas, es decir prestaron más en municipios donde tenían más sucursales funcionando antes de que se anunciara la política.

empresas se vuelven más resilientes ante los shocks externos y aumentan la productividad agregada. Los gobiernos también podrían seguir esta política para estimular la economía una vez que se acabe el confinamiento. Los autores identifican el acceso al crédito como la principal explicación de sus conclusiones. Los resultados implican que la eliminación de las barreras que obstaculizan el financiamiento de los empresarios y los dueños de pequeñas empresas generarán un crecimiento inclusivo a través del mismo mecanismo.

Conclusión

La región ha dado grandes pasos para lograr tener una inflación baja y estable. Este logro notable y las bajas tasas de interés de la política monetaria asociadas con ella han contribuido a aumentar el crecimiento inclusivo y a disminuir la desigualdad antes de la pandemia. Este contexto ha dado a la política monetaria cierto espacio para poder actuar de forma agresiva contra la caída del crecimiento como consecuencia de la COVID-19, como se explica en Nuguer y Powell (2020).

A mediano plazo, los cambios en la tasa de política monetaria como herramienta estabilizadora pueden tener efectos diversos en los indicadores de desigualdad. Sin embargo, el estudio del desempleo y los salarios en Brasil, durante tiempos normales, indica que la desigualdad disminuye cuando la política monetaria es expansiva. Cuando la inflación es alta, las tasas de interés y el desempleo tienden a aumentar. Los hogares con menor poder adquisitivo, que dependen del ingreso salarial tienden a tener más deuda que ahorros, y a medida que aumentan la inflación y las tasas de interés, pueden verse en peligro de perder sus empleos. Por lo tanto, la inflación baja beneficia el crecimiento inclusivo mientras que la inflación alta y las altas tasas de interés parecen perjudicar a los pobres. Los bancos centrales ya han reducido sus tasas de política en respuesta a la crisis de la COVID-19, lo cual podría ayudar a mitigar el impacto de la crisis en los hogares más pobres. Los resultados indican que los países deberían evitar niveles altos de inflación en el futuro cercano, ya que puede aumentar aún más la inequidad.

La política monetaria tiende a ser más efectiva cuando los bancos centrales son más creíbles. La credibilidad permite a los bancos centrales alcanzar sus respectivas metas a un menor costo. Los bancos centrales altamente creíbles se encuentran en una mejor posición para mantener tasas de interés más bajas para un nivel particular de inflación y pueden perseguir políticas de estabilización más efectivas. Asegurar que los bancos centrales sean independientes y que su diseño institucional permita que la toma de decisiones técnicas en materia de política monetaria esté libre de presiones políticas tiende a aumentar la credibilidad. Lo que se sugiere es que una mayor independencia y credibilidad son beneficiosas, no sólo teniendo en cuenta los objetivos tradicionales de los bancos centrales sino también para promover el crecimiento inclusivo. Dado que la inflación baja y estable beneficia a las familias más pobres, utilizar la política monetaria como herramienta de estabilización en tiempos difíciles también ayuda más a los hogares pobres; es de extrema importancia asegurar que los bancos centrales tengan los instrumentos, las facultades y la independencia para ganar una mayor credibilidad.

Cuando se analiza la tasa de inflación óptima para los países de América Latina y el Caribe, es necesario tener en cuenta que la región todavía es susceptible a sufrir choques externos. En este sentido, los países que han implementado las metas de inflación deberían seguir fortaleciendo sus regímenes, y mejorar la credibilidad para poder defender

mejor sus objetivos ante eventos imprevistos. Estos choques pueden gestionarse más adecuadamente con un banco central independiente. Por lo tanto, la región necesita seguir fomentando la independencia operativa de las instituciones monetarias.

La inclusión financiera sigue siendo bastante limitada y probablemente empeore como resultado de la crisis corriente. Nuevas tecnologías, incluyendo fintech, tienen el potencial de promover la inclusión financiera y la competencia en el sistema financiero. Las autoridades deberían de balancear la facilidad en el acceso al financiamiento con la estabilidad financiera a través de la regulación (IDB, 2018). A pesar de los resultados negativos anteriores, la evidencia nueva sugiere que la educación financiera puede contribuir a mejorar el uso de los servicios financieros. Dados los altos márgenes y la escasa competencia, el crédito dirigido y los techos de la tasa de interés podrían tener impactos positivos, pero pueden provocar consecuencias no deseadas. Si se utilizan, estas intervenciones deberían calibrarse cuidadosamente y estar sujetas a evaluaciones rigurosas. Estas políticas podrían ayudar a reducir la inequidad una vez que la crisis de la COVID-19 pase.

CAPÍTULO 3

Políticas fiscales para mejorar el crecimiento equitativo

La región tiene un conjunto de grandes desafíos fiscales. A medida que la COVID-19 se expande, numerosos países han seguido un ajuste fiscal con el fin de aumentar el espacio fiscal y reducir los niveles de la deuda. Las limitaciones financieras relativamente estrictas y el aumento de los costos financieros imponen restricciones a la respuesta fiscal ante esta nueva crisis (Nuguer y Powell, 2020). Los países están respondiendo con paquetes fiscales con un promedio de casi el 3% del PIB; así los niveles de deuda vuelven a aumentar en la región. A medida que la crisis disminuye, los países tendrán que pensar en cómo ampliar las bases fiscales para aumentar los ingresos y cómo reducir las medidas fiscales temporales y mejorar la eficiencia. Además, como se sostiene en el Capítulo 1, la crisis generará una mayor desigualdad en la región. Las políticas fiscales y de gasto quizá son el conjunto más importante de intervenciones que pueden abordar estas preocupaciones y, sin embargo, en este plano los marcos fiscales de la región parecen ineficientes en comparación con otros países. Este capítulo se centra en cómo se pueden diseñar más adecuadamente los marcos fiscales de los países para estimular el desarrollo y mejorar la equidad en la región.

La política fiscal como herramienta para el desarrollo

A pesar de la disminución de la pobreza y la desigualdad del ingreso a lo largo de los últimos 15 años (ver Capítulo 1), América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018; Lustig, 2018; Messina y Silva, 2018). Por su capacidad para determinar los impuestos y la composición del gasto, los subsidios y el gasto social, la política fiscal puede jugar un rol importante para lograr la equidad y reducir la pobreza. Al mismo tiempo, la evidencia sugiere que una gran parte de esta disminución de la pobreza se puede atribuir al crecimiento económico en lugar de a la política fiscal en sí.

El Gráfico 3.1 ilustra el coeficiente de Gini antes y después de impuestos directos y transferencias en los países de América Latina y el Caribe, en comparación con los países de Europa continental y otros países de la OCDE. Los países en Europa continental tienen

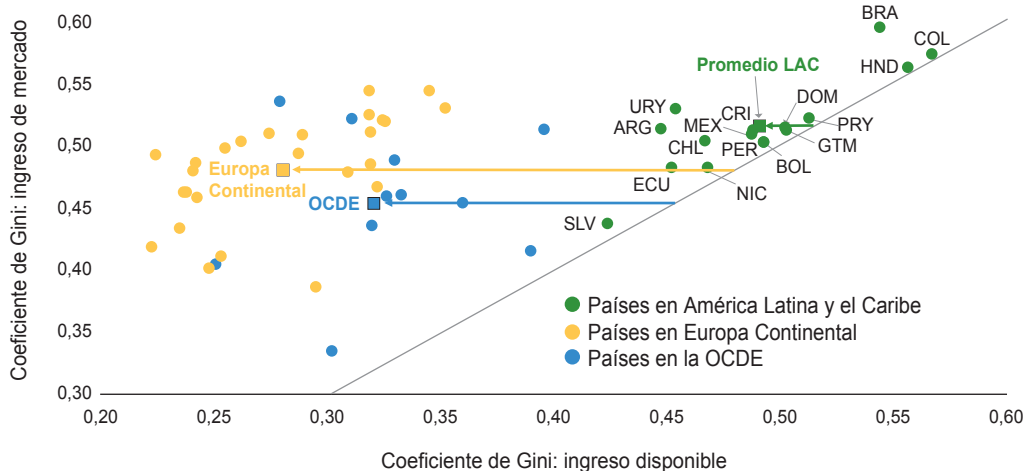
Definiciones del ingreso utilizadas para calcular el coeficiente de Gini

- **Ingreso de mercado** (pre-fiscal): representa el ingreso total de los factores de fuentes del mercado (por ejemplo, salarios, dividendos, etc.) antes de impuestos y transferencias.
- **Ingreso disponible**: es igual al ingreso de mercado más las transferencias públicas directas (es decir transferencias monetarias) menos los impuestos directos y las cotizaciones a la Seguridad Social.
- **Ingreso consumible**: representa el ingreso disponible más subsidios indirectos menos impuestos indirectos.
- **Ingreso final**: incluye el ingreso consumible más el valor monetarizado de transferencias en especie en servicios de educación y salud a un costo promedio de fuentes públicas.

Fuente: Lustig, Pessino y Scott (2014) y Lustig (2018).

un coeficiente de Gini promedio de algo más de 0,5, mientras que el promedio para los países de América Latina y el Caribe es algo más de 0,5 cuando este coeficiente se calcula utilizando el ingreso de mercado. Sin embargo, en Europa continental, los impuestos directos y las transferencias públicas cambian considerablemente dicho coeficiente, de manera que el coeficiente de Gini del ingreso disponible es inferior al 0,3 —una variación de aproximadamente 42%. En contraposición con Europa continental, el coeficiente de Gini del ingreso de mercado para los países de América Latina y el Caribe se reduce en menos del 5%. Los países de la OCDE que no se incluyen en Europa continental tienen un menor coeficiente de Gini del ingreso disponible y los impuestos y las transferencias

Gráfico 3.1 Diferencias de desigualdad de ingresos antes y después de impuestos directos y transferencias gubernamentales



Fuente: Cálculos del BID en base a Pessino y Alaimo (2018).

Nota: El promedio de la OCDE excluye a los miembros de la OCDE en Europa continental. Los datos se refieren a circa 2012.

también reducen el coeficiente de manera considerable en aproximadamente un 30%. El impacto redistributivo de la política fiscal a través de los impuestos y las transferencias es nueve veces menos efectivo en la región que en Europa continental, y seis veces menos efectiva que en otros países de la OCDE.

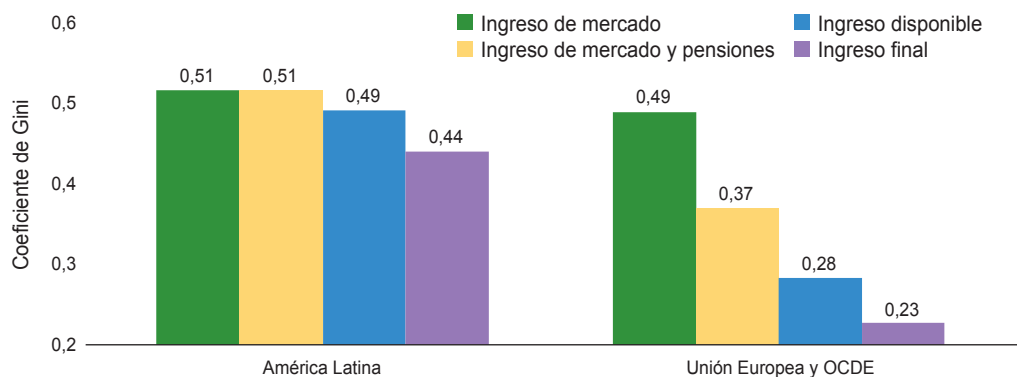
Los ingresos fiscales, particularmente los ingresos del impuesto sobre la renta, se mantienen relativamente bajos en la región en comparación con el PIB (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013). Por lo tanto, si bien diferentes estudios han observado que los impuestos sobre la renta pueden ser sumamente progresivos (por ejemplo, Lustig, Pessino y Scott, 2014), su impacto redistributivo es relativamente pequeño (OCDE, 2016). Los ingresos del impuesto sobre la renta de las personas son en promedio aproximadamente el 2% del PIB en los países de América Latina y el Caribe, mientras que en la OCDE representan aproximadamente el 9% del PIB. Además, la presión promedio del impuesto sobre la renta en el decil superior de la distribución del ingreso en América Latina es sólo de 4,8%. Como comparación, el decil superior en la Unión Europea paga más de cuatro veces más en impuesto sobre la renta (21,3%) (CEPAL, 2017). Evidentemente, se requiere investigar más en profundidad lo que sucede en la región para impulsar el rol de los impuestos directos sobre el ingreso que también contribuiría a reducir la desigualdad.

El impuesto al valor añadido (IVA) representa hasta el 30% del total de los impuestos promedio en la región.¹ A menudo se constata que el IVA es regresivo, pero cuando la medida emplea el consumo en lugar del ingreso —se considera el consumo una mejor aproximación para el ingreso permanente— con frecuencia se observa que el IVA es neutro o incluso progresivo (Barreix, Roca y Villela, 2006). Además, si se utiliza un impuesto regresivo para financiar el gasto que es redistributivo, se comprende que se tengan en cuenta ambos componentes.²

Aun así, el gasto público como porcentaje del PIB también se mantiene bajo en la región. El gasto social promedio (que incluye las pensiones contributivas) en los países de la OCDE es cerca del 27% del PIB, en comparación con sólo el 16% del PIB en América Latina y el Caribe. La composición del gasto social también importa para la redistribución. Las pensiones contributivas y las transferencias directas son significativamente mayores en los países de la OCDE (8,8% y 4,4% del PIB, respectivamente) que en la región (3,3% y 1,6% del PIB). El gasto en salud y educación también es mayor en los países avanzados (6,5% y 5,3% del PIB) que en América Latina (3,6% y

¹ Se observa una considerable heterogeneidad entre los países.

² Hay más resultados sorprendentes cuando los cambios se contemplan en sistemas fiscales complejos. Por ejemplo, la introducción de un impuesto regresivo incluso puede conseguir que un sistema existente sea más igualador. Esto se conoce como el *conundrum* de Lambert. Los altos niveles de informalidad también pueden tener un impacto en las características redistributivas de las reformas tributarias y del gasto (Lustig, Pessino y Scott, 2014).

Gráfico 3.2 Diferencias en la desigualdad de ingresos antes y después de las intervenciones fiscales

Fuente: Cálculos del BID en base a Pessino y Alaimo (2018).

4,8% del PIB). Sin embargo, cuando se comparan países con niveles y composición del gasto social similares en los dos grupos, los países en la región siguen teniendo un peor desempeño en términos de su capacidad de redistribución (Pessino y Alaimo, 2018). Esto apunta hacia otros factores explicativos, como la asignación o la eficiencia de cada dólar gastado.³

Las pensiones contributivas y los subsidios representan cerca del 75% de lo que normalmente se considera gasto redistributivo en la región, mientras que las pensiones no contributivas y las transferencias monetarias condicionadas representan el 25% restante. Desafortunadamente, las pensiones contributivas tienden a ser regresivas (benefician a los ricos más de lo que benefician a los hogares con menos recursos), mientras que las pensiones no contributivas y las transferencias monetarias condicionadas favorecen a los de menores recursos.

Otra fuente de gasto social proviene de las transferencias en especie en salud y educación, medido como el costo de proporcionar a los hogares acceso a los servicios de educación y salud pública. En general, el gasto en la educación infantil, primaria y secundaria favorece a los hogares de menores ingresos en los países de América Latina y el Caribe, mientras que el gasto en educación terciaria tiende a favorecer a los hogares de ingresos medios y altos. Los resultados para el gasto en salud varían. En numerosos países favorece a los hogares con menores recursos, pero en otros favorece a los hogares de ingreso alto. El Gráfico 3.2 señala que las transferencias en especies tienen un efecto considerable para la equidad en la región, y que reducen el coeficiente de Gini para los países de América Latina y el Caribe de 0,49 a 0,44. Esta disminución en la desigualdad

³ Los gastos fiscales también son altos en la región y la evidencia sugiere que son de carácter regresivo (Pecho Trigueros, 2014).

del ingreso es mayor que la lograda a través de impuestos directos y transferencias. Sin embargo, en términos relativos, representa sólo una reducción del 10% en los países de América Latina y el Caribe, en comparación con una disminución del 20% en los países de la OCDE.

Sin embargo, puede que la progresividad sea el resultado de individuos ricos y de clase media que optan por servicios privados, dejando los servicios de educación y salud pública de menor calidad a los pobres. De hecho, la progresividad observada se debe principalmente al “acceso” al gasto en educación y salud, y esos beneficios se ven gravemente socavados por ineficiencias en el gasto y por la baja calidad de la prestación de servicios. Cuando se considera la relación entre niveles de calidad e ingreso la versión cambia, dado que la distribución de la calidad es fundamentalmente regresiva. Por ejemplo, mientras que el acceso a la salud y los resultados son similares en términos generales en diferentes grupos de ingreso de los países avanzados, en América Latina y el Caribe persisten grandes disparidades. De hecho, los resultados como la tasa de mortalidad infantil son dos veces más altos entre los pobres que entre los ricos en la región, y seis veces más altos que en economías avanzadas. Para la educación, los resultados son similares dado que hay una mayor progresividad en el acceso, pero la calidad y los resultados de ese acceso —medidos, por ejemplo, a través de los resultados de la prueba PISA— siguen siendo regresivos.⁴

Otra limitación es la baja capacidad de fiscalización y de gasto de las autoridades subnacionales: los estados, las provincias y los municipios. En las zonas de bajos ingresos, la capacidad para recaudar impuestos tiende a ser escasa y la falta de un componente igualador en las transferencias del gobierno central, en comparación con los países de la OCDE, limita la capacidad para disminuir la provisión desigual de servicios públicos, particularmente en salud y educación. Incluso allí donde existen las transferencias regionales, si la capacidad de gasto es limitada, puede que persistan grandes limitaciones para superar las desigualdades regionales (ver Recuadro 3.1 y Capítulo 4).

Otro problema adicional estrechamente relacionado con la inclusión y la desigualdad ha sido la amplia migración de personas que huyen de las dificultades económicas y la violencia, en particular la migración de Venezuela a varios países de la región. En la medida en que se puedan aprovechar las aptitudes de los migrantes y se les pueda incluir en los mercados laborales, habrá efectos beneficiosos en la producción, el consumo y los ingresos fiscales. Pero asegurar que los migrantes sean incluidos en la provisión de servicios públicos como la salud y la educación también implica costos fiscales. En el Recuadro 3.2 se examina el caso de los migrantes venezolanos en Colombia y se ofrecen estimaciones de las repercusiones en los salarios, la producción y los equilibrios fiscales.

⁴ Ver Pessino y Alaimo (2018).

RECUADRO 3.1**Mejora de los desequilibrios fiscales regionales mediante transferencias de igualación**

La desigualdad regional, abordada más detalladamente en el Capítulo 4, tiene una importante dimensión fiscal. Los gobiernos subnacionales (GSN) varían considerablemente en cuanto a sus fuentes de ingresos y su provisión de bienes públicos. Algunos GSN disfrutan de regalías de los recursos naturales y de bases fiscales relativamente grandes; otros tienen menos suerte. Al clasificar los gobiernos subnacionales por la recaudación tributaria per cápita, aquellos situados en el 10% superior recaudan 8 veces más per cápita que aquellos en el 10% inferior (Muñoz, Radics y Bone, 2016). Al clasificar los GSN por la recaudación, el cuartil superior gasta cuatro veces más per cápita que el cuartil inferior. Además, las regiones escasamente pobladas y más aisladas que suelen tener ingresos más bajos también se enfrentan a costos más altos en la prestación de servicios.

El resultado es que las regiones más pobres y aisladas tienen menos acceso a los servicios públicos y la calidad de esos servicios es inferior.^a Las disparidades en la prestación de servicios pueden provocar migraciones. Además del costo humano y de bienestar, esto puede tener un impacto en la productividad dado que hay más trabajadores que se desplazan a zonas que ya prosperan, donde los insumos pueden ser más caros, dejando zonas menos pobladas que pueden tener ventajas inherentes para producir ciertos bienes (Boadway, 2015). Las grandes disparidades regionales pueden generar tensiones políticas y poner en riesgo la cohesión social (Spahn, 2007).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la literatura ha definido una *brecha fiscal* en la región como la diferencia entre *necesidades de gasto* (que reflejan el costo de proporcionar un paquete estándar de bienes y servicios públicos para la población) y *capacidad fiscal*, o el ingreso potencial de los GSN. Una *transferencia de igualación* es un instrumento cuyo fin es reducir las brechas fiscales. El objetivo consiste en permitir que cada GSN produzca un conjunto estándar de bienes y servicios públicos, basándose en un esfuerzo promedio de recaudación propia de la tributación. Estas transferencias no están condicionadas por el ingreso real (o esfuerzo fiscal); tienen fuentes de financiamiento claras y reglas de asignación transparentes.

En los países de la OCDE, cerca del 50% de las transferencias totales corresponde a este tipo de instrumento y los impactos en las disparidades fiscales regionales son considerables (OCDE, 2013). En América Latina y el Caribe, hay importantes transferencias subnacionales cuyos diseños tienden a ser muy diferentes. Un buen ejemplo son los sistemas de reparto de impuestos, que a menudo emplean criterios distributivos como el tamaño de la población, el PIB regional y la pobreza. Si bien estas variables pueden aproximarse indirectamente a los componentes de la brecha fiscal, su capacidad para reducir las disparidades fiscales subnacionales es limitada. En comparación con la OCDE, reducen un poco más de la tercera parte de las disparidades del ingreso per cápita inicial. Y esas disparidades iniciales son aproximadamente tres veces más que en la OCDE. Además, los recursos naturales y otras transferencias discrecionales en la región tienden a aumentar en lugar de disminuir las disparidades fiscales subnacionales. Por lo tanto, las disparidades después de las transferencias siguen siendo considerables. En cambio, Muñoz, Pineda y Radics (2017) estiman que las transferencias de igualación podrían reducir las disparidades fiscales subnacionales en la región entre una y dos terceras partes.

Un sistema de transferencias de igualación requiere un diseño riguroso para evitar problemas de riesgo moral, y antes tendría que superar importantes obstáculos políticos para cambiar las transferencias actuales. Sin embargo, los ajustes tendrían al menos tres ventajas importantes: (1) criterios objetivos para estimar las transferencias; (2) transparencia y desarrollo de estadísticas fiscales subnacionales; y (3) desarrollo de una capacidad técnica e institucional.

^a Ver Martínez-Vázquez y Searle (2007).

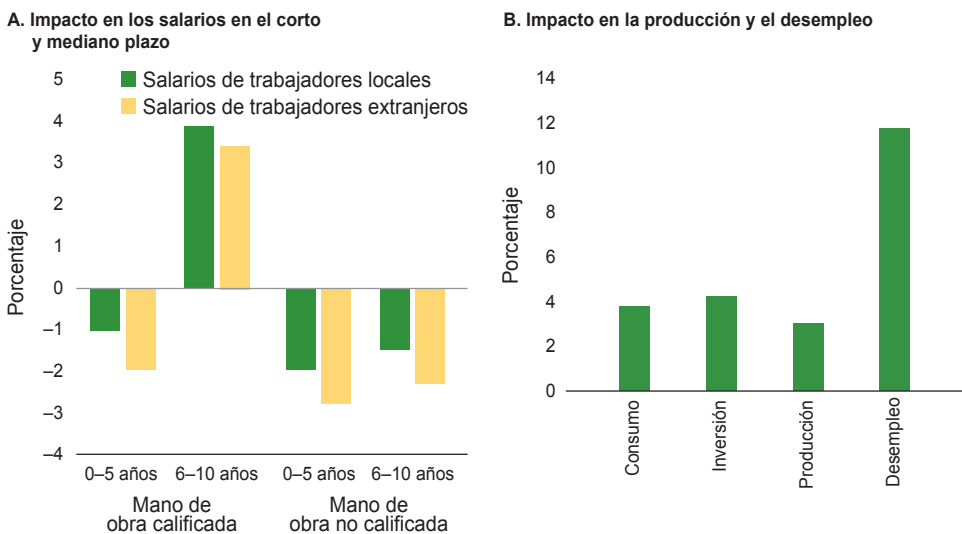
RECUADRO 3.2**¿Aportan ingresos fiscales los migrantes? El caso de la emigración venezolana a Colombia**

Los flujos migratorios internacionales vividos en la región en los últimos años han situado este fenómeno en el centro del debate de política macroeconómica. Si bien los efectos de estos flujos pueden variar de un país a otro, implican diversas y complejas consecuencias fiscales. La migración puede tener diferentes repercusiones y el análisis de las corrientes migratorias sin precedentes en la región se encuentra en una fase temprana.^a Es probable que los migrantes impulsen la producción y los ingresos fiscales en los países receptores, pero también provocan el aumento del gasto fiscal necesario en servicios sociales.

Estos dos aspectos pueden tener un impacto importante en el dividendo fiscal de la migración, que se define como el impacto marginal en las contribuciones tributarias y los gastos públicos como consecuencia del flujo de migrantes (ver Storesletten, 2003). Aunque la estimación del aumento potencial neto en el gasto es relativamente clara, el impacto estimado en los ingresos fiscales es más difícil de calcular en las economías donde una gran parte de la fuerza laboral trabaja en el sector informal.

En el caso específico de la emigración venezolana a Colombia, el choque económico generado por la acogida de cerca de 1,6 millones de migrantes en 2019 ha tenido numerosos efectos.^b Valencia et al. (de próxima publicación) estiman que este flujo de trabajadores podría reducir los salarios reales. Sin embargo, surge un efecto de compensación debido a la complementariedad del trabajo no calificado y el capital, que aumenta la actividad económica de las empresas. El resultado es que la tasa de absorción del trabajo calificado (tanto para los locales como para los extranjeros) se acelera a medida que las empresas crecen y ofrecen nuevos puestos de trabajo. A

Gráfico 3.2.1 Impactos estimados de la migración en la producción y los mercados laborales

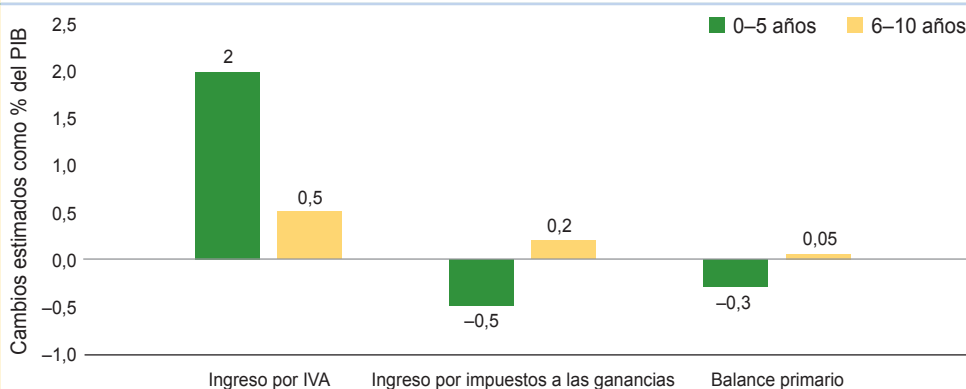


Fuente: Cálculos del BID.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.2

(continuación)

Gráfico 3.2.2 Impacto estimado de la migración sobre las cuentas fiscales

Fuente: Cálculos del BID.

nivel agregado, se pueden prever efectos positivos en el consumo, la inversión y, por lo tanto, el producto (ver Gráfico 3.2.1).

En cuanto a las variables fiscales, los ingresos crecen a partir de los impuestos indirectos en al menos un 2% del PIB al año durante los primeros cinco años, pero el efecto desaparece en el medio plazo. Sin embargo, hay efectos diversos en los ingresos de los impuestos directos. Por un lado, la dinámica del mercado laboral reduce la recaudación del impuesto sobre la renta en un 0,5% del PIB a corto plazo. Por otro lado, la mayor actividad económica impulsa la recaudación en aproximadamente un 0,2% del PIB al año a mediano plazo (ver Gráfico 3.2.2).

Por último, el gobierno colombiano estima que el gasto podría aumentar entre un 0,4% y un 0,8% del PIB. Los principales sectores donde se espera que el gasto aumente son la educación y la salud, cada uno de los cuales representa el 0,4% del PIB. Los flujos migratorios pueden generar un aumento tanto en los ingresos fiscales como en el gasto, y no está claro cuál es el impacto neto.^c En el caso de Colombia, las estimaciones sugieren un aumento en el gasto en el corto plazo pero también un aumento en el ingreso y, en consecuencia, un aumento en el balance fiscal en el mediano plazo (ver Gráfico 4.2.2).

^a El BID es pionero en este tema y tiene una agenda de investigación que se enfoca en temas microeconómicos.

^b La simulación incluye un flujo exógeno de migrantes con un total estimado de 3,6 millones en seis a diez años.

^c BBVA Research, para Perú, también encuentra un efecto neto positivo en las cuentas fiscales <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>.

Conclusiones

La región estaba llevando a cabo ajustes fiscales importantes cuando la COVID-19 golpeó y alteró estos esfuerzos. Debido a la reducción del crecimiento y de los ingresos, junto con el aumento del gasto para mitigar esta crisis, los niveles de deuda se incrementarán significativamente a lo largo de 2020. Las consecuencias económicas están golpeando a las

familias más pobres con más fuerza, de modo que las demandas para centrarse más en la reducción de la pobreza y la desigualdad no harán más que aumentar en los próximos meses.

Los instrumentos fiscales ofrecen grandes oportunidades para impulsar el crecimiento inclusivo. A pesar de una considerable heterogeneidad en la región, varios países tienen ingresos fiscales y niveles de gasto muy bajos. Suponiendo un nivel satisfactorio de eficiencia y el diseño de otros impuestos y gastos adecuados, aumentar la base fiscal e impulsar tanto los ingresos como el gasto puede generar una mayor redistribución sin sacrificar la actividad económica privada.

En aquellos países que ya tienen un nivel relativamente alto de recaudación y de gasto, existen grandes oportunidades para mejorar la eficiencia y para asignar ese gasto con mayor precisión para beneficiar a los hogares de menores ingresos. Los sistemas tributarios también podrían volverse más justos y progresivos sin afectar a los ingresos generales. Los impuestos al valor añadido son buenos desde la perspectiva de la recaudación de ingresos para financiar el gasto a favor de los pobres, pero pueden ser regresivos. Si se encuentran maneras de reembolsar el IVA pagado por los hogares con menos recursos se podría conseguir que el gasto favorezca el crecimiento y así también al ingreso de los pobres. Los impuestos sobre la propiedad son relativamente bajos en la región y deberían ser altamente progresivos. Por lo tanto, mejorar las valoraciones de la propiedad y basarse más en estos impuestos que en los impuestos regresivos o en impuestos más distorsionantes también podría ser ventajoso.

Es necesario evaluar cuidadosamente tanto los impuestos como el gasto y a menudo hay aspectos muy sutiles en juego. Como se detalla en el Capítulo 1, el crecimiento ha sido más importante que la redistribución como motor de la disminución de la pobreza. Numerosos libros de texto plantean una disyuntiva entre el crecimiento y la equidad, aunque hay trabajos teóricos que actualmente sugieren que algunas reformas probablemente pueden impulsar ambos. El aumento de las transferencias puede mejorar la distribución, pero puede ser perjudicial para el crecimiento. Formular políticas que impulsen el crecimiento, particularmente mejorando los ingresos de los hogares más pobres sería el punto óptimo para la reforma de la política fiscal. En la medida en que se pueden definir estas políticas, la disyuntiva tradicional entre crecimiento y redistribución se puede mejorar. Dos ejemplos destacados serían aumentar el gasto y la calidad de infraestructura que beneficia a los más desfavorecidos y aumentar el gasto en educación y formación de habilidades.⁵

⁵ Ver Cavallo y Powell (2019) para estimaciones de los impactos del gasto en infraestructura en el crecimiento y la distribución. Berlinski y Schady (2015) estudian los beneficios de la educación de la primera infancia y Busso et al. (2017) miran argumentos más generales sobre los beneficios de una mejor educación y formación de habilidades.

CAPÍTULO 4

La dimensión espacial de la desigualdad

La pandemia de la COVID-19 está teniendo consecuencias devastadoras en América Latina y el Caribe, especialmente entre las personas pobres y vulnerables (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020). Este informe se centra en cómo aumentar el crecimiento inclusivo —un crecimiento que al mismo tiempo reduzca la desigualdad. Si bien esto siempre es importante, la crisis actual ha puesto este asunto como prioridad en la agenda. Sin embargo, la desigualdad se manifiesta en numerosas dimensiones: en los ingresos, en la riqueza, en el acceso a la educación y a otros servicios. Se sabe poco acerca de la desigualdad entre diferentes regiones de los países.¹ Y esto es crucial para poder elaborar políticas efectivas que impulsen el crecimiento inclusivo. Si la desigualdad entre las regiones no fuera importante, las políticas para promover la igualdad deberían ser planificadas y administradas únicamente a nivel nacional. En cambio, si la desigualdad tuviera una dimensión regional, las políticas específicas para ayudar a las zonas más pobres deberían formar parte del conjunto de políticas, y correspondería a las autoridades subregionales desarrollar políticas específicas para sus propios territorios. Este capítulo aborda la medición de la desigualdad regional, analizando si la desigualdad regional en América Latina y el Caribe es algo excepcional, si las regiones más pobres están convergiendo en su crecimiento a las regiones más ricas y cómo la desigualdad regional contribuye a la desigualdad general.

Diferencias del PIB en regiones subnacionales

A menudo, el PIB per cápita nacional —el valor comercial de todos los bienes y servicios producidos en un país en un determinado período, dividido por la población— se emplea como medida del nivel de vida. Según esta métrica, la desigualdad en América Latina

¹ Hay excepciones notables, entre ellas, Acemoglu y Dell (2010), Berdegue y Modrego (2012) y Modrego y Berdegue (2015), que estudian las desigualdades salariales y del ingreso en diferentes regiones y municipios en países seleccionados de América Latina. Una serie de informes del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (ver RIMISP, 2017) aborda detalladamente un amplio conjunto de indicadores regionales en diferentes países de América Latina.

y el Caribe es efectivamente muy grande.² El ratio entre el PIB per cápita más alto y el más bajo (Panamá y Haití) es de 13,3, y el ratio entre los países en los percentiles 90 y 10 de la distribución (Argentina y Nicaragua) es de 3,7.³ Sin embargo, las diferencias en el PIB per cápita en diferentes países, aunque sean grandes, proporcionan una representación incompleta de la desigualdad espacial global. La producción y el ingreso no están distribuidos homogéneamente en ninguna geografía nacional, y las diferencias entre las localidades más ricas y las más pobres en un país pueden ser considerables.

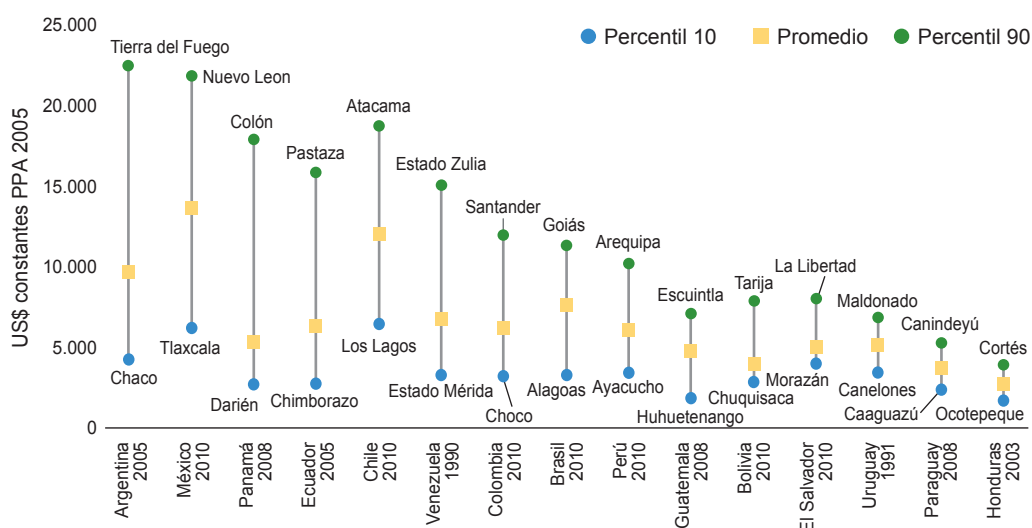
Las diferencias entre las regiones con el PIB per cápita más alto y el más bajo en América Latina y el Caribe pueden ser de una magnitud similar a las diferencias entre países.⁴ Los ratios de PIB per cápita son 16,4 entre Campeche y Chiapas en México, 8,6 entre Antofagasta y Araucanía en Chile, 7,7 entre Ciudad de Buenos Aires y Formosa en Argentina, y 4,4 entre São Paulo y Maranhão en Brasil. En una muestra de regiones subnacionales de 15 países de América Latina y el Caribe, el ratio entre las regiones con el PIB per cápita más alto y el más bajo (Campeche en México y Jutiapa en Guatemala) era de un asombroso 47,9.

Varias regiones con un PIB per cápita sumamente alto tienen baja densidad de población y una fuerte presencia de las industrias extractivas (petróleo, gas natural, cobre y otros minerales). Dado que estas regiones tienden a retener sólo una pequeña parte del ingreso asociado con la producción en sus territorios, en estos casos el PIB per cápita es una medida claramente imprecisa de los niveles de vida. Sin embargo, incluso al excluir las observaciones extremas de la muestra, las brechas entre las regiones con alto PIB per cápita y bajo PIB per cápita siguen siendo grandes. El Gráfico 4.1 describe la distribución de las brechas del PIB per cápita regional en cada país, excluyendo las observaciones por debajo del 10º percentil y por encima del 90º percentil. El PIB per cápita en Tierra del Fuego, la región más cercana al 90º percentil en Argentina, era 5,2 mayor que la del Chaco, la más cercana al 10º percentil. En México y Panamá, y en menor medida en Chile, Ecuador y Venezuela, también se pueden observar ratios grandes del percentil 90 en

² Las limitaciones del PIB per cápita para capturar el bienestar económico de la población de un país son numerosas y bien conocidas. Una de las más importantes es que donde tiene lugar la producción a menudo difiere del lugar donde se recibe el ingreso generado. Esto ha llevado a las instituciones multilaterales, como el Banco Mundial y la Unión Europea, a emplear el ingreso nacional bruto per cápita —una medida del ingreso percibido por la población de un territorio, independientemente de dónde se produjo— para clasificar las economías en grupos de ingreso y para definir las políticas operativas de los préstamos.

³ Estos cálculos se basan en datos de los Indicadores de desarrollo mundial, del Banco Mundial. La muestra de América Latina y el Caribe incluye todos los miembros prestatarios del BID. Aquí, como en el resto del capítulo, el PIB per cápita se mide en dólares corrientes en paridad de poder adquisitivo (PPA). Las cifras citadas corresponden a 2018.

⁴ En este caso, las regiones son la unidad administrativa subnacional más grande. Las cifras del ingreso nacional bruto normalmente no están disponibles a nivel subnacional. Por lo tanto, las estadísticas que existen de las disparidades en la actividad económica en un país usualmente se basan en el PIB per cápita regional o en medidas derivadas del censo y de los datos de las encuestas de los hogares. Ver, por ejemplo, Gennaioli et al. (2013) y www.oecd.org/regional.

Gráfico 4.1 Distribución regional del PIB per cápita

Fuente: Cálculos del BID en base a Gennaioli et al. (2014).

Nota: Las fechas indican los últimos datos disponibles.

relación con el percentil 10. Los países espacialmente más iguales en la muestra según esta medida son Honduras, Paraguay, Uruguay y El Salvador.

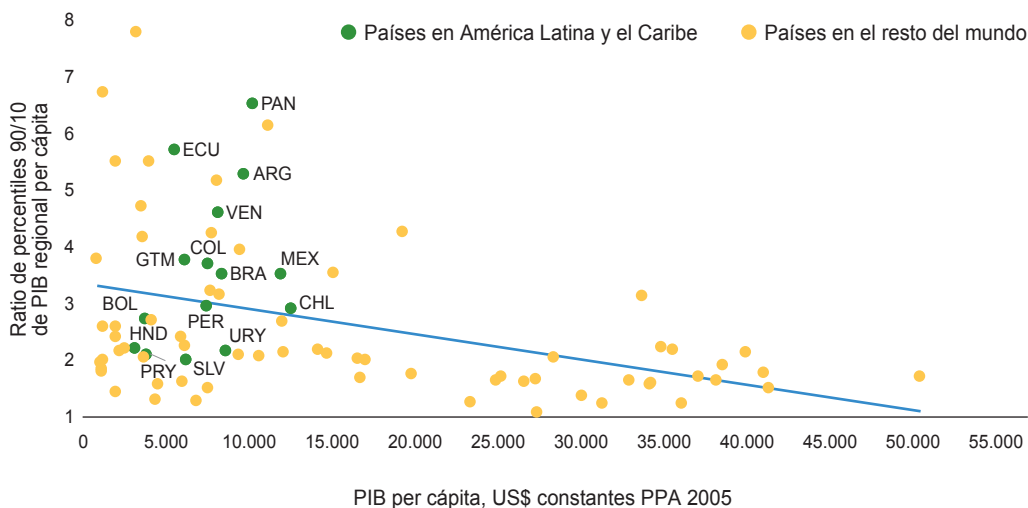
Las grandes brechas entre las regiones subnacionales con PIB per cápita alto y bajo en América Latina y el Caribe, combinadas con el registro de la región como la más desigual del mundo, suscitan la pregunta de si la desigualdad espacial en la región es excepcionalmente alta. El Gráfico 4.2 ilustra la relación entre el ratio de los percentiles 90 y 10 del PIB per cápita subnacional y el PIB per cápita a nivel de país para una muestra de 83 países.⁵ En promedio, los 15 países de América Latina y el Caribe no muestran disparidades del PIB per cápita subnacionales inusualmente altas dados sus niveles de ingreso.⁶

¿Las disparidades regionales están aumentando o disminuyendo?

La teoría tradicional del crecimiento económico plantea que las economías con un ingreso per cápita bajo tenderán a crecer más rápidamente y a converger con las economías más ricas, hasta alcanzar niveles de ingreso similares. Se prevé que esta predicción de convergencia rija para las economías con fundamentales económicos comparables, tal como el capital humano y físico. Si esta teoría es correcta, las disparidades subnacionales

⁵ Se obtienen resultados similares utilizando el ratio del percentil 75 y 25.

⁶ Una regresión lineal del ratio del 90º y el 10º percentil en el PIB per cápita nacional entre otros controles confirman más formalmente esta afirmación.

Gráfico 4.2 Relación entre el ingreso nacional y las disparidades regionales

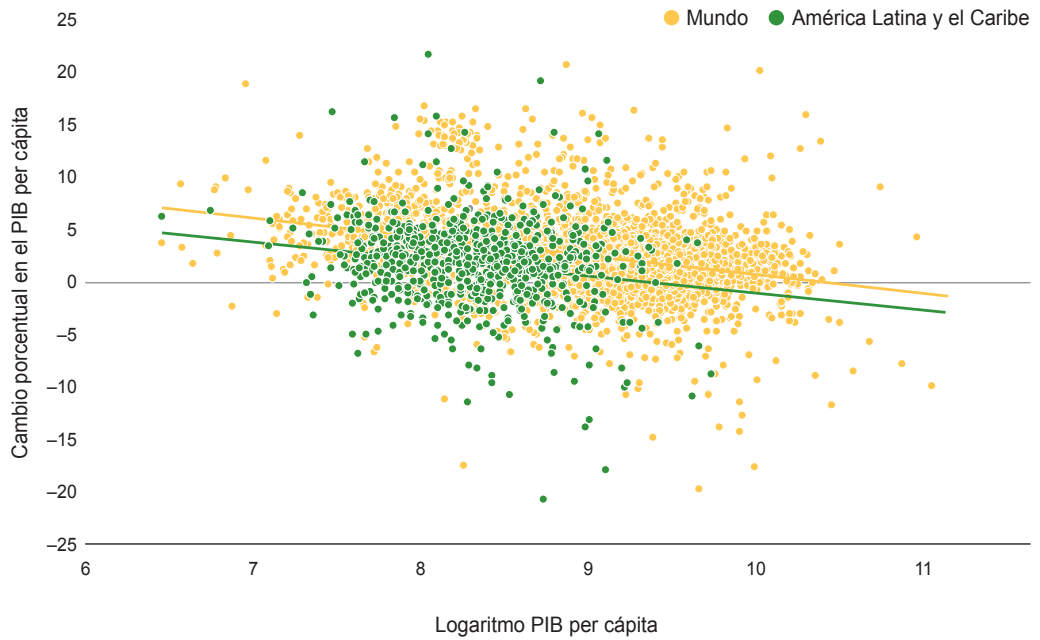
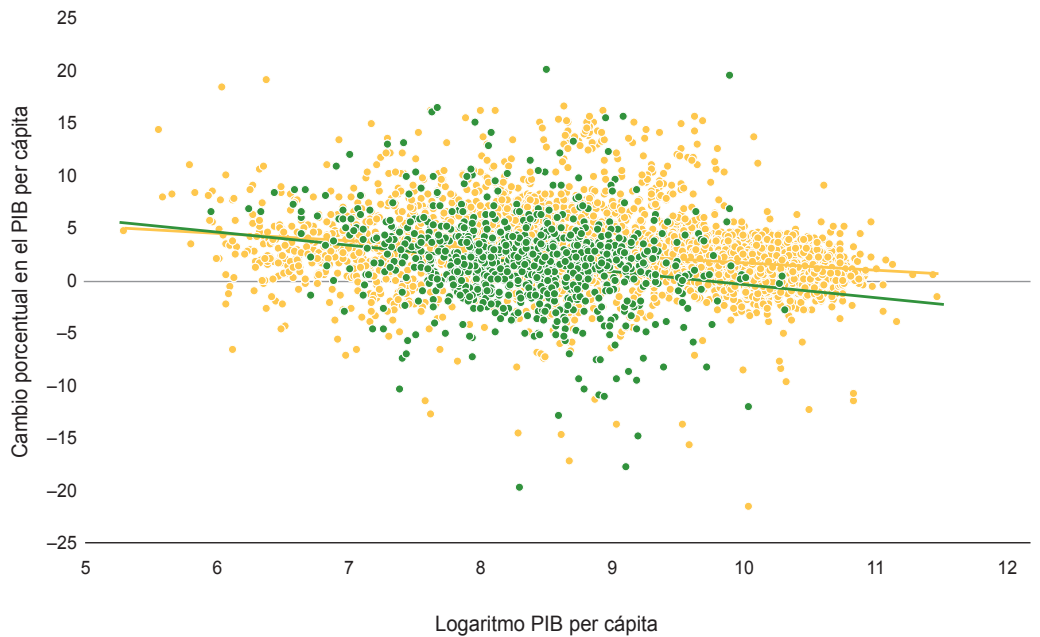
Fuente: Cálculos del BID en base a Gennaioli et al. (2014).

del PIB per cápita deberían disminuir a lo largo del tiempo, al menos entre las regiones con fundamentales económicos similares.

El PIB per cápita subnacional en América Latina y el Caribe ha convergido a lo largo de las últimas cuatro décadas. Una prueba de regresión estándar de la hipótesis de convergencia muestra que, al controlar por características básicas como años promedio de educación, población y dotaciones en petróleo y gas en cada región, las regiones con un PIB per cápita bajo convergen con la frontera a un ritmo relativamente lento de aproximadamente 2% al año.⁷ Esto es muy similar al ritmo que normalmente se encuentra entre los países, y al ritmo que Gennaioli et al. (2014) obtienen en una muestra más grande de 1.528 regiones en 83 países.

El hecho de que no todas las regiones comparten fundamentales económicos similares no significa necesariamente que la desigualdad espacial está disminuyendo en términos absolutos. Si las diferencias en dotaciones de capital humano y físico no disminuyen, es poco probable que las regiones pobres converjan con las regiones ricas. Sin embargo, la evidencia en el Gráfico 4.3 sugiere que las regiones subnacionales en América Latina y el Caribe no sólo han experimentado una “convergencia condicional” sino también una “convergencia absoluta” a lo largo de las últimas décadas. El Gráfico 4.3,

⁷ La prueba sigue a Gennaioli et al. (2014) y regresa el crecimiento anualizado en períodos de cinco años en el PIB per cápita al comienzo del período (registro) por nivel de PIB per cápita y los controles. El conjunto completo de controles incluye el PIB per cápita del país, la latitud, la distancia a la costa, la vulnerabilidad ante la malaria, la producción de petróleo y gas, la densidad demográfica, los años de educación y un identificador para la región que alberga el capital del país. También incluye efectos fijos de país y año.

Gráfico 4.3 La convergencia de las regiones más pobres**A. Convergencia condicional****B. Convergencia no condicional**

Fuente: Cálculos del BID en base a Gennaioli et al. (2014).

Panel A, muestra la relación entre los niveles de PIB per cápita y el crecimiento en diferentes regiones subnacionales en América Latina y el Caribe después de controlar por el capital humano, la población y otras variables pertinentes. La relación negativa indica convergencia; las regiones más pobres muestran tasas más altas de crecimiento. El ritmo de la convergencia condicional subnacional en la región es casi idéntico al del conjunto del mundo.

En el Gráfico 4.3, Panel B, en cambio, no se tiene en cuenta las diferencias en los fundamentales económicos ni las fronteras nacionales y, aun así, se encuentra una relación negativa. Resulta interesante señalar que la convergencia incondicional entre las regiones subnacionales en América Latina y el Caribe es notablemente más pronunciada que en el conjunto del mundo. Un modelo de regresión lineal estima que las economías subnacionales en la región convergen, en términos absolutos, a un ritmo de 1,24% al año, mientras que la estimación para las regiones en otros países es de 0,6%. Esta diferencia se explica fundamentalmente por diferencias entre los países en términos del PIB per cápita. Los países de América Latina y el Caribe son mucho más similares en niveles de actividad económica que el grupo de países considerado en la muestra para el resto del mundo. Si nos abstraemos de las diferencias entre países en PIB per cápita (utilizando efectos fijos de país en el modelo de regresión), el ritmo de la convergencia subnacional absoluta es sólo ligeramente mayor en América Latina y el Caribe que en el conjunto del mundo (1,56% vs. 1,35%). Las regiones relativamente pobres están convergiendo con las regiones más ricas de sus países, pero a un ritmo muy lento. A este ritmo, una región subnacional que comienza con un PIB per cápita de US\$ 5.000 tardaría 27 años en cerrar sólo la mitad de la brecha con una región en el mismo país que tiene un PIB per cápita de US\$ 10.000.⁸

Una explicación de las diferencias regionales: PIB per cápita vs. ingreso de los hogares per cápita y pobreza

El hecho de que las regiones mayoritariamente rurales con altos niveles de pobreza, como Campeche en México y Sucumbíos en Ecuador, aparezcan al comienzo de la distribución en sus países en términos del PIB per cápita pone de relieve las limitaciones de esta medida para capturar diferencias en los niveles de vida a nivel subnacional. La medida refleja adecuadamente el hecho de que estas regiones generan altos ingresos, dado que representan grandes porcentajes de la producción de petróleo y gas de sus países. Sin embargo, sólo una fracción relativamente pequeña del ingreso queda en las poblaciones locales. Por lo tanto, una representación más completa de la geografía de la desigualdad en los países requiere analizar no sólo las disparidades espaciales en la producción sino también las medidas directas del ingreso.

⁸ Además, el cambio climático podría ralentizar aún más la convergencia entre regiones (ver Capítulo 6).

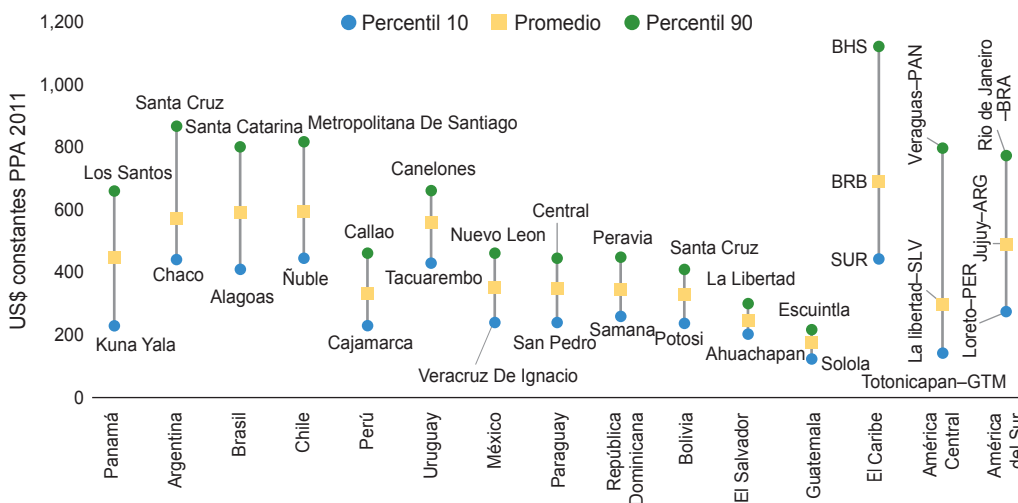
Las clasificaciones entre regiones con el PIB per cápita y los ingresos de los hogares no coinciden, aunque están correlacionadas.⁹ Esto sugiere que las dos medidas ofrecen información distinta y complementaria, y es importante considerar ambas juntas. Si bien el PIB per cápita proporciona una mejor aproximación de las diferencias en la actividad económica en diferentes regiones, el ingreso per cápita de los hogares es una mejor aproximación de sus niveles relativos de nivel de vida. Sin embargo, nótese que la medición del ingreso de los hogares no está exenta de carencias. En primer lugar, los hogares con el ingreso más alto están subrepresentados en las encuestas. En segundo lugar, si bien los ingresos laborales están relativamente bien capturados en las encuestas, no sucede lo mismo con los ingresos de capital. Dado que los hogares con el ingreso más alto y los dueños del capital probablemente están concentrados en unas pocas regiones (y en algunas ciudades en esas regiones), es probable que la desigualdad interregional en el ingreso per cápita de los hogares, según lo que miden las encuestas, no represente adecuadamente la desigualdad subyacente.

En promedio, un hogar en São Paulo, la región más rica de Brasil en términos de ingreso promedio de los hogares, es 2,5 veces más rica que un hogar en Maranhão, la región con el ingreso promedio de los hogares más bajo. El ratio entre la región más pobre y la más rica es de 4,4. Antofagasta, la región más rica en Chile según el PIB per cápita, ocupa el cuarto lugar cuando se tiene como referencia el ingreso de los hogares. Además, esta región sólo es un 25% más rica que la región promedio de Chile en términos de ingreso de los hogares, mientras que es más de tres veces más rica en términos del PIB per cápita. En general, la correspondencia es más alta en la parte inferior de la distribución. La Araucanía es la región más pobre de Chile según ambos indicadores. El hogar promedio en la Araucanía tiene un ingreso equivalente al 75% del ingreso de los hogares en la región promedio, mientras que la brecha del PIB per cápita correspondiente es de 37%. La escasa actividad económica regional está altamente correlacionada con bajos ingresos promedio de los hogares y con altos niveles de pobreza.

El Gráfico 4.4 muestra el ingreso per cápita de los hogares en la región promedio en cada país y la medida correspondiente en las regiones que se acercan más al 10º y al 90º percentil en la distribución de los ingresos per cápita promedio regionales de los hogares. La métrica es comparable a la utilizada para construir las disparidades del PIB per cápita subnacional en el Gráfico 4.1. Las diferencias en la dispersión son muy visibles. Entre las subregiones, las diferencias regionales son más grandes en América Central que en América del Sur.

Diferentes factores pueden explicar la menor brecha regional en el ingreso de los hogares que en la actividad económica. Las regiones más ricas son ya sea ciudades capitales o regiones metropolitanas, o regiones ricas en minerales, gas, petróleo, minerales y otros

⁹ La correlación en la clasificación entre PIB per cápita regional e ingreso per cápita regional de los hogares (todos expresados en dólares de 2011 a PPA) en las 201 regiones para las cuales hay datos disponibles sobre las dos variables es de 0,56. El coeficiente de la correlación Pearson es 0,36.

Gráfico 4.4 Distribución regional de los ingresos per cápita de los hogares

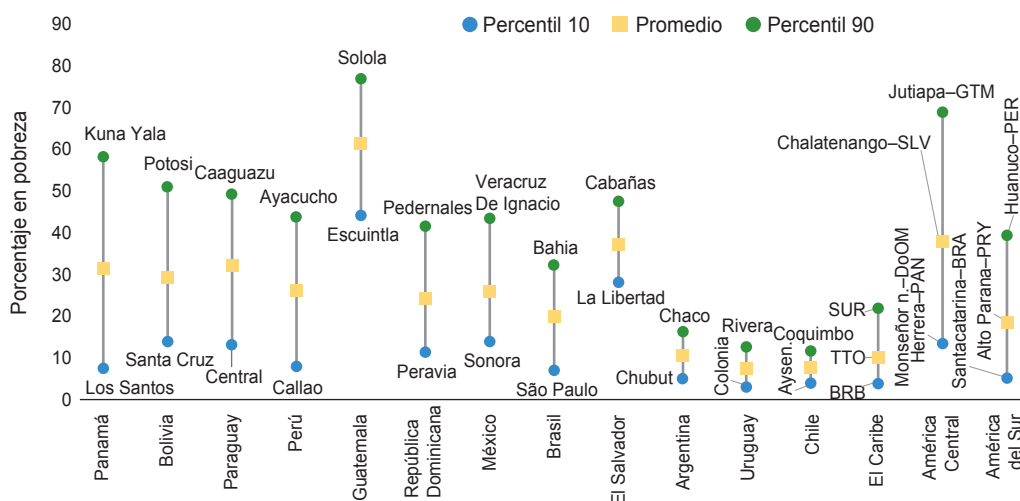
Fuente: Cálculos del BID en base a un conjunto de encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe.

recursos naturales. Las industrias extractivas son intensivas en capital y su propiedad tiende a estar altamente concentrada. Además, los dueños de las minas no viven necesariamente en las regiones (o países) productoras. Parte de la actividad económica en las ciudades capitales o zonas metropolitanas corresponde a personas que se desplazan a las regiones a trabajar, pero regresan a sus hogares en las regiones vecinas. Por ejemplo, la encuesta Intercensal de México en 2015 muestra que casi el 20% de los trabajadores remunerados del país (y más del 40% de Ciudad de México) trabajan en un municipio diferente a su municipio de residencia. Esto tiende a aumentar artificialmente el PIB per cápita en los centros económicos y a reducir la actividad económica en las regiones vecinas.

La redistribución a través de las transferencias y los impuestos también juega un rol en la reducción de las diferencias en el ingreso de los hogares en diferentes regiones. Sin embargo, como se discute en el Capítulo 3, dichas transferencias no logran reducir la inequidad de forma significativa.

Las diferencias regionales en la pobreza tienden a ser más grandes entre los países más pobres de América Latina (ver Gráfico 4.5).¹⁰ En Guatemala, la tasa de pobreza en Alta Verapaz superaba el 80%, en comparación con cerca del 25% en Ciudad de Guatemala. En comparación, las tasas regionales de pobreza en Chile fluctúan entre un 5% y un 18%. Incluso los países más ricos de América Latina tienen regiones con una gran concentración de hogares pobres. La tasa de pobreza en Cerro Largo, Uruguay, supera el nivel de pobreza en Asunción, Paraguay aunque la tasa de pobreza en Paraguay es mucho más alta que en Uruguay.

¹⁰ La pobreza moderada se mide utilizando una línea de la pobreza homogénea de US\$ 5 por día (PPA 2011).

Gráfico 4.5 Disparidades regionales en la pobreza de los hogares

Fuente: Cálculos del BID en base a un conjunto de encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe.
 Nota: La pobreza es definida sobre US\$ 5 PPA 2011.

¿Cuán importantes son las disparidades regionales en la desigualdad general?

Las fronteras de los países son determinantes importantes de desigualdad. Cerca del 20% de la desigualdad general en los hogares de América Latina y el Caribe se explica por las diferencias en el ingreso per cápita promedio de los hogares en diferentes países (ver Cuadro 4.1).¹¹ Este análisis emplea un indicador de desigualdad conocido como el índice Theil, que tiene la ventaja de que se puede desglosar en diversos elementos constituyentes.¹² Para la región (reuniendo todas las encuestas nacionales de los hogares) es de aproximadamente 0,5; al quitar la desigualdad entre los países, esta medida disminuye a cerca del 0,4 (una disminución del 20%), dependiendo de la muestra concreta utilizada. Sin embargo, la importancia de las fronteras nacionales en la desigualdad en la región es relativamente pequeña cuando se compara con desglose similares para el conjunto del mundo. Lakner y Milanovic (2016) estiman que entre el 73% y el 77% de la desigualdad registrada entre los hogares de 120 países en 2008 se debía a las diferencias entre países en el ingreso promedio. En otras palabras, si bien hay diferencias considerables entre los países de la región, las disparidades son incluso mayores a nivel global.

Dejar de lado las disparidades entre los países permite que el enfoque se desplace al rol que juega la desigualdad regional. La desigualdad entre las regiones juega un rol

¹¹ El rango de dichas diferencias depende de la muestra de países.

¹² Este tipo de desglose no es posible para el coeficiente de Gini.

Cuadro 4.1 Descomposición del ingreso per cápita de los hogares en América Latina. Circa 2017

	Índice de Theil							
	Total	Entre países		Dentro de países		Entre regiones		Dentro de regiones
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Panel A: Considerando países								
Muestra completa	0,501	0,089	(17,69)	0,413	(82,31)	—	—	—
Panel B: Considerando regiones								
Muestra restringida	0,464	0,052	(11,22)	0,412	(88,78)	0,029	(6,93)	0,383 (93,07)
Panel C: Considerando regiones y la división urbana/rural								
Muestra urbana y rural	0,465	0,053	(11,44)	0,412	(88,56)	0,046	(11,21)	0,365 (88,79)

Nota: Los números entre paréntesis en las columnas (2) y (3) dan el porcentaje de la desigualdad general explicada a través y dentro de los países. En las columnas (4) y (5), el número entre paréntesis muestra el porcentaje de la desigualdad dentro del país explicada por las diferencias entre las regiones y dentro de ellas. Las estimaciones están ponderadas por la población. El Panel A considera la muestra completa de países: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El Panel B considera una muestra restringida de aquellos países donde las encuestas son representativas a nivel subnacional y contienen los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El Panel C considera las regiones dentro de los países incluidos en el Panel B en secciones urbanas y rurales, de modo que hay más de 50 áreas.

más importante para explicar la desigualdad que se observa en un país, aproximadamente otro 10%. Esto todavía deja un monto considerable de desigualdad que queda por explicar; en otras palabras, la heterogeneidad individual entre las regiones es muy amplia (ver Cuadro 4.1 Panel B).¹³

Las fronteras nacionales adquieren aún más relevancia cuando se consideran las diferencias entre zonas urbanas y rurales. El Panel C del Cuadro 4.1 repite el desglose del Panel B, pero establece una diferencia entre las zonas rurales y urbanas en cada región, por lo que el número de regiones en la muestra aumenta casi el doble. El rol de las regiones, por ende, es casi tan grande como las diferencias entre países para determinar la desigualdad general. La desigualdad entre países y regiones equivale al 22% del total de la desigualdad individual.

Conclusiones

Se ha dedicado una considerable atención recientemente a la medición y el tratamiento de la alta desigualdad. A medida que la crisis de la COVID-19 evoluciona, hay escasas dudas de que no dejará de aumentar la atención prestada a las diferentes dimensiones de la desigualdad. El rol de la desigualdad regional en los países ha sido objeto de relativamente

¹³ El análisis de desgloses actualiza y amplía el trabajo de Acemoglu y Dell (2010).

escasa atención. Los promedios regionales del PIB per cápita proporcionan una primera aproximación a las disparidades en los países, si bien en algunos casos pueden dar una visión distorsionada de los ingresos de las familias. Los promedios regionales del PIB per cápita proporcionan un primer paso en el entendimiento de las disparidades dentro de los países, pero en algunos casos pueden dar una imagen distorsionada de los ingresos de las familias. El ingreso per cápita de los hogares captura bien el ingreso, pero las limitaciones en las encuestas sugieren que puede que subestimen las verdaderas disparidades interregionales subyacentes. El uso de ambas fuentes de información permite a los responsables de las políticas públicas obtener un cuadro más completo.

Cuando la diferencia urbano-rural se incorpora en el análisis, la igualdad regional es un elemento especialmente importante de la desigualdad general en América Latina. Aun así, incluso después de considerar la desigualdad entre países y dentro de un mismo país, utilizando zonas administrativas subnacionales relativamente grandes, la mayor parte de la desigualdad de los hogares individuales sigue sin explicarse. Representaciones más ajustadas que tienen en cuenta las diferencias entre ciudades y pueblos en las regiones sin duda magnificarían el rol de las diferencias espaciales. Para entender estas variaciones se requieren datos y más granulares.

Como se vio en el Capítulo 3, los programas y las transferencias de igualación fiscales que se centran en regiones más pobres pueden jugar un rol importante en numerosos países para abordar la desigualdad y para promover la cohesión regional, y deberían formar parte de la combinación de políticas. No obstante, dado que la desigualdad entre regiones sigue siendo importante, estos programas no son suficientes. Por lo tanto, los programas a nivel nacional o regional (que pueden definir cómo esas transferencias son utilizadas en la práctica) que emplean otros indicadores a nivel individual de los hogares también deberían ser evaluados rigurosamente.

CAPÍTULO 5

Confianza para promover el crecimiento inclusivo

La confianza facilita las transacciones entre las personas, las empresas y los gobiernos.¹ Desafortunadamente, ha ido disminuyendo en el mundo y en la región, y ha aumentado los costos operativos, impidiendo que los recursos sean canalizados hacia el uso más eficiente posible, reduciendo así la actividad económica. Debido a la falta de confianza entre las personas, las empresas y los gobiernos, ninguna de las partes está dispuesta a confiar en las promesas de las demás. Si los gobiernos no confían en las personas, durante una pandemia puede que no se limiten a sólo recomendar ciertas conductas, sino que probablemente recurrirán a fuertes restricciones legales de la movilidad. Si las personas no confían en que las empresas tengan en cuenta sus intereses, se mostrarán escépticas de la calidad de los productos, de que sus datos estén a buen resguardo y de que los bancos les devolverán sus depósitos. Si las empresas no confían en las personas, puede que se muestren reacias a contratar a nuevos trabajadores y que sea más probable que inviertan en medidas de precaución para impedir los robos. Si las personas y las empresas no confían en el gobierno las políticas públicas se pueden volver menos efectivas y restringir la inversión privada. En el contexto de una pandemia, puede que estén menos dispuestas a compartir información que ayudaría a los gobiernos a planificar más adecuada y eficientemente. El incremento de los niveles de confianza puede contribuir a controlar los contagios y mejorar el crecimiento, y podría ayudar a reducir la desigualdad y a que las personas se sientan mejor. También reduciría el costo de la pandemia y les permitiría invertir mejor y planear para crisis futuras.

Una taxonomía de la confianza

El desarrollo económico depende de la cooperación. El famoso problema de los comunes se repite en numerosos aspectos del desarrollo.² Y la cooperación depende de la

¹ La confianza se define como la creencia de que las personas (las empresas, las instituciones, el gobierno): (i) no formularán promesas que saben que no pueden cumplir; (ii) no renegarán de promesas que pueden cumplir, y; (iii) no violarán las normas para aprovecharse de las personas que sí las respetan.

² El problema original de los comunes se refiere a cuántas ovejas o vacas se permite pastar en un solo terreno. Demasiado pastoreo destruye la tierra, de modo que una solución de cooperación es que cada agricultor limite el número de animales que pastan aun cuando puede que esto no sea lo mejor para cada uno individualmente.

Cuadro 5.1 Taxonomía de la confianza. Ejemplos de los efectos de la desconfianza

		Desconfianza en:		
		Individuos	Negocios	Gobierno/Instituciones
Desconfianza de:	Individuos	Ausencia de acción colectiva	Menores transacciones	Menor participación
	Negocios	Menor crédito, empresas más pequeñas, mayor inversión en seguridad	Mayor concentración, más negocios familiares	Menor confianza en los bienes públicos, menor cumplimiento de la ley y las regulaciones, menor inversión extranjera directa
	Gobierno/Instituciones	Mayor costo de participación, mayores sanciones.	Regulaciones más estrictas	Falta de acuerdos internacionales y bienes públicos mundiales

Fuente: Elaborado por personal del BID.

confianza. Hay numerosas dimensiones potenciales de la confianza y sin duda interactúan unas con otras.

Por ejemplo, la rendición de cuentas del gobierno depende de la acción colectiva de sus ciudadanos. Sin embargo, la cooperación requiere confianza. Si hay escasa confianza interpersonal, puede que los ciudadanos no actúen colectivamente para recompensar a los gobiernos que tienen un buen desempeño y para castigar a aquellos que no lo tienen. A su vez, esto puede reducir la confianza de los ciudadanos en el gobierno. En ese caso, las personas creerán que los ingresos de los impuestos se destinarán a proyectos para generar beneficios privados en lugar de destinarlos a gastos que beneficien al conjunto de la sociedad. De aquí se desprenden numerosas consecuencias. Puede que la recaudación tributaria se resienta. Puede disminuir la disposición a cooperar con los funcionarios públicos para mejorar el cumplimiento, por ejemplo, denunciando a aquellos que infringen las reglas. La participación en el proceso político también se puede deteriorar, con una menor participación en las elecciones y menos entusiasmo por las actividades políticas. Al mismo tiempo, si los gobiernos no confían en las personas o en las empresas, es probable que implementen regulaciones más estrictas. Un contexto de escasa confianza tenderá a disminuir la satisfacción general de las personas.

En el Cuadro 5.1 se detalla una taxonomía sencilla con ejemplos de falta de confianza entre los tres tipos de agentes en la economía: las personas, las empresas y los gobiernos/instituciones.

A lo largo de las últimas tres décadas, los niveles de confianza interpersonal a nivel mundial han disminuido de 39% en 1985 a 23% en 2014. En América Latina y el Caribe, la confianza es menor que en otras regiones del mundo y también está disminuyendo. Según la Encuesta mundial de valores, en 2014 la confianza interpersonal de los ciudadanos en la región era del 11%, mientras que en Europa y en el Sudeste asiático era del 44% y el 32%, respectivamente. En otras palabras, el porcentaje de personas que cree que otros actuarán de manera oportunista si se les brinda la posibilidad ha aumentado en todo el mundo y en ninguna parte es tan alto como en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo,

entre 1996 y 2018, Latinobarómetro realizó encuestas en 18 países de la región y llegó a la conclusión de que la confianza interpersonal promedio era de aproximadamente 19%, aunque con una gran variación entre países.

La confianza en el gobierno y en las instituciones también es baja. En promedio, a lo largo de todo el período, menos de cuatro de cada diez ciudadanos de América Latina y el Caribe confiaban en su gobierno. Todas las instituciones de la democracia tienen resultados similares, entre las cuales se encuentran el congreso, el sistema judicial y los partidos políticos (ver Gráfico 5.1, Panel A).

La capacidad de los individuos de actuar de forma colectiva es esencial para que éstos puedan confiar en las instituciones. La participación y los partidos políticos fuertes sólo pueden existir en sociedades cuyos miembros confían unos en otros y se unen en un proyecto común. Si los individuos no pueden actuar de forma colectiva por una baja confianza interpersonal, entonces, probablemente haya una baja confianza en los políticos, los partidos políticos, y las instituciones. La baja confianza en el gobierno y el congreso se sitúa a la par con la reducida participación y la baja confianza en los partidos políticos. Sólo se puede confiar en las instituciones, sobre todo en las instituciones públicas, cuando hay mecanismos que les obligan a rendir cuentas.

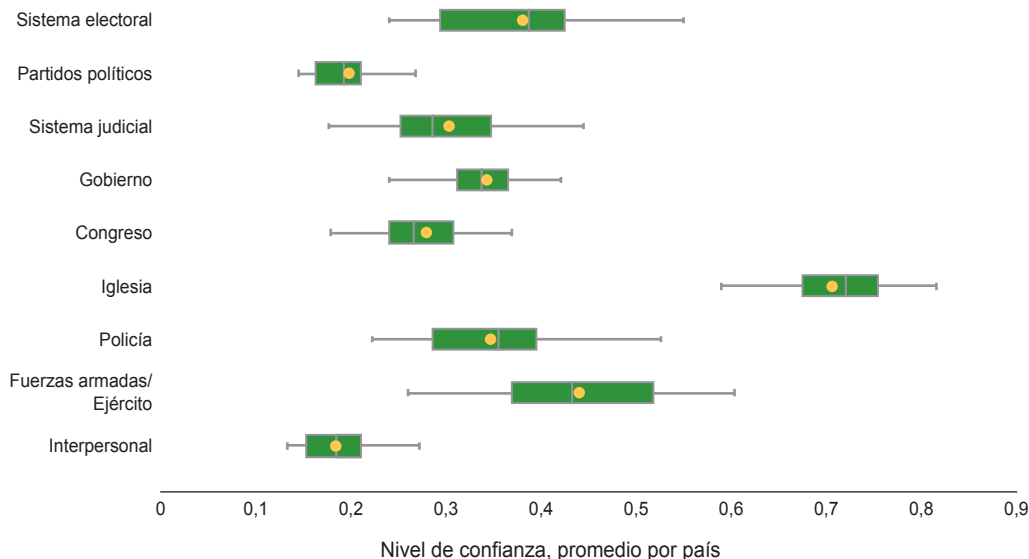
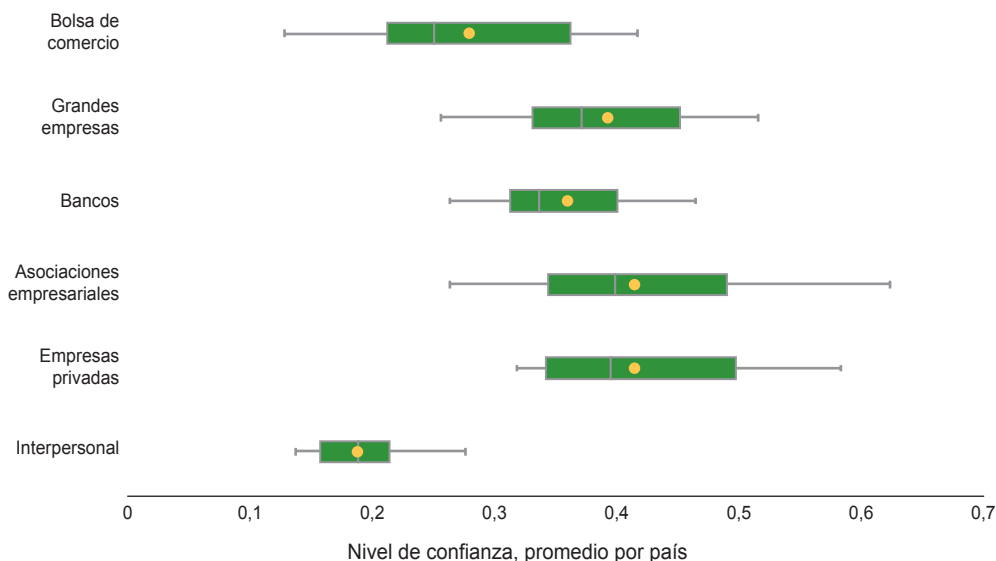
La confianza en el sector privado se asocia con la confianza en el gobierno y en las instituciones (ver Gráfico 5.1, Panel B). Si las personas no confían entre sí, es poco probable que confíen en quienes gestionan las empresas e incluso es menos probable que confíen en las instituciones públicas responsables de supervisar a las empresas.

La confianza y el crecimiento inclusivo

Numerosos estudios han identificado la confianza como un factor clave en el progreso social y económico y la estabilidad democrática (Algan y Cahuc, 2014; Algan et al., 2017), y se encuentra que hay correlaciones positivas entre la confianza y el ingreso (ver Gráfico 5.2).³ En Estados Unidos, Dincer y Uslaner (2010) observan que un aumento de 10 puntos porcentuales en la confianza se asocia con un aumento de 0,5 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del PIB y un aumento de 1,3 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del empleo manufacturero a lo largo de un período de cinco años. También hay una correlación positiva entre la confianza y la productividad, uno de los principales componentes del crecimiento (ver Gráfico 5.3).

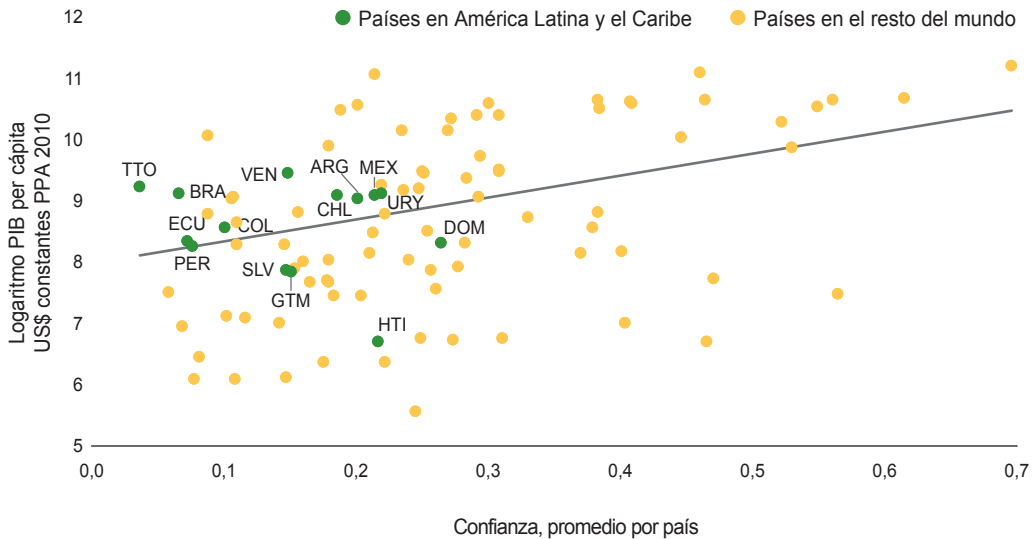
Se observan correlaciones similares para la confianza y la inversión. Estas conclusiones no son sorprendentes dado que la confianza es crucial para la intermediación financiera y el financiamiento en general, que comprende transacciones que a menudo requieren un

³ Datos de la Encuesta mundial de valores y otras fuentes entre 1981 y 2018. Los resultados son válidos para el PIB y el ingreso nacional bruto per cápita.

Gráfico 5.1 Niveles de confianza por tipo de institución y negocio**A. Por tipo de institución****B. Por tipo de negocios (instituciones privadas)**

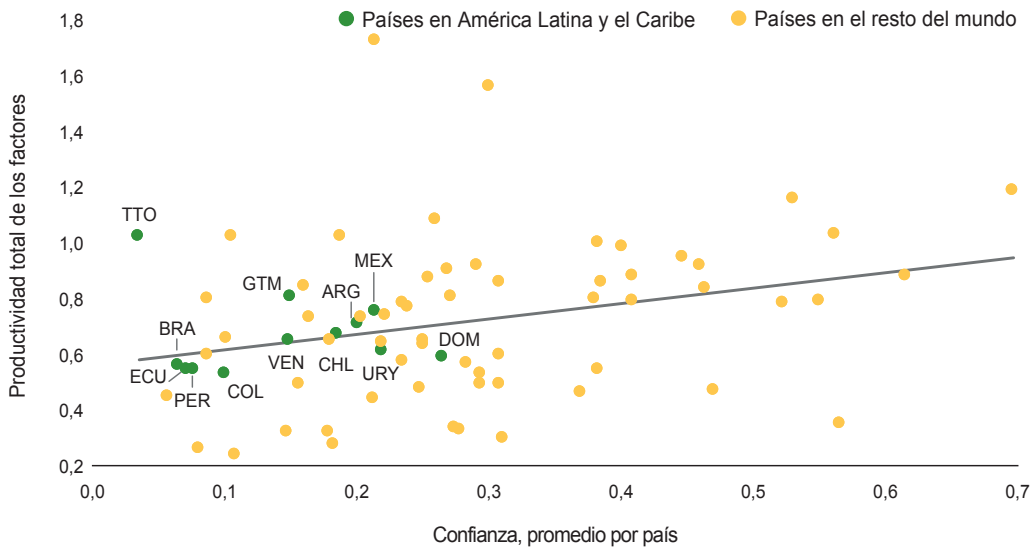
Fuente: Cálculos del BID en base a Latinobarómetro (1996–2018).

Nota: Las líneas horizontales representan los valores mínimo y máximo, las cajas verdes se corresponden con el primer y tercer cuartil. El punto amarillo es el promedio y la línea vertical gris es la mediana. La confianza interpersonal se calcula usando la pregunta "Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?" Confianza es igual a 1 si la persona responde "Se puede confiar en la mayoría de las personas" y 0 en caso contrario ("Uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás"). Las variables relacionadas con la confianza en instituciones fueron calculadas usando la pregunta: "Para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellas?" Confianza equivale a 1 si el encuestado responde "Mucha" o "Algo", y cero cuando la respuesta es "Poca" o "Ninguna". El promedio ponderado por país fue calculado utilizando los datos a nivel individual. La muestra incluye 18 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 5.2 Correlación entre confianza interpersonal e ingreso

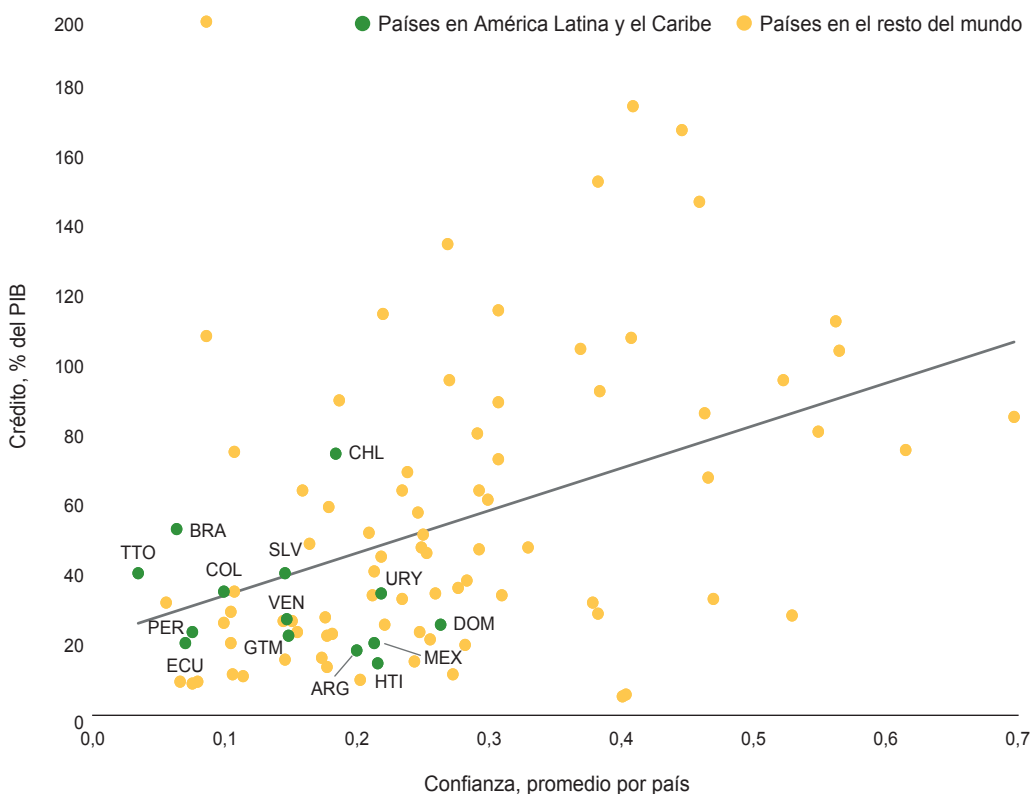
Fuente: Cálculos del BID en base a la Encuesta mundial de valores y los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

Nota: Los datos sobre confianza fueron tomados de las seis rondas de la Encuesta mundial de valores (1981–2016). PIB per cápita proviene de los Indicadores del desarrollo mundial (1981–2018). La muestra total es de 97 países e incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 5.3 Correlación entre confianza interpersonal y productividad

Fuente: Cálculos del BID en base a la Encuesta mundial de valores y la Tabla mundial de Penn, versión 9.0.

Nota: Los datos sobre confianza fueron tomados de las seis rondas de la Encuesta mundial de valores (1981–2016). La variable de productividad total de los factores es un índice por país basado en tasas de cambio PPA y normalizado tomando como base los datos de Estados Unidos, cuya productividad total de los factores equivale a 1. Los datos provienen de la Tabla mundial de Penn 9.0 (1981–2014). La muestra total de países es de 72 e incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 5.4 Correlación entre confianza interpersonal y financiamiento a empresas

Fuente: Cálculos del BID en base a la Encuesta mundial de valores y los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

Nota: Los datos sobre confianza fueron tomados de las seis rondas de la Encuesta mundial de valores (1981–2016). Los datos sobre crédito interno al sector privado provienen de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (1981–2018). La muestra cuenta con 94 países en total e incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

intercambio intertemporal más que un trueque inmediato (ver Gráfico 5.4). La confianza acelera el crecimiento económico, en parte al facilitar las operaciones de crédito (Kiyotaki y Moore, 2002). Guiso, Sapienza y Zingales (2004) muestran que las instituciones financieras en ámbitos de mayor confianza otorgan más préstamos. Los hogares y las empresas situados en ámbitos de alta confianza también tienen más probabilidades de obtener crédito cuando lo necesitan. Además, la confianza parece funcionar en ambos sentidos, porque no sólo estimula a los bancos a prestar sino también a los hogares a ahorrar. En ambientes de alta confianza, los hogares invierten más en capital y utilizan los cheques personales con mayor frecuencia porque confían en que las instituciones financieras no expropiarán sus activos. A nivel agregado de países, Calderón, Chong y Galindo (2002) observan que los países con un alto nivel de confianza tienden a tener sectores financieros más grandes.

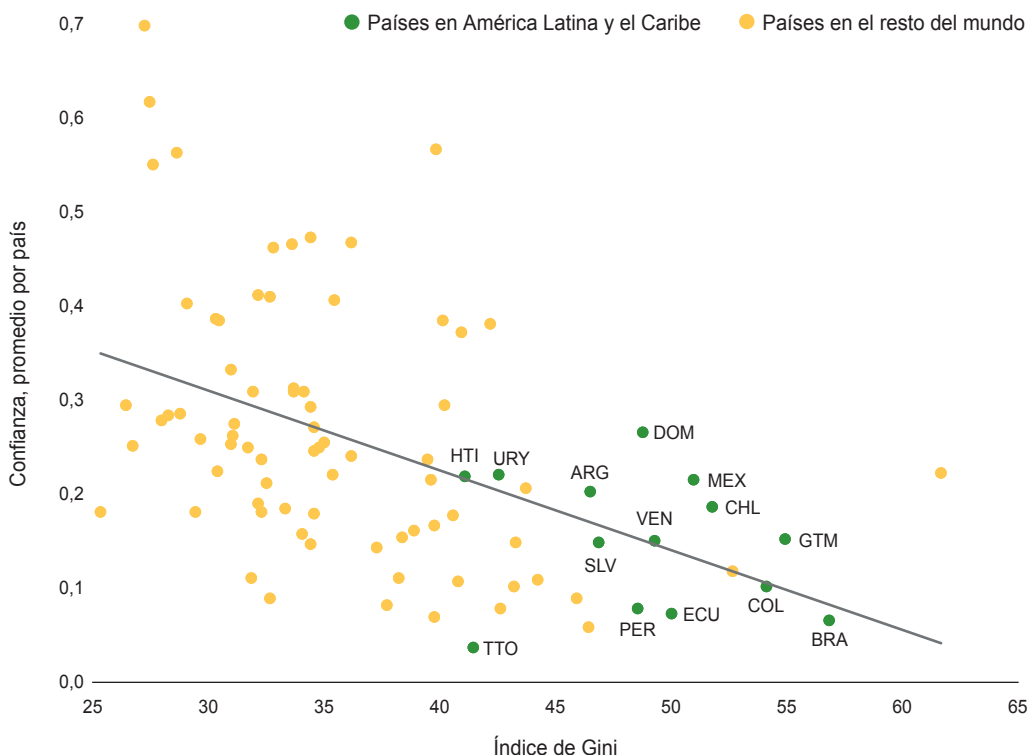
La confianza también influye en las fuentes de financiamiento de las empresas. Si los inversores externos no confían en los propietarios o administradores de las

empresas, éstos tendrán que retener los beneficios y no distribuirlos. Si los accionistas externos (minoritarios) no confían, el financiamiento externo sólo se podrá conseguir en los bancos con que se ha logrado establecer una relación de más largo plazo. La confianza influye en las decisiones de inversión en el mercado bursátil (Guiso, Sapienza y Zingales, 2008) y de los inversionistas de riesgo (Bottazzi, Da Rin y Hellmann, 2016). La confianza es mayor en los países con un presupuesto de I+D elevado y explica más de la tercera parte (el 37%) de la dispersión de las tasas de gasto en I+D en diferentes países (Algan y Cahuc, 2014). La evidencia de Knack y Keefer (1995) e investigaciones posteriores muestran que si a los empresarios les preocupa que el gobierno actúe de manera oportunista (por ejemplo, cambiando las normas o incluso recurriendo a la expropiación) invertirán e innovarán menos y el crecimiento se desacelerará.⁴

Además, la falta de confianza de los ciudadanos en el gobierno distorsiona sus preferencias en materia de políticas, y reduce el apoyo a las políticas públicas que promueven el crecimiento y el desarrollo. A los ciudadanos les resulta más difícil evaluar y realizar un seguimiento de las políticas de promoción del desarrollo, como la provisión de bienes públicos, dado que los beneficios a menudo son intangibles o difíciles de constatar. Esto da facilidades a los gobiernos para actuar de manera oportunista y prometer altos niveles de provisión de bienes públicos, ofreciendo en la práctica niveles bajos. En cambio, es más probable que los ciudadanos con escasa confianza en el gobierno demanden transferencias, que contribuyen menos al desarrollo, pero son más fáciles de seguir en términos de cumplimiento del gobierno. El resultado es una baja inversión pública (que incluye la infraestructura y el capital humano), una regulación que favorece intereses especiales (búsqueda de rentas) y regímenes fiscales especiales.

El gasto en educación demuestra esta dinámica. Un mayor acceso a una educación de mayor calidad es crucial para corregir la alta desigualdad y la baja movilidad social. Sin embargo, aunque el gasto en educación ha aumentado significativamente, sigue siendo bajo en comparación con otros países fuera de la región. Estos niveles bajos parecen reflejar las preferencias de los ciudadanos. En una encuesta llevada a cabo por el BID y LAPOP en las capitales de siete países de América Latina, se preguntó a los participantes si preferían aumentar los impuestos para incrementar el gasto en educación o bajar los impuestos para permitir a los hogares gastar más en educación privada. En general, los encuestados no expresaron demasiado entusiasmo por subir los impuestos para apoyar la educación. El apoyo de los encuestados que menos confianza tenían en los impuestos y en un mayor gasto en educación es aproximadamente seis puntos porcentuales menos que aquellos que expresan una mayor confianza. Este ejemplo revela el sesgo contra las políticas que prometen beneficios en el futuro cuando la confianza es baja (Keefer et al., 2018).

⁴ Algan et al. (2017); Knack y Keefer (1997); La Porta et al. (1997); Glaeser et al. (2000); Zak y Knack (2001); Beugelsdijk, de Groot y van Schaik (2004); y Bloom, Sadun y Van Reenen (2012).

Gráfico 5.5 Correlación entre confianza interpersonal y desigualdad

Fuente: Cálculos del BID en base a la Encuesta mundial de valores y los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial. Nota: Los datos sobre confianza fueron tomados de las seis rondas de la Encuesta mundial de valores (1981–2016). Los datos sobre el índice de Gini fueron tomados de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (1981–2017). La muestra total de países es de 88 e incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Determinantes de la confianza

La literatura ha sostenido que las medidas que reducen la “distancia social” entre los ciudadanos deberían aumentar la confianza, mientras que los acontecimientos históricos que promueven una conducta oportunista de unos ciudadanos con otros disminuyen la confianza.⁵

La desigualdad del ingreso es una métrica importante de la distancia social y hay una fuerte correlación negativa entre el índice de Gini a nivel nacional y la confianza interpersonal (ver Gráfico 5.5). Todos los países en la región se encuentran en el cuadrante de una desigualdad relativamente alta y baja confianza. Hay quienes piensan que la asociación entre baja confianza y alta desigualdad proviene de una distribución desigual del poder en un país; algunos individuos potencialmente podrían utilizar el poder coercitivo del Estado para beneficiarse a expensas de todos los demás. Dado que esto procura un

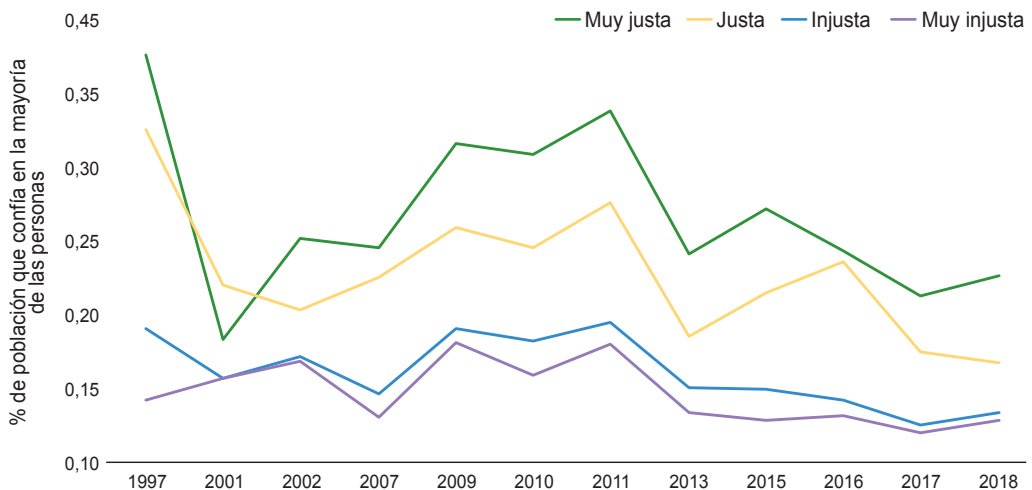
⁵ Easterly y Levine (1997); La Porta et al. (1997b); Berggren y Jordahl (2006); Bjørnskov (2007); Nunn y Wantchekon (2011).

amplio espectro de posibilidades de incurrir en una conducta oportunista hacia los menos poderosos, es probable que estos últimos expresen bajos niveles de confianza. La evidencia parece señalar niveles de confianza ligeramente mayores entre las personas con un ingreso más alto, pero las diferencias no son demasiado grandes. Si bien las brechas de confianza son notables, son insuficientes para explicar las diferencias regionales. Los grupos de ingreso más altos y más poderosos en América Latina y el Caribe también indican una confianza significativamente menor que el promedio de encuestados en otras regiones.

Es poco probable que la distribución de la población por edad, género y raza expliquen significativamente las diferencias de confianza entre América Latina y el Caribe y otras regiones. Sin embargo, son potencialmente pertinentes para entender la dinámica de la confianza, dadas las diferentes presiones sociales y experiencias a las que pueden verse expuestos los jóvenes y las personas mayores, hombres y mujeres y encuestados diferentes en términos raciales. Las mujeres sistemáticamente confían menos que los hombres en la región y cuanto más jóvenes, menor será su nivel de confianza. Esto es especialmente pertinente cuando se analizan las turbulencias sociales que experimentó la región en 2019, en las que la participación de los jóvenes fue especialmente marcada.

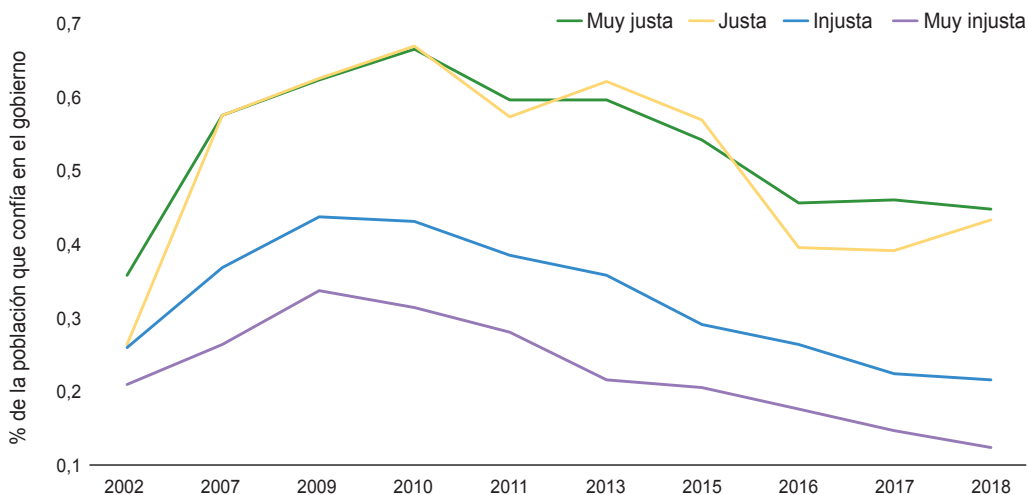
Además, la confianza interpersonal parece depender de las *percepciones* de la equidad de la redistribución del ingreso. El Gráfico 5.6 compara los niveles de confianza en diferentes grupos que responden si la distribución del ingreso es entre muy justa a

Gráfico 5.6 Evolución de la confianza interpersonal según la percepción de equidad en la distribución del ingreso



Fuente: Cálculos del BID en base a Latinobarómetro.

Nota: Confianza interpersonal es calculada usando la pregunta "Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?". Confianza es igual a 1 si la persona responde "Se puede confiar en la mayoría de las personas" y 0 en caso contrario ("Uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás"); posteriormente las respuestas individuales son promediadas por año para obtener la proporción de la población que "confía en la mayoría de las personas". Las categorías sobre percepción en la distribución del ingreso fueron tomadas de la pregunta: "¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en su país?", siendo las opciones de respuesta: (1) "Muy justa", (2) "Justa", (3) "Injusta" y (4) "Muy Injusta".

Gráfico 5.7 Evolución de la confianza en el gobierno según la percepción de equidad en la distribución del ingreso

Fuente: Cálculos del BID en base a Latinobarómetro.

Nota: La variable sobre confianza en el gobierno utiliza las respuestas individuales a la pregunta: "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene usted en...", para este caso en específico utilizamos la opción de "el gobierno". Confianza equivale a 1 si la persona respondió "Mucha" o "Algo" y el valor es 0 (cero) si la respuesta fue "Poca" o "Ninguna". Las categorías sobre percepción en la distribución del ingreso fueron tomadas de la pregunta: "¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en su país?", siendo las opciones de respuesta: (1) "Muy justa", (2) "Justa", (3) "Injusta" y (4) "Muy Injusta".

muy injusta. El gráfico muestra una brecha persistente en la confianza entre estos dos extremos. Se observa un resultado similar relacionado con la confianza en el gobierno. La confianza en el gobierno se reduce a la mitad en el grupo que considera que la distribución del ingreso es injusta (ver Gráfico 5.7).

Estrategias para aumentar la confianza

Para aumentar la cohesión social y la confianza, es necesario que las sociedades promuevan una mayor interacción entre sus miembros (Putnam, 2000). El Cuadro 5.2 detalla ejemplos seleccionados. Un conjunto de intervenciones en este sentido consiste en programas de deportes que intentan crear puentes y vínculos entre las personas reuniendo a individuos con diferentes antecedentes (Jaitman y Scartascini, 2017). Se ha intentado implementar programas con motivaciones similares en otros ámbitos, como la construcción de ciudadanía a través de la música (Mateo Díaz y Rucci, 2019). Las estrategias para reducir la distancia social entre las personas y los grupos también podrían incluir la difusión de información para rechazar ciertos mitos desafortunados.

En relación a cómo las empresas pueden aumentar la confianza, la estabilidad y la reputación siempre se han situado en primera línea. En el comercio online, las empresas dependen de las calificaciones y las evaluaciones de los consumidores. Las regulaciones

Cuadro 5.2 Aumento de la confianza. Algunos ejemplos

		Confianza en:		
Confianza de:	Individuos	Individuos	Negocios	Gobierno/Instituciones
	Individuos	Iniciativas de “unión y puente”. Participación social	Evaluación de otras personas. Cumplimiento de normas y regulaciones	Transparencia en promesas y resultados
	Negocios	Calificación crediticia	Reputación	Reglas estables
	Gobierno/Instituciones	Cumplimiento de normas y regulaciones.	Cumplimiento de normas y regulaciones.	Reducción de barreras; desarme mutuo

Fuente: Elaborado por personal del BID.

que emanan del gobierno y las disposiciones institucionales también aumentan la confianza entre los actores del sector privado. Las calificaciones crediticias permiten a los prestatarios construir reputaciones y las empresas pueden discriminar entre las personas y crear mercados que de otra manera podrían desaparecer. Esto crea incentivos para que las personas conserven buenas calificaciones. En algunos países, los registros crediticios públicos siguen el desempeño tanto de las personas como de las empresas en lo relacionado con el pago de los préstamos y, en algunos casos, incluyen otros datos (del sistema judicial o para saber si las personas pagan a tiempo sus facturas de suministros básicos) donde un buen desempeño también podría servir para aumentar la confianza. Un sistema legal efectivo y eficiente y tribunales imparciales pueden mejorar la confianza. Si se percibe que una conducta que no merece confianza será sancionada, las personas pensarán que otros van a actuar de forma más fiable.

La confianza de los ciudadanos en el gobierno es una función de los principios de organización básicos de una sociedad. La falta de confianza en el gobierno se manifiesta cuando los políticos no están intrínsecamente motivados para actuar en aras del interés colectivo de los ciudadanos, y cuando los ciudadanos no pueden restringir el comportamiento oportunista de los políticos. Por lo tanto, cualquier intervención o innovación institucional que ponga límites al comportamiento oportunista de los políticos también debería aumentar la confianza en el gobierno.

Hasta la fecha, existe escasa evidencia rigurosa sobre estas intervenciones y se requiere mucho más trabajo en el futuro. La información puede ser un elemento clave para fomentar la acción colectiva. Por ejemplo, si los ciudadanos no saben qué están haciendo sus gobiernos, no pueden unirse para sancionar el comportamiento oportunista del gobierno. La información sobre las intenciones y el desempeño de los gobiernos debería permitir a los ciudadanos actualizar sus ideas acerca de la fiabilidad del gobierno, su sensibilidad y eficiencia. La información también puede permitir a los ciudadanos evaluar la integridad de los gobiernos, su apertura y equidad (OCDE, 2017). De hecho, se ha observado que la divulgación de información sobre las intenciones y el desempeño de los gobiernos, una

práctica también conocida como transparencia, aumenta el conocimiento y la confianza de los ciudadanos en las instituciones.⁶

Alessandro et al. (2019) explotan una serie de compromisos contraídos por el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires al comienzo de su mandato. Estos compromisos eran objetivos claros y medibles en numerosos ámbitos del gobierno y se basaban en las prioridades de los ciudadanos; eran públicos y su cumplimiento era objeto de un seguimiento semanal. Los autores evalúan si la provisión/divulgación de información influye en la confianza en el gobierno. Sus resultados muestran que proporcionar información aumenta la percepción de cuán transparente es el gobierno en aproximadamente 8 puntos porcentuales (es decir, proporcionar información tiene importancia para las personas). Aún más importante, los autores muestran que el cumplimiento de los compromisos contraídos y el rendir cuenta de ellos aumenta la confianza de las personas en el gobierno significativamente más que cuando el gobierno no puede rendir cuenta de su desempeño. Estos resultados proporcionan evidencia de que formular una promesa, informar acerca de esas promesas y mostrar que dichas promesas se cumplen puede dar buenos resultados para aumentar la confianza.

Conclusiones

La confianza entre las personas, las empresas y los gobiernos puede tener un impacto importante en el desarrollo económico y en cómo las personas y los gobiernos actúan durante una pandemia. Los bajos niveles de confianza en América Latina y el Caribe son un impedimento importante para mejorar las políticas públicas, la innovación, la inversión y el crecimiento. La falta de confianza probablemente también tiene un impacto en la desigualdad, y las personas que viven en contextos de baja confianza parecen estar menos satisfechas. La falta de confianza también puede influir en cómo funcionan los sistemas políticos y cuánta delegación están dispuestas a aceptar las personas. Una taxonomía de la confianza es un mecanismo útil para categorizar las dimensiones pertinentes y estudiar las intervenciones de las políticas que pueden ayudar a mejorar las soluciones cooperativas en ámbitos particulares. Las intervenciones para mejorar la información son bastante prometedoras. Tienden a ser de costo relativamente bajo, pero pueden tener impactos importantes. En el caso de los gobiernos, proporcionar mejor información a los ciudadanos sobre las intenciones y los resultados parece una manera evidente de mejorar la confianza en las instituciones públicas. La respuesta a la pandemia de la COVID-19, como ha sucedido con otros desastres, será un momento decisivo para ver si la confianza aumenta o disminuye. Se requiere abundante investigación en este ámbito, sobre todo para encontrar maneras de aumentar la confianza entre las personas, para mejorar la confianza en los gobiernos y otros actores públicos, y para explorar maneras de fortalecer la confianza entre las empresas y los inversores y entre las empresas y sus clientes.

⁶ Downs (1957); Brennan y Lomasky (1997); Congleton (2001); Martinelli (2007); de Leon y Rizzi (2014); Grimmelikhuijsen (2012b); Alessandro et al. (2019).

CAPÍTULO 6

Las consecuencias del cambio climático y los desastres naturales

El cambio climático ha traído consigo temperaturas más altas y huracanes más frecuentes y poderosos a medida que se calientan las aguas de los océanos. Las emisiones de CO₂ han disminuido drásticamente debido a las restricciones a la movilidad y a la actividad económica instauradas durante la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, dado que no hay cambios estructurales en las políticas relacionadas con el clima, es probable que los niveles de las emisiones vuelvan a aumentar cuando se levanten las restricciones. Por lo tanto, el cambio climático sigue siendo una seria amenaza para el crecimiento económico. Además, la pandemia ha afectado particularmente a los pobres, que también son los más vulnerables ante el cambio climático.

La evidencia señala que los aumentos de las temperaturas y los desastres naturales tienen consecuencias macroeconómicas. Dado que los impactos negativos se sienten más agudamente en los hogares más pobres, las políticas de adaptación pueden contribuir a promover el crecimiento inclusivo. Sin embargo, para desarrollar respuestas adecuadas es fundamental entender los canales por los cuales estos desarrollos tienen un impacto en la actividad económica. Este capítulo se centra en los impactos macroeconómicos del aumento de las temperaturas y los desastres naturales en la región.¹

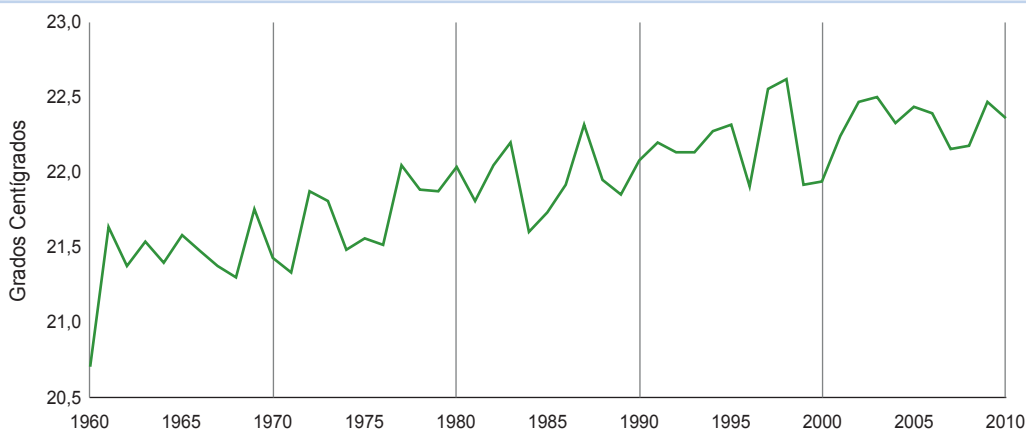
El aumento de las temperaturas

Entre los próximos 50 a 100 años, el clima cambiará drásticamente. Los patrones de las temperaturas y las precipitaciones ya han cambiado. Las temperaturas en la tierra y el mar han aumentado y las olas de calor son más frecuentes.² A lo largo de los últimos 50 años, la temperatura en América Latina y el Caribe ha aumentado sostenidamente, de 21,64°C en 1961 a 22,36°C en 2010 (ver Gráfico 6.1).³ Aunque puede que el clima a corto plazo fluctúe, la tendencia general de aumento de las temperaturas es clara.

¹ El cambio climático también tiene otros impactos, fundamentalmente el aumento de los niveles del mar, que no se abordan aquí.

² Informe del Panel Internacional sobre Cambio Climático (2018).

³ Cálculos del equipo del BID utilizando datos de Burke, Hsiang y Miguel (2015).

Gráfico 6.1 Temperatura anual promedio en América Latina y el Caribe

Fuente: Cálculos del BID en base a Burke, Hsiang y Miguel (2015).

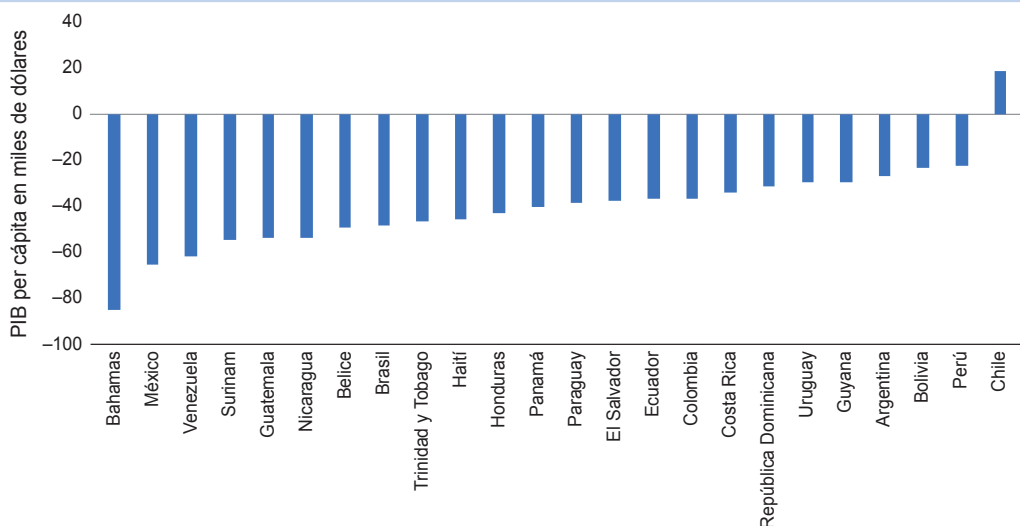
A pesar de cierto progreso para la coordinación de la mitigación, todas las proyecciones del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) señalan que la temperatura global subirá significativamente. Se prevé que la temperatura anual promedio en América Latina y el Caribe aumente entre 1°C y 4°C en 2080-2099, dependiendo del escenario de emisiones del IPCC.⁴ El incremento de las temperaturas y del nivel del mar probablemente aumentará la gravedad de los desastres naturales hidrometeorológicos: las tormentas, las inundaciones y las sequías. Con la amenaza del cambio climático, ha llegado el momento de prepararse para lo que parece ser la ocurrencia inevitable de más eventos climáticos extremos a medida que transcurre el siglo.

Para prepararse para los efectos del aumento de las temperaturas, resulta útil entender la magnitud del impacto económico. Sin embargo, para formular políticas es crucial entender los canales a través de los cuales la temperatura tiene un impacto en la economía y cuáles son los sectores económicos y las regiones geográficas más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático. Este diagnóstico permitirá a los países desarrollar políticas que reduzcan los impactos negativos.

La temperatura importa para el crecimiento económico

La temperatura tiene un impacto directo en el crecimiento económico. En América Central y el Caribe, un aumento de 1°C en la temperatura anual promedio disminuye el producto económico en aproximadamente un 2,5% (Hsiang, 2010). Es importante señalar que la temperatura influye no sólo en el nivel del PIB sino también en su tasa de crecimiento.

⁴ Cálculos del equipo del BID utilizando datos del World Bank Group Climate Change Knowledge Portal.

Gráfico 6.2 La reducción en los ingresos proyectados para 2100 debido a temperaturas más elevadas

Fuente: Cálculos del BID en base a Burke, Hsiang y Miguel (2015).

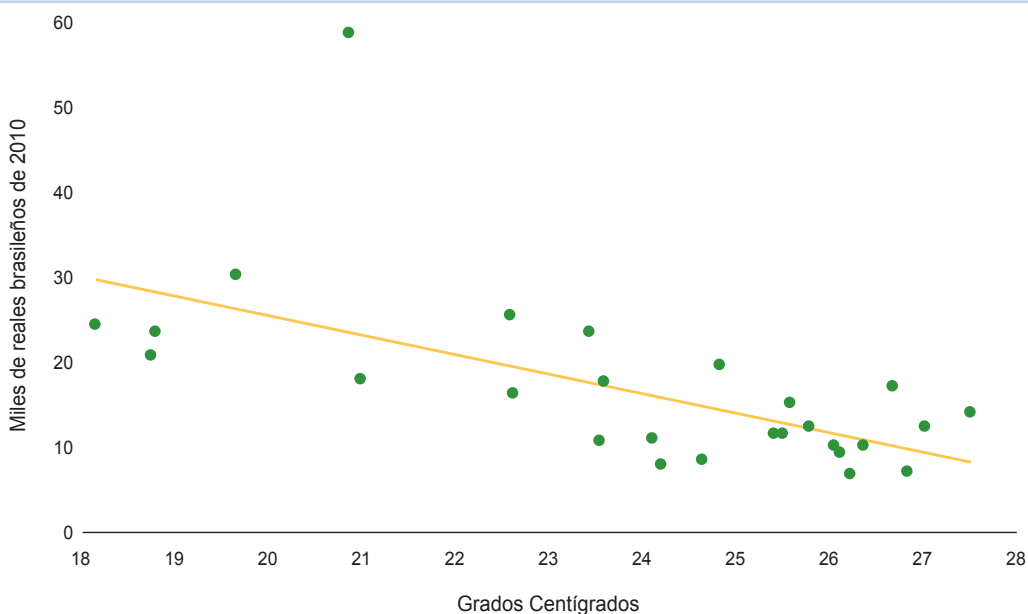
Nota: La reducción del PIB per cápita proyectada para 2100 dado un aumento estimado de la temperatura.

Esta distinción entre efectos en el crecimiento y efectos en el nivel es importante porque los efectos en el crecimiento se agravan con el tiempo, lo que tiene como resultado caídas mucho mayores del PIB a lo largo del tiempo (Dell, Jones y Olken, 2012; Colacito, Hoffmann y Phan, 2019). Se prevé que el aumento de las temperaturas debido al cambio climático disminuirá considerablemente el PIB per cápita en todos los países de América Latina y el Caribe excepto Chile hacia 2100 (ver Gráfico 6.2).

El efecto del incremento de la temperatura en el crecimiento económico no es el mismo para todos. En general, los países más fríos se beneficiarán de un clima más cálido y los países en regiones cálidas sufrirán (Burke, Hsiang y Miguel, 2015). Dado que numerosas economías emergentes tienen climas más cálidos ya, los impactos económicos negativos del aumento de la temperatura se concentrarán en las economías emergentes, exacerbando la desigualdad económica entre los países (Diffenbaugh y Burke, 2019 y Acevedo et al., 2018). Se estima que el ratio entre el decil superior y el decil inferior del PIB per cápita entre países a lo largo del período 1960–2010 es un 25% mayor de lo que habría sido sin el calentamiento global (Diffenbaugh y Burke, 2019).

El aumento de las temperaturas tiene un impacto negativo en el crecimiento económico en una amplia gama de sectores económicos, pero los impactos varían según los países y los sectores económicos.

Hasta la fecha, el aumento de las temperaturas del verano en Estados Unidos ha tenido un impacto negativo en el crecimiento económico en la agricultura, las finanzas, los servicios, el comercio minorista y mayorista y la construcción, lo que indica que reducir

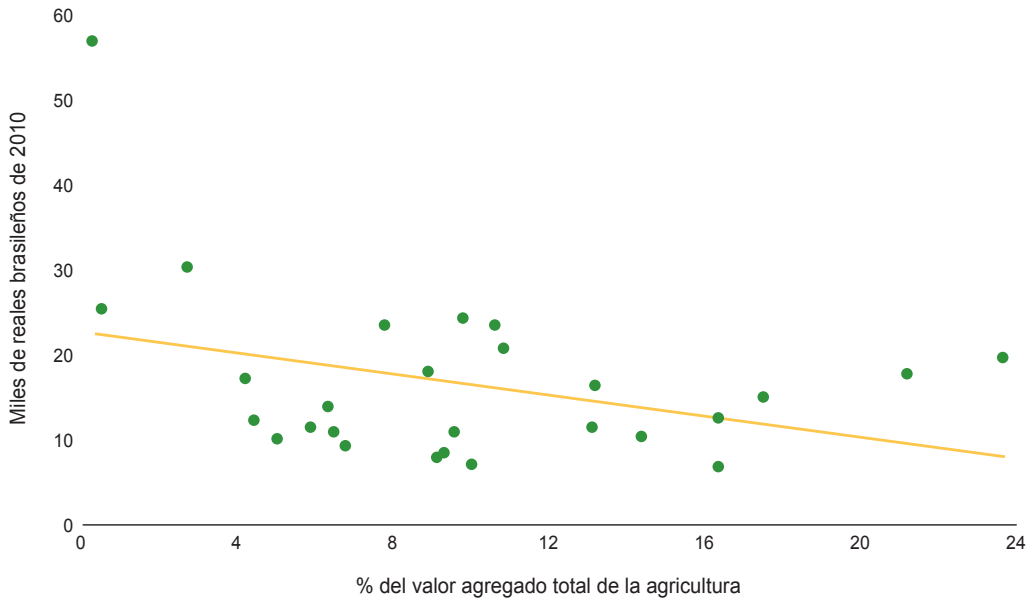
Gráfico 6.3 PIB per cápita y temperatura de referencia para los estados de Brasil

Fuente: Cálculos del BID en base a Matsuura y Willmott (2018) y al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

la dependencia de la economía de la agricultura es insuficiente para evitar los impactos negativos de temperaturas más altas (Colacito, Hoffmann y Phan, 2019).

De la misma manera, en América Central y el Caribe, los sectores del comercio mayorista y minorista, la restauración y el sector hotelero fueron los más golpeados por las temperaturas, posiblemente debido a la importancia de la productividad laboral en estos sectores (Hsiang, 2010). Como es de esperar, los sectores económicos que se ven naturalmente expuestos a las temperaturas como parte del proceso de producción son los que más sufren del aumento de la temperatura. En Estados Unidos, el impacto económico negativo de un verano 1°F más cálido fue casi 10 veces mayor en el sector de la agricultura que en los sectores del comercio minorista o mayorista (Colacito, Hoffmann y Phan, 2019).

El impacto de la temperatura en el crecimiento económico también variará según los países. Las regiones con las temperaturas más altas para empezar y cuyo PIB se concentra en los sectores económicos más expuestos sufrirán consecuencias más graves debido a un clima más cálido. Esto puede exacerbar la desigualdad en un mismo país. Por ejemplo, los estados de Brasil con un ingreso per cápita más bajo en 2010 tienen temperaturas de línea de base más altas (ver Gráfico 6.3) y el valor añadido agrícola representa un porcentaje mayor de su PIB (ver Gráfico 6.4). En su conjunto, estos hechos implican que los estados con menores ingresos son los que probablemente más sufrirán debido al aumento de las temperaturas, lo que empeorará la desigualdad entre los estados brasileños y probablemente reducirá la tasa de convergencia del ingreso entre diferentes subregiones (ver Capítulo 4).

Gráfico 6.4 PIB per cápita y porcentaje del valor agregado total de la agricultura en los estados de Brasil

Fuente: Cálculos del BID en base al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

El impacto de la temperatura en el crecimiento económico

La temperatura tiene un impacto en el suministro de insumos cruciales para las empresas, como el trabajo y el capital, y la productividad de esos insumos. Además, los eventos climáticos extremos pueden influir en la inversión tanto en capital físico como en la educación.

Las temperaturas más altas se traducen rápidamente en menos horas trabajadas en las empresas, incluso reduciendo la productividad de ese trabajo (Graff Zivin y Neidell, 2014; Cachon et al., 2012). Además, el aumento de las temperaturas parece disminuir los niveles educativos, lo cual probablemente disminuirá la productividad en el futuro. Por ejemplo, los choques de temperatura en los días de exámenes disminuyen el desempeño en matemáticas (Zivin et al., 2018). Las temperaturas persistentemente más altas también podrían disminuir el desempeño escolar y la oferta laboral al reducir los ingresos y tener un impacto adverso en la salud; por ejemplo, la temperatura podría tener como resultado una disminución del peso al nacer, lo cual tiene consecuencias en el aprendizaje (Deschênes et al., 2009).

La temperatura también influye en el stock de capital. Los choques de temperatura podrían reducir la inversión a través de una producción económica más baja, la venta de activos productivos para facilitar el acceso al consumo, una disminución de la productividad del capital (por ejemplo, en el caso de complementariedades entre trabajo y capital),

o un aumento del costo de financiamiento del capital (Hallegatte et al., 2016; Fankhauser y Tol, 2005). Seis años después de un choque de temperatura de 1°C se estima que la inversión sería un 6% más baja (Acevedo et al., 2018).

Los desastres naturales importan en el crecimiento económico

Los países en vías de desarrollo representan el 74% de la población mundial, pero sufren el 93% de la mortalidad por desastres naturales en todo el mundo (Cavallo y Noy, 2011). La ocurrencia misma de los desastres es un evento económico. Producen daños directos e indirectos. Los daños directos son la mortalidad y la morbilidad, la destrucción de activos físicos y los daños de las materias primas y los recursos naturales extraíbles. Uno de los factores cruciales (y en gran parte exógeno) que determina el alcance de los daños directos es la intensidad del desastre. Sin embargo, los factores tal como el desarrollo económico y el tamaño del país tienen un rol importante. Éstos tienden a estar positivamente correlacionados con el costo monetario de los daños porque en los países más ricos y más grandes, la riqueza está más expuesta. Sin embargo, los mismos factores tienden a asociarse negativamente con la mortalidad porque dichos países normalmente pueden permitirse gastos para estar mejor preparados, como queda ilustrado por las consecuencias de los terremotos en Chile y Haití en 2010. Además, los países más ricos y más grandes tienden a estar más diversificados y, por lo tanto, son capaces de gestionar las transferencias intersectoriales e interregionales requeridas para mitigar el impacto económico de los desastres naturales. Los países desarrollados grandes, por ejemplo, pueden absorber más fácilmente los choques de la producción debido a desastres naturales que se originan en ciertas regiones del país (Auffret, 2003). En cambio, los pequeños estados insulares en el Caribe son particularmente vulnerables.⁵

Otro factor es la economía política de la prevención de desastres. La desigualdad es un determinante importante de los esfuerzos de prevención: las sociedades más desiguales tienden a gastar menos recursos en prevención dado que son incapaces de resolver el problema de acción colectiva de implementar medidas preventivas y de mitigación (Anbarci, Escaleras y Register, 2005).⁶ Esto sugiere que en países más desiguales, los actores externos, como los bancos multilaterales de desarrollo u otros donantes, juegan un rol potencialmente mayor para persuadir a las autoridades locales de invertir en medidas de mitigación y adaptación para proteger las poblaciones pobres y vulnerables.

⁵ Rasmussen (2004); Heger, Julca y Paddison (2008); Coffman y Noy (2012).

⁶ En una línea similar, Besley y Burgess (2002) observan que los impactos de las inundaciones en India están negativamente correlacionados con la distribución de periódicos; atribuyen este efecto al hecho de que cuando la circulación es más alta, los políticos están más sujetos a rendición de cuentas y el gobierno es más activo en la prevención y mitigación de los impactos de los desastres. Eisenbee y Stromberg (2007) llegan a conclusiones similares en relación con la respuesta de la ayuda a los desastres en Estados Unidos ante la cobertura de los medios de comunicación.

Las intervenciones que contribuyen a mejorar la preparación pueden reducir el número de personas afectadas y las pérdidas directas por desastres naturales, sobre todo entre los grupos más vulnerables.

Los daños indirectos se refieren a otros resultados económicos después del desastre, entre los cuales están el impacto en el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad del ingreso. A nivel macroeconómico, los daños indirectos también incluyen impactos fiscales porque los gobiernos normalmente deben gastar un monto importante de recursos no presupuestados para ayudar a los afectados, y en la reconstrucción (neta de cualquier ayuda recibida), mientras que los ingresos pueden disminuir (ver Recuadro 6.1). A nivel

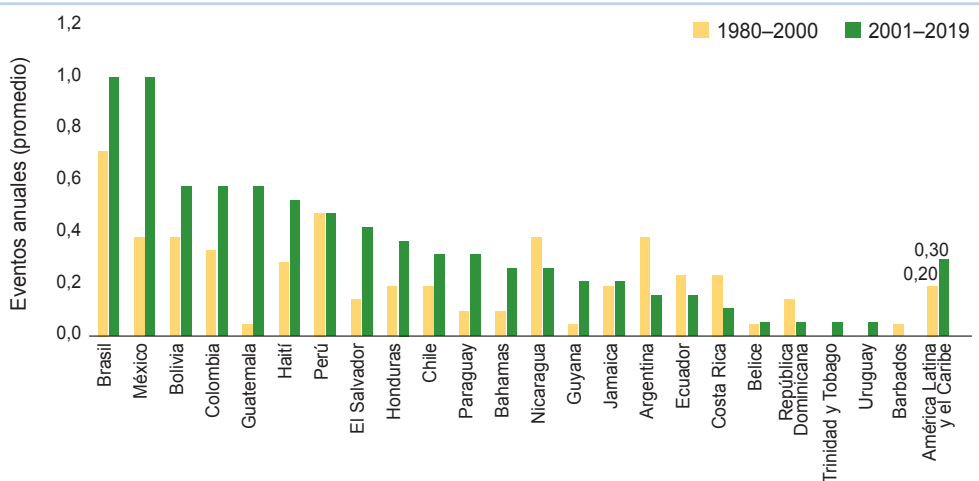
RECUADRO 6.1

La política fiscal y el cambio climático: el impacto de un clima más extremo

La magnitud, frecuencia y duración de los impactos fiscales provocados por los desastres naturales son altamente relevantes para las finanzas públicas como consecuencia del cambio climático. Globalmente, 17 de los 18 años más cálidos jamás registrados se han producido entre 2001 y 2017 (Faust, 2018). Este aumento de la temperatura promedio del mundo ha coincidido con un aumento considerable de la frecuencia anual de los desastres naturales relacionados con el clima, de 222 en 1980 a más de 700 en 2016 (Munich RE, 2018).

En efecto, la evidencia científica sugiere que el cambio climático está generando un aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales (Mann et al., 2017; EASAC, 2018; Reidmiller et al., 2018). Por consiguiente, el número de eventos climáticos extremos ha aumentado en América Latina y el Caribe y en el mundo (ver Gráfico 6.1.1). La ocurrencia anual promedio de eventos

Gráfico 6.1.1 Frecuencia de eventos climáticos extremos



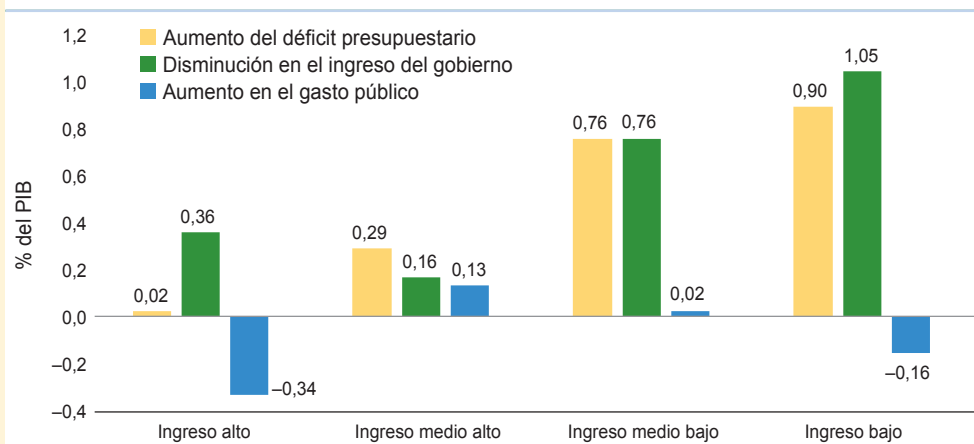
Fuente: Cálculos del BID en base a EM-DAT y Alejos (2017).

Nota: Panamá y Surinam, que no tienen eventos en ambos periodos, se excluyen del gráfico pero se incluyen en el promedio regional.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 6.1

(continuación)

Gráfico 6.1.2 Impacto fiscal de la ocurrencia de al menos un evento meteorológico extremo

Fuente: Cálculos del BID en base a Alejos (2017).

climáticos extremos por país en la región aumentó en más del 50%, de un evento cada ocho años (1980–2000) a uno cada cinco años (2001–2019) para los países que se enfrentan al menos a un evento climático extremo en cada uno de los dos periodos. Sin embargo, hay una heterogeneidad importante. Los países grandes como Brasil y México pueden enfrentarse a un mayor número de eventos mientras que los países pequeños (como los países isleños del Caribe) pueden enfrentarse a una probabilidad menor de un evento; sin embargo, cuando ocurren en estos países más pequeños, es muy posible que se trate de desastres naturales.

Los eventos climáticos extremos tienden a traducirse en menores ingresos dado que disminuye la recaudación tributaria de los sectores productivos. De la misma manera, ejercen presión en el gasto público y los costos aumentan debido a la respuesta de emergencia y el proceso de reconstrucción. Esta dinámica puede debilitar la posición fiscal del gobierno, aumentar la deuda pública y obligar al gobierno a retrasar o abandonar la inversión pública planificada. Uno de los peligros es una mayor prociclicidad, sobre todo en países que carecen de mecanismos adecuados de seguros de desastres.

La magnitud del impacto fiscal de eventos climáticos extremos más frecuentes puede ser considerable y puede perjudicar la consolidación fiscal en la región. Alejos (2017) estima que la ocurrencia de al menos un evento extremo en un determinado año se asocia con un aumento del déficit fiscal de 0,8% del PIB para los países de ingresos medios bajos, y de 0,9% del PIB para los países de ingresos bajos (ver Gráfico 6.1.2). Además, la mayor parte de este efecto negativo en el balance presupuestario proviene de una disminución, en el impacto, del ingreso. En los países de ingreso medio bajo y bajo, esta disminución del ingreso es equivalente al 0,8% y al 1,1% del PIB, respectivamente. Al contrario, el efecto contemporáneo en el gasto público es limitado y en los países de ingreso bajo puede que el gasto disminuya debido a limitaciones crediticias en el sector público.^a Al combinar estas estimaciones con las tasas de ocurrencia para América Latina y el Caribe, el costo fiscal anual promedio de los eventos climáticos extremos en la región fue de entre 0,2% y 0,3% del PIB para el período 2001–2019. Esto representa más del 10% del déficit fiscal promedio (2,6%) en esos años.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 6.1*(continuación)*

El cambio climático ha aumentado la exposición de la región a eventos climáticos extremos y el impacto potencial fiscal es grande. Aunque en los últimos 20 años los países de América Latina y el Caribe han implementado medidas de adaptación para reducir su vulnerabilidad y mejorar su preparación, quedan una serie de retos para enfrentarse a las consecuencias negativas del cambio climático, particularmente en relación con la dimensión fiscal. Desde una perspectiva de adaptación, estos retos incluyen desarrollar estrategias financieras para aplicar una política fiscal contracíclica después de los desastres, fortaleciendo los mecanismos de aseguramiento relacionados con los desastres,^a reorientando la inversión pública hacia la infraestructura resiliente al clima, utilizando metodologías para cuantificar el gasto público relacionado con el clima y los desastres. En términos de mitigación, la región tiene una agenda pendiente para seguir implementando los impuestos verdes, un ámbito en el que países como Chile y México han sido pioneros. En la medida en que los gobiernos implementen políticas para abordar estos problemas, serán capaces de utilizar sus recursos financieros más efectivamente, reducirán el impacto negativo en las cuentas fiscales y contribuirán a los esfuerzos globales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que empeoran el cambio climático.

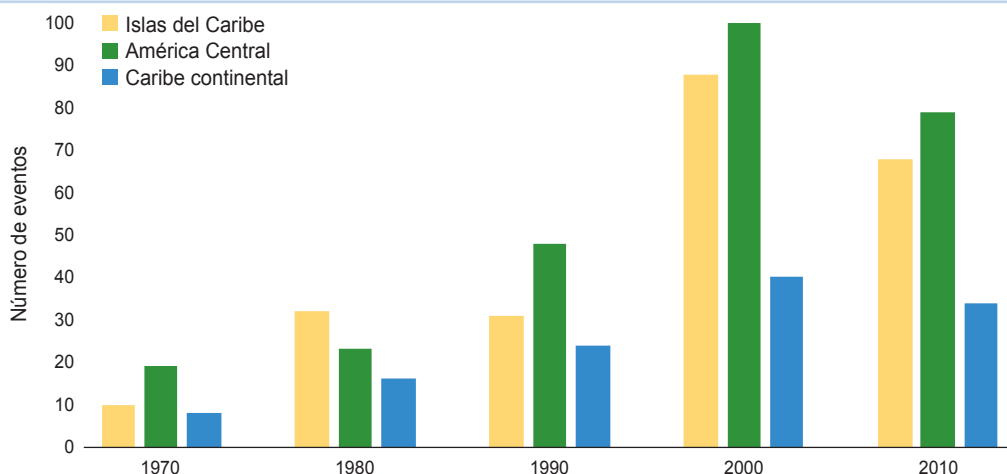
^a A pesar de estas conclusiones agregadas, hay evidencia de que la respuesta del gasto público ante los huracanes es positiva y que puede durar más de un ciclo fiscal en el caso de los países del Caribe (Quattara y Strobl, 2013). Además, las estimaciones de Alejos (2017) sólo reflejan el efecto neto en cada una de estas variables fiscales. Esto significa que las reasignaciones presupuestarias, por ejemplo, no se contabilizan como parte de los costos fiscales estimados a pesar de cierta evidencia sobre su importancia (ver Benson y Clay, 2004).

^b En 2009, el BID creó una facilidad de crédito contingente de US\$ 600 millones. Esta facilidad financia préstamos de hasta US\$ 100 millones con desembolsos que dependen de la ocurrencia de un desastre natural. El BID también ayuda a los países a diseñar y estructurar la venta de bonos de catástrofe.

de los hogares, los daños indirectos incluyen la pérdida de ingresos como resultado de la no provisión de bienes y servicios, o por la destrucción de medios de producción anteriormente utilizados (por ejemplo, la pesca, los bosques y la agricultura, entre otros). Los hogares de bajos ingresos son particularmente vulnerables porque tienen menos mecanismos de aseguramiento disponibles para protegerse.⁷ En particular, según Hallegatte et al. (2017), las personas pobres se ven expuestas a riesgos con más frecuencia, pierden una mayor parte de su riqueza cuando se producen los desastres y tienen menos acceso a recursos financieros para enfrentarse a la emergencia. Los impactos desproporcionados en los hogares con menores recursos pueden ser exacerbados si la ayuda y los esfuerzos de reconstrucción después de los desastres no están bien focalizados y, como resultado, no proporcionan ayuda a los grupos más vulnerables.

Los desastres naturales también aumentan la pobreza al reducir el crecimiento económico. El impacto en el crecimiento puede cuantificarse analizando el desempeño de la economía después de los desastres naturales medido por los cambios en el PIB. Borensztein, Cavallo y Jeanne (2017) observan que el producto disminuye el año del

⁷ Rodríguez-Oreggia et al. (2013).

Gráfico 6.5 Incidencia de desastres naturales hidrológicos en la cuenca del Caribe

Fuente: Cálculos del BID en base a EM-DAT.

Nota: América Central corresponde a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Islas del Caribe se refiere a Bahamas, Barbados, República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. Caribe continental se refiere a Colombia y Venezuela.

desastre, en promedio entre 2 y 4 puntos porcentuales. Las tasas de crecimiento del producto disminuyen en el año del evento entre un 2% y un 4%, y la recuperación después del desastre no es lo suficiente como para volver a la tendencia anterior al desastre.

La cuenca del Caribe: un estudio de caso en desastres hidrometeorológicos

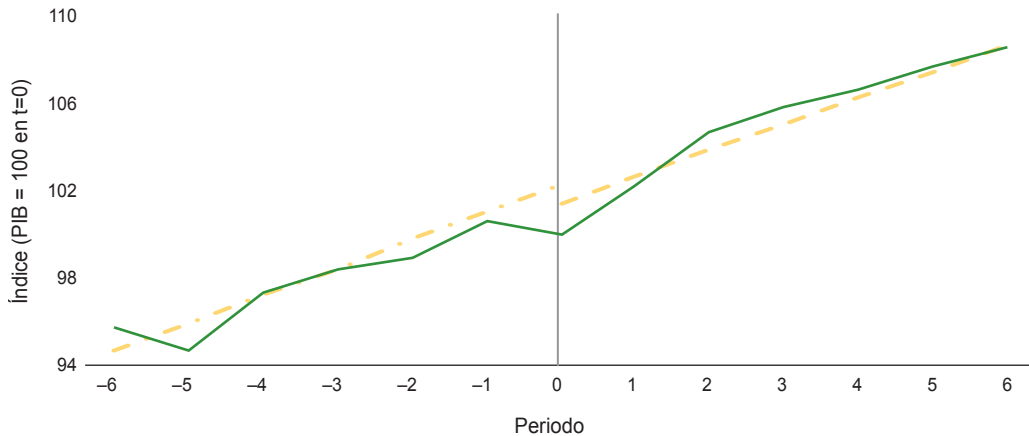
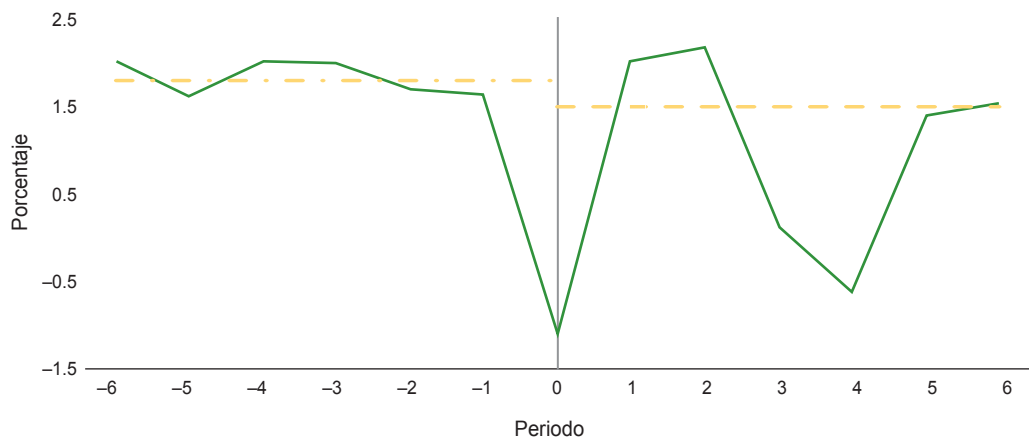
La cuenca del Caribe comprende las islas y los países de América Central y del Sur que tienen costa en el mar Caribe. Según EM-DAT,⁸ la incidencia de los desastres naturales hidrometeorológicos en esta región ha aumentado de 37 eventos en los años setenta a 181 eventos entre 2010 y 2018 (ver Gráfico 6.5).

El Gráfico 6.6, Panel A, compara el PIB per cápita real promedio de los 30 mayores desastres basándose en la tasa de mortalidad⁹ (es decir, el porcentaje de la población fallecida debido al desastre como porcentaje de la población del año anterior).¹⁰ La muestra se reduce a países en la cuenca del Caribe y a eventos que ocurrieron entre 1970 y

⁸ EM-DAT es una base de datos global sobre desastres naturales y tecnológicos, que contiene datos clave esenciales sobre la ocurrencia y los efectos de más de 21.000 desastres en el mundo, desde 1900 hasta el presente. EM-DAT es administrada por el Centro de Investigación sobre Epidemiología de Desastres (CRED) en la Escuela de Salud Pública de la Universidad Católica de Lovaina en Bruselas, Bélgica.

⁹ El criterio para identificar la lista de los 30 eventos más importantes puede realizarse alternativamente combinando la tasa de mortalidad, el número de personas afectadas y los daños (ver Alejos, 2017). Si bien la lista de eventos difiere dependiendo del criterio utilizado, los resultados son muy similares.

¹⁰ Los resultados del ejercicio son en gran parte robustos a cambiar la ventana a seis años en torno a los eventos, y a utilizar la lista de los 50 eventos más grandes o los 20 eventos más grandes, en lugar de los 30 más grandes.

Gráfico 6.6 Impacto económico de los desastres naturales en la cuenca del Caribe**A. PIB per cápita real****B. Crecimiento PIB per cápita real**

Fuente: Cálculos del BID en base a Borensztein, Cavallo y Jeanne (2017), EM-DAT e Indicadores de desarrollo mundial.
 Nota: La figura muestra los promedios del nivel de PIB real per cápita (Panel A) y las tasas de crecimiento anual del PIB real per cápita (Panel B) para los 30 desastres naturales hidrometeorológicos más grandes (basados en las tasas de mortalidad) en la cuenca del Caribe, en una ventana de 12 años centrada alrededor del evento. Las tendencias previas y posteriores al evento también se incluyen en ambos paneles. El tamaño efectivo de la muestra se reduce a 17 eventos considerando episodios superpuestos. En el Panel A, el nivel de PIB per cápita para cada evento se normaliza a 100 en el año del evento ($t = 0$) antes de tomar promedios en todos los países. En los Paneles A y B, las tendencias posteriores al desastre no son estadísticamente diferentes de las tendencias anteriores al desastre, lo que sugiere que las pérdidas de PIB per cápita durante los eventos no se recuperan.

2018.¹¹ El nivel del producto per cápita se normaliza a 100 el año del evento ($t=0$) y luego se miden los promedios en diferentes países. Debido al desastre natural, la tendencia en el nivel del PIB real cambia, y disminuye en 2,2 puntos porcentuales.

¹¹ El ejercicio sigue la metodología de Borensztein, Cavallo y Jeanne (2017). Los eventos identificados oscilan entre una tasa de mortalidad de 2.700 personas muertas por cada millón de habitantes (una tormenta en Honduras en 1974) a 12 personas muertas por cada millón de habitantes (una tormenta en Guatemala en 2010).

En términos de tasas de crecimiento promedio del PIB real per cápita, el Gráfico 6.6, Panel B, muestra que el crecimiento del PIB disminuye en un 2,9%. Las tasas de crecimiento posteriores al desastre, a su vez, sugieren que la recuperación que sigue no es suficiente como para situarse en la tendencia anterior al desastre. En particular, el crecimiento promedio antes y después del desastre no es estadísticamente diferente (si algo ocurre es que las tasas de crecimiento después de la crisis son más bajas).

Los impactos negativos en la actividad económica no influyen en todos los grupos de ingreso de manera uniforme. Los hogares de ingresos bajos sufren desproporcionadamente más debido al impacto de los desastres porque son más vulnerables, tienen menos recursos para gastar en prevención y tienen menos posibilidades de lidiar con ellos cuando ocurren.¹² Dado que el ingreso de los hogares pobres disminuye más que el ingreso de los hogares ricos, la desigualdad del ingreso también aumenta. Además, la recurrencia de eventos puede tener impactos negativos irreversibles en la salud y la educación, sobre todo en los niños. Hallegatte et al. (2017) estiman que, si todos los desastres pudieran prevenirse, el número de personas en extrema pobreza disminuiría en aproximadamente 26 millones en un año. Si se extrapolan estas cifras a las islas del Caribe, 145.000 personas podrían salir de la pobreza en la región inmediatamente.¹³ Dada la magnitud de los impactos estimados en el crecimiento y la pobreza, la construcción de resiliencia es claramente una política de desarrollo.

Mitigación y adaptación para prepararse para el futuro

La primera línea de acción para limitar los impactos negativos del cambio climático es la mitigación. Para evitar los efectos catastróficos del cambio climático, los países en todo el mundo deben reducir sus emisiones de carbono como parte de una estrategia coordinada para mitigar de forma global el cambio climático.

Suponiendo que el mundo eventualmente actuará a medida que la situación se vuelva cada vez peor, cuanto más se espere para adoptar medidas decisivas, más altos serán los costos estimados asociados con activos bloqueados en industrias que son grandes emisoras de carbono.¹⁴ Al día de hoy, aproximadamente un 10% de las centrales eléctricas de combustibles fósiles en la región tendrían que cerrarse prematuramente para alcanzar el objetivo de 2°C del Acuerdo de París (González-Mahecha et al., 2019).

¹² Para un estudio reciente sobre los efectos de los desastres naturales en los pobres, véase Hallegatte et al. (2017).

¹³ Sólo la población de las islas del Caribe, incluyendo Haití, Cuba y la República Dominicana, equivale al 0,56% del total de la población mundial. El número de personas que podrían salir de la pobreza inmediatamente, según se recoge aquí, proviene de una extrapolación de un informe del Banco Mundial para el promedio regional. No tiene en cuenta la diferencia en las tasas de pobreza en la región del Caribe donde las tasas de pobreza se concentran en algunos de los países/islas.

¹⁴ También podría haber implicaciones importantes sobre la estabilidad financiera (ver Caldecott, 2016).

La construcción de más centrales eléctricas de combustibles fósiles sólo aumentaría los costos de los activos bloqueados y la urgencia y los costos económicos de la transición en el sector de la energía.¹⁵

La segunda línea de acción comprende la reducción de las pérdidas provocadas por el cambio climático; este proceso requiere mejorar la planeación, incorporando medidas de adaptación. Los gobiernos necesitan políticas para ayudar a reducir el impacto económico directo del aumento de las temperaturas. Es probable que las regiones más pobres experimenten grandes pérdidas económicas dado que a menudo tienen temperaturas básicas más altas y dependen más de sectores económicos altamente expuestos, como la agricultura. De la misma manera, los hogares más pobres probablemente se enfrentarán a choques económicos más grandes dado que tienden a trabajar en el sector agrícola, dedican una mayor fracción de sus ingresos a las necesidades básicas y tienen menos acceso al ahorro y al crédito para moderar los impactos económicos negativos de los choques de temperatura (Hallegatte et al., 2016; Hallegatte y Rozenberg, 2017; FMI, 2016).

En el caso de los desastres naturales, reducir las pérdidas implica “encoger la meta” con intervenciones que pueden disminuir el impacto de los desastres; estas políticas incluyen la planificación del uso de la tierra, el endurecimiento de los códigos de construcción y otras intervenciones de ingeniería para aumentar la resiliencia. Algunas medidas ex ante que pueden reducir las pérdidas en caso de desastre son costosas y, por lo tanto, los gobiernos deben evaluar rigurosamente los posibles impactos ex post y la probabilidad de que ocurran desastres.

Como consecuencia de un desastre natural, los gobiernos deben asumir los costos de la asistencia humanitaria y la reconstrucción eventual de los activos destruidos. Lidar con un desastre natural puede ser costoso para los gobiernos, sobre todo en tiempos de fuertes restricciones presupuestarias. Una fuente de financiamiento que normalmente está disponible después de un desastre es la ayuda externa. Los flujos de ayuda promedio a los países el año en que ocurre un desastre natural aumentan en un 18% en comparación con los dos años anteriores (Becerra, Cavallo y Noy, 2014). Sin embargo, eso equivale a sólo el 0,25% del PIB, y a menos del 3% del total de los daños estimados provocados por los mismos eventos. Además, lo prometido por los donantes cuando la crisis está en su punto máximo suele ser más alta que el monto de ayuda extranjera que efectivamente se desembolsa, sobre todo si los donantes perciben que es posible que la ayuda no se gaste según las prioridades fijadas.

Si la ayuda externa no es lo suficiente como para apoyar a los países en vías de desarrollo a lidiar con los costos impuestos por los desastres naturales, ¿qué más pueden hacer los países? Algunas herramientas alternativas de financiamiento para los países en vías de desarrollo son los fondos de reserva (que implican ahorrar ex ante para construir una

¹⁵ Estos temas se abordarán más detalladamente en el informe “De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe”.

reserva, como ha podido hacer Chile en la década del 2000), líneas de crédito de contingencia (por ejemplo la Facilidad de Crédito Contingente, CCF por sus siglas en inglés, del BID para Emergencias Causadas por Desastres Naturales),¹⁶ los fondos comunes regionales de riesgo (como la Caribbean Catastrophic Risk Insurance Facility -CCRIF),¹⁷ o los contratos de seguros y reaseguros.¹⁸ Todos estos mecanismos requieren la voluntad política para pagar los costos iniciales con el fin de reducir los impactos fiscales de los desastres ex post.

Una de las formas más prometedoras de seguro de desastres es lo que se conoce como bono de catástrofe (o cat), es decir, un instrumento financiero transable que distribuye el riesgo en diferentes mercados de capital globales. Estos bonos suelen ser emitidos por los gobiernos, por las empresas de seguro o reaseguro -las aseguradoras de las aseguradoras. Aunque normalmente sólo cubren una fracción de los daños, pueden proporcionar ayuda financiera muy rápidamente en el caso de eventos severos dado que los términos financieros se basan más en las características del evento que en una estimación de las pérdidas; de esta manera, se parecen a los seguros paramétricos. Por lo tanto, los beneficios financieros tienden a ser menos contenciosos y los gobiernos pueden proporcionar ayuda rápida antes de que llegue la ayuda externa.

Este seguro proporciona un beneficio adicional, que quizás se entiende menos. Los países con alto riesgo de sufrir un desastre natural también corren más peligro de no poder pagar sus deudas si una catástrofe los golpea.¹⁹ Por consiguiente, tienen menos credibilidad en los mercados de capital y deben vender su deuda con rendimientos más altos. Al reducir el riesgo de impago y disminuir los costos de financiamiento, los bonos cat permiten a los países endeudarse más. Las estimaciones de Borensztein, Cavallo y Jeanne (2017) sugieren que los gobiernos podrían aumentar sus préstamos externos desde aproximadamente un 30% a más del 60% del PIB, en promedio, proporcionando aumentos de bienestar equivalentes a varios puntos porcentuales de consumo general. Aun cuando no se incrementen realmente sus préstamos, el bienestar aumentaría debido a las tasas de interés más bajas.

En 2006, México se convirtió en el país pionero de la región al emitir un bono cat de US\$ 160 millones para cubrir daños en caso de terremotos. Sin embargo, para la mayoría de los países, asegurarse contra catástrofes es sumamente caro. Los bonos cat cuestan cuatro veces o más de lo que el país típico está dispuesto a pagar para cosechar los beneficios

¹⁶ El CCF es una facilidad que proporciona a los países miembros prestamistas del BID un monto importante de recursos líquidos después de un desastre severo para ayudarles a proporcionar ayuda humanitaria y restablecer los servicios básicos para la población. El CCF ofrece préstamos contingentes paramétricos que están preparados de antemano a través del proceso regular de préstamos de inversión del BID, pero que son desembolsados después de que se verifique que se ha producido un desastre con las características previamente acordadas (como tipo, localización e intensidad).

¹⁷ La CCRIF fue desarrollada en 2007 bajo el liderazgo técnico del Banco Mundial. Fue formada como un fondo común de riesgo multipaís. Proporciona políticas paramétricas respaldadas tanto por mercados tradicionales como de capital.

¹⁸ Ver Hallegatte et al. (2017) para un debate más amplio sobre cada una de las opciones.

¹⁹ Ver Borensztein, Cavallo y Valenzuela (2009).

del bienestar. Esto se debe en parte a la complejidad asociada con la estimación de un evento que ocurre una vez en un siglo y la incertidumbre relacionada con esas estimaciones. Además, las empresas privadas pueden enfrentarse a desincentivos invirtiendo en costosos análisis de riesgo y modelaje requeridos, dado que su trabajo puede acabar siendo de dominio público. El resultado es un entorno sediento de información en el que los inversores pueden inhibirse y la cobertura es cara. En este ámbito, el sector público, así como las instituciones multilaterales, pueden jugar un rol crucial.

Los países en vías de desarrollo se enfrentan a tres tipos de obstáculos al implementar los mecanismos de financiamiento ex ante: escasez de mercados (los mercados de seguros siguen siendo subdesarrollados, sobre todo en los países en vías de desarrollo); resistencia política (puede que los políticos se muestran reacios a apoyar los gastos para protegerse de riesgos que quizá no se materialicen, y si se materializan, los beneficios podrían ser capitalizados por otros políticos); y un marco institucional inadecuado (falta un análisis de evaluación de riesgo y en muchos países el marco legal para vigilar el cumplimiento de los contratos es débil). En ese panorama, los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) pueden jugar un rol catalítico. Pueden subsidiar la investigación y los estudios que prevén la probabilidad de desastres que se requieren para apoyar los mercados de seguro locales o pueden compartir los resultados de la investigación pública sobre evaluación de riesgo con el sector privado para apoyar los mercados de seguros.

La penetración de los seguros contra los riesgos catastróficos también es baja en el sector privado en los países en vías de desarrollo (Löw, 2018). Si bien la investigación que identifica la relación entre penetración de los seguros, recuperación y resultados de mitigación es sorprendentemente limitada, la evidencia existente sugiere que tener un seguro aumenta las probabilidades de reconstrucción, reduce las dificultades financieras de la población afectada después del desastre y acelera el tiempo de recuperación (Kousky, 2019). En particular, la penetración de los seguros es desigual en diferentes grupos de ingreso, y los hogares de bajos ingresos tienen menos cobertura de seguros que los hogares de altos ingresos. En Chile, por ejemplo, sólo el 4,5% de los hogares de bajos ingresos tiene seguro contra terremotos, en comparación con el 33% de los hogares de altos ingresos.²⁰ Esto sugiere que los que más necesitan después de un desastre son los que menos probabilidades tienen de tener acceso a través de seguros. Además, en la medida en que los seguros incitan a los propietarios a construir viviendas según normas más rigurosas, los hogares más pobres que viven en viviendas más peligrosas están más expuestos. Por lo tanto, los gobiernos tienen un rol que jugar para apoyar el desarrollo de mercados de seguros privados para cubrir riesgos catastróficos. Se debería poner un énfasis especial en la creación de productos que sirven a hogares de bajos ingresos que están menos protegidos y más expuestos.

²⁰ Encuesta Casen: <https://www.hacienda.cl/english/documents/statistics/casen-survey.html>.

Conclusiones

El cambio climático y los desastres naturales pueden tener un impacto negativo en el crecimiento y aumentar la pobreza dado que imponen una carga desproporcionada a los sectores más vulnerables de la economía. De la misma manera, los impactos económicos de la pandemia de la COVID-19 se concentran entre los hogares y sectores más vulnerables, lo que exacerba la desigualdad. La causalidad biunívoca entre la desigualdad del ingreso y los impactos negativos de los eventos climáticos implica que una mayor desigualdad generará consecuencias negativas más amplias cuando se produzca un shock climático, lo cual aumenta la vulnerabilidad de los pobres ante futuros shocks. Este bucle de realimentación negativa destaca la importancia de las políticas que reducen la desigualdad centrándose en la resiliencia. Una sociedad más equitativa está mejor posicionada para enfrentarse a los desafíos del cambio climático, los desastres naturales y las pandemias.

Los países deben adoptar medidas para mitigar el cambio climático y, al mismo tiempo, prepararse para lidiar con las consecuencias, entre ellas, el aumento de las temperaturas y los desastres naturales, mediante una mejor adaptación.

El contexto de bajo crecimiento, los presupuestos fiscales ajustados y los niveles persistentemente altos de desigualdad que prevalecen en numerosos países en la región suponen más desafíos para los responsables de las políticas públicas, puesto que prepararse para los desastres es caro y los beneficios son inciertos. Los esfuerzos requeridos para aumentar la resiliencia en la región exigen una colaboración entre las autoridades nacionales y la comunidad internacional. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden ayudar mediante la asesoría y el desarrollo de nuevos productos. La comunidad internacional más amplia, a su vez, se enfrenta a un desafío adicional, dado que abordar el cambio climático requiere una acción colectiva a nivel global y un alto nivel de colaboración y coordinación entre los países.

CAPÍTULO 7

Políticas para promover la inclusión y el crecimiento

A lo largo de las dos últimas décadas, el ingreso de las familias ha mejorado en América Latina y el Caribe y la pobreza y la desigualdad se han reducido. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento ha disminuido y la desigualdad ha comenzado a aumentar nuevamente. Por otro lado, una clase media en ascenso tenía mayores aspiraciones para el futuro, lo que generaba fuertes demandas por mejores servicios. Si bien seguramente había otros factores en juego, la brecha creciente entre los niveles persistentemente altos de desigualdad y las malas perspectivas, por un lado, y el deseo de mejores oportunidades y servicios, por otro, detonó las protestas en la región en la segunda mitad de 2019.

Además de esto, la región actualmente se enfrenta a la pandemia de la COVID-19 y la crisis económica asociada. Los gobiernos han adoptado fuertes medidas no farmacéuticas para salvar vidas y el cierre parcial organizado de las economías ha provocado una fuerte recesión en la región. Como se observaba en el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2020, *Políticas para combatir la pandemia*, no se trata de una recesión convencional dado que no se parece prácticamente en nada a las típicas fluctuaciones del ciclo de negocios. Esto implica que las políticas habituales para la gestión de la demanda (política monetaria y fiscal contracíclica) pueden ser inadecuadas, sobre todo si dan lugar a actividades que van en contra de los objetivos de distanciamiento social requeridos para frenar la propagación de la enfermedad. Más bien, las políticas deberían destinarse a aliviar y ayudar a las familias que pierden su fuente de ingresos y a mantener intacto el núcleo productivo de la economía. Los gobiernos en toda la región están adoptando estas medidas, pero al mismo tiempo se enfrentan a importantes restricciones fiscales y a otros problemas macroeconómicos.

Desafortunadamente, la crisis actual sólo exacerbará los problemas subyacentes de desigualdad y exclusión que aquejan a la región. El objetivo de este informe consiste en presentar un análisis y definir políticas que aumentarán las oportunidades para todos, particularmente para los más desfavorecidos, a medida que la actual crisis disminuya. La inclusión es a la vez compleja y multidimensional, y es imposible abarcarlo todo en un informe breve; el foco aquí está en ciertos ámbitos. Muchos asuntos importantes, como

la educación, las habilidades, el género, los derechos indígenas, la salud, la informalidad, el futuro del empleo y el acceso a servicios públicos específicos serían tratados en otra instancia.¹ En este caso se pone el énfasis en factores más estructurales para impulsar el crecimiento inclusivo una vez que los gobiernos decidan abrir sus economías.

La estabilidad macroeconómica y financiera es una condición necesaria para promover el crecimiento inclusivo una vez que la emergencia sanitaria ceda y, como se señala en Nuguer y Powell (2020), los hacedores de políticas públicas en la región se han mostrado muy activos combatiendo esta pandemia. Es interesante señalar que la inflación baja y estable no sólo es buena para el crecimiento sino también favorece a los pobres. Además, la política monetaria expansiva que estimula la economía en periodos *normales* de bajo crecimiento beneficia a todos, pero especialmente a los hogares de bajos ingresos. Este nuevo contexto significa que los argumentos tradicionales para fortalecer a los bancos centrales mediante su independencia y la separación efectiva de la política contingente no sólo son importantes para mantener la estabilidad de los precios en América Latina y el Caribe sino también para alcanzar el crecimiento inclusivo.

En relación con la estabilidad financiera, la región ha hecho importantes progresos en mejorar la regulación y supervisión bancaria, y los bancos han llegado a la crisis de la COVID-19 con ratios de capital y liquidez altos (Nuguer y Powell, 2020). Sin embargo, la crisis ejerce una presión en los sistemas financieros a través de una mayor demanda de liquidez y un brusco aumento del riesgo de crédito. A pesar del progreso logrado en la inclusión financiera, los sistemas financieros siguen siendo relativamente poco profundos, y muchas de las familias más pobres quedan excluidas del mundo de los servicios financieros debido a la falta de fondos, altos costos o falta de confianza, que puede relacionarse con un bajo nivel de información. Nuevas investigaciones sobre educación financiera, particularmente sobre los programas destinados a los jóvenes, generan un mayor optimismo de que puedan ser beneficiosos. Debido a los altos costos y a la débil competencia, algunos países han experimentado con intervenciones directas, como créditos focalizados y techos a las tasas de interés. La evidencia es diversa, y algunos impactos son beneficiosos, pero también hay consecuencias no deseadas. Si se aplican, estas intervenciones deberían calibrarse atentamente y ser rigurosamente evaluadas. Puede que sea preferible adoptar otras maneras de mejorar la competencia, como proporcionar mejor información a los consumidores, adoptar regulaciones que faciliten el cambio entre una institución y otra

¹ Ver Busso y Messina (de próxima publicación). Márquez et al. (2007) se centraban en temas relacionados con la inclusión que cubrían varios de estos ámbitos, así como algunos temas incluidos en este informe. Si bien se ha observado un progreso desde esa fecha, las recomendaciones más analíticas en relación con cómo promover la inclusión siguen siendo pertinentes. Más específicamente, ver Ñopo (2012) sobre la discriminación, Berlinski y Schady (2015) sobre el aprendizaje de la temprana infancia y Busso et al. (2017) sobre la educación y las habilidades. Powell (2015) e Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) analizaban los registros en relación con el gasto público y los resultados en diversos sectores sociales, mientras BID (2013) y Alaimo et al. (2015) analizaban los temas de mercado laboral.

y asegurar que las innovaciones en el ámbito de la tecnología financiera estén reguladas de manera que se equilibren los bajos costos de entrada con la estabilidad financiera.² La crisis actual también puede representar una oportunidad en lo que se refiere a impulsar la inclusión financiera, dado que se pueden implementar programas ampliados para proporcionar transferencias a las familias y a empresas muy pequeñas a través del sistema financiero, proporcionando incentivos para que abran su primera cuenta, y a bajo costo.

La crisis actual también ejerce una fuerte presión en las cuentas fiscales de los países, están aumentando los déficits fiscales y la deuda. Al mismo tiempo, es importante que los gobiernos no pierdan de vista los objetivos a mediano plazo y las oportunidades potenciales de reformas fiscales que mejoren el crecimiento inclusivo. Los responsables de las políticas fiscales se han mostrado muy activos intentando conservar lo más intacto posible el núcleo de las economías en un esfuerzo para impulsar el crecimiento inclusivo una vez que la amenaza sanitaria esté contenida. En este sentido, el crecimiento y la igualdad se ven con frecuencia como sustitutos, y se piensa que las políticas logran el primero a expensas de la segunda. Sin embargo, esto no es lo que ocurre siempre, sobre todo dada la estructura real de los sistemas tributarios y de los gastos. Por ejemplo, puede que haya cierto espacio para mejorar la base fiscal o lograr que el sistema tributario sea más progresivo y luego utilizar esos ingresos para impulsar el crecimiento. Los países que intentan aumentar el nivel de ingreso y gasto en relación con los bajos niveles actuales deberían asegurar que estos recursos adicionales se utilicen adecuadamente. Impulsar la eficiencia y focalizar el gasto podría arrojar una mejor relación costo-beneficio.³

Como respuesta a la crisis, se han incrementado las transferencias a las familias más pobres y a las empresas micro y muy pequeñas. Esto es comprensible dado que proporcionan alivio a los más vulnerables y a aquellos que cuentan con muy pocos activos y pueden perder su sustento. A medida que la crisis vaya disminuyendo, será necesario reevaluar estos programas dado que también pueden crear incentivos para que los trabajadores permanezcan en empresas informales de baja productividad que podrían disminuir el crecimiento. La reasignación del gasto de manera que aumente la actividad económica general o que proporcione incentivos para actividades más productivas, particularmente en los hogares de bajos ingresos, puede ser un enfoque más adecuado. Algunos aspectos del gasto en infraestructura pueden beneficiar a las personas con bajos ingresos, y un mejor gasto en educación superior y en habilidades puede aumentar el crecimiento y mejorar la equidad simultáneamente.

Se suele pensar en los sistemas tributarios como una manera de obtener ingresos y no como herramientas para el desarrollo.⁴ En numerosos casos, la reforma de los actuales sistemas tributarios puede impulsar el crecimiento y, al mismo tiempo, reducir

² BID/Finnovista (2018).

³ Ver Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

⁴ Ver Corbacho, Fretes Cibils y Lora (2013).

la desigualdad. Se pueden elaborar sistemas tributarios más progresivos, y se pueden desarrollar planes tributarios y de gasto para impulsar la actividad, sobre todo en los hogares o regiones más pobres. Si bien los impuestos al valor agregado pueden parecer regresivos a primera vista, un diseño más adecuado los puede volver progresivos, sobre todo si se combinan con un mayor gasto a favor de los pobres. Hay una urgente necesidad de eliminar el gasto tributario (como las exenciones fiscales, que normalmente son regresivas) y utilizar los ingresos para aumentar el gasto a favor de los pobres. Al contar con impuestos sobre la renta y la propiedad bien diseñados, en muchos casos también se aumentaría la progresividad. Comprender los patrones de desigualdad en la región es crucial para formular la respuesta adecuada de las políticas.

A pesar de numerosos análisis recientes, la dimensión regional subnacional ha sido objeto de menos atención en términos cuantitativos. La desigualdad regional entre los países es mayor en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo, y si bien las zonas más pobres parecen estar creciendo más rápidamente que las más ricas, la rapidez de la convergencia es lenta. La crisis de la COVID-19 puede haber detenido completamente esta convergencia o incluso invertido la tendencia. Al analizar sólo las diferencias en los ingresos promedio de los hogares, las diferencias regionales nacionales y subnacionales explican hasta el 25% del total de la desigualdad de las familias individuales. Esto corresponde a un porcentaje importante dado que las regiones subnacionales consideradas siguen siendo relativamente grandes; una división más granular sin duda explicaría un porcentaje aún mayor. Por lo tanto, las transferencias de las zonas más ricas a las más pobres (normalmente administradas por los gobiernos nacionales) podrían jugar un rol importante y deberían ser parte de la mezcla de políticas. Sin embargo, hay peligros, y estas transferencias no deberían erosionar los incentivos para que las zonas impulsaran sus propios ingresos tributarios ni provocaran un riesgo moral -la idea de que no es necesario prestar atención las restricciones presupuestarias dado que la autoridad nacional puede ser rescatada. En numerosos casos, el actual sistema de transferencias, si bien es considerable en términos de volumen, influye poco en la reducción de la desigualdad regional y bien podría estimular los incentivos perversos. La reforma hacia un sistema de transferencias de cualificación fiscal rigurosamente diseñadas, como se aplica en numerosos países de la OCDE, constituiría un importante progreso.

Otro factor detrás de la recuperación y la gestión de la crisis actual es la confianza. La confianza tiene numerosas dimensiones -entre las personas, las empresas y los gobiernos. Una confianza baja en cada dimensión puede tener impactos negativos en la actividad económica y el bienestar y la eficiencia de las políticas que un gobierno lleva a cabo, sobre todo durante una pandemia. Hay relaciones positivas entre confianza, crecimiento, inversión, innovación y disponibilidad de financiamiento. La confianza ha sido baja y ha disminuido en la región, y si bien hay numerosos motivos socioeconómicos complejos detrás de esto, las intervenciones de las políticas podrían ser útiles. Un sistema judicial

eficiente y que se considere justo es clave. Mejores sistemas de información pueden aumentar el acceso al crédito, tanto para las personas como para las empresas. Las regulaciones y los incentivos para mejorar la gobernanza corporativa y a favor de derechos más sólidos de los acreedores pueden contribuir a mejorar el acceso al financiamiento externo. Los gobiernos también pueden aumentar la confianza en sus propias actividades proporcionando una mejor información y asegurando que el público conozca los planes del gobierno, cómo ejecutará esos planes y cuáles serán los resultados. Mejorar la comunicación en estas dimensiones puede producir resultados reales, como mejorar la recaudación tributaria cuando los ciudadanos confían más en que sus impuestos serán utilizados adecuadamente. Aun así, queda mucho trabajo por hacer en este ámbito para entender los orígenes y consecuencias de una baja confianza y elaborar las políticas potenciales para lidiar con ello.

Una preocupación creciente en la región es que el cambio climático esté teniendo un impacto en las temperaturas y la frecuencia y la severidad de los desastres naturales. El confinamiento impuesto en numerosos países como respuesta a la COVID-19 proporciona una evidencia clara de cómo la manera en que viajamos y generamos energía para nuestras sociedades contribuye a las emisiones de carbono. Los países tienen que focalizarse y aunar esfuerzos globales coordinados para mitigar el cambio climático y avanzar hacia cero emisiones netas. Los cambios en las temperaturas ya están teniendo impactos económicos negativos en zonas de climas más cálidos. Lamentablemente, estos impactos tienden a afectar con mayor frecuencia a las familias de bajos ingresos que trabajan en los sectores más agudamente afectados por el cambio climático y no pueden pagar las adaptaciones necesarias. Las temperaturas extremas pueden volverse más habituales y las tormentas pueden ser más frecuentes y fuertes.⁵ Hay evidencia de que los eventos severos tienen impactos económicos persistentes. Una vez más, estos efectos tienden a afectar desproporcionadamente a los hogares más pobres que habitan en viviendas más precarias y tienen menos probabilidades de contar con seguros. Las brechas de los seguros son más grandes en los países más pobres. Estos argumentos implican que tanto la mitigación del clima como una mejor planificación, incluidas las medidas de adaptación, apoyan el crecimiento inclusivo. En particular, esto es lo que ocurre si los esfuerzos de adaptación se centran en asegurar que las zonas más pobres y más vulnerables estén preparadas, que se respeten los códigos de construcción adecuados, que las familias de más bajos ingresos tengan acceso a seguros y que los gobiernos tengan los recursos fiscales y la capacidad de actuar rápidamente para procurar ayuda cuando golpeen los desastres. Los bonos de catástrofe y otros productos de seguros pueden jugar un rol útil.

El colapso de la demanda externa y las órdenes de permanecer confinados han provocado bruscas caídas de la actividad económica. Los cierres han tenido un impacto

⁵ Ver Cavallo, Powell y Serebrisky (de próxima publicación).

particular en la desigualdad. Mientras que los hogares más pobres, sobre todo aquellos que trabajan en empleos informales de servicios básicos de primera línea, como restaurantes y tiendas, han perdido su fuente de ingresos, los hogares de ingresos medios y altos tienen más probabilidades de conservar sus empleos y salarios, y pueden trabajar desde casa. Por lo tanto, la crisis no hará sino aumentar la brecha entre ricos y pobres. Una vez que termine la emergencia sanitaria, la región se enfrentará a numerosos desafíos, entre los cuales un bajo crecimiento e incluso mayores disparidades en el ingreso y las oportunidades. Habrá una urgente demanda para que los responsables de las políticas públicas actúen, y este informe ha identificado medidas específicas que estos deberían considerar en diferentes ámbitos. Si bien numerosas reformas son políticamente sensibles, la actual crisis ofrece una oportunidad para proceder a cambios más fundamentales. Un buen ejemplo es la reforma fiscal. A pesar de la preponderancia de las costosas transferencias y subsidios, los sistemas actuales hacen pocas gestiones para reducir la desigualdad, sobre todo en comparación con Europa continental o con los países miembro de la OCDE. La COVID-19 podría proporcionar el ímpetu para una reflexión más profunda. Este informe no es de ninguna manera integral, y las políticas en otros ámbitos podrían complementar aquellas que se sugieren aquí. Hay un punto óptimo para las políticas en los países si optan por medidas que pueden promover la actividad económica y aumentar las oportunidades para los pobres y los más vulnerables.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y M. Dell. 2010. "Productivity Differences between and within Countries." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(1) enero: 169-88.
- Acevedo, S., M. Mrkaic, N. Novta, E. Pugacheva y P. Topalova. 2018. "The Effects of Weather Shocks on Economic Activity: What Are the Channels of Impact?" Documento de trabajo del FMI no. 18/144. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani. 2015. *Empleos para crecer*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alejos, L. 2017. "Estimating the Fiscal Impact of Extreme Weather Events." University of Michigan, Ann Arbor, MI. Disponible en <http://www-personal.umich.edu/~lalejos/pdf/FiscalImpact.pdf>. Consultado en febrero de 2020.
- Alessandro, M., B. Cardinale Lagomarsino, C. Scartascini y J. Torrealday. 2019. "Transparency and Trust in Government: Evidence from a Survey Experiment." Documento de trabajo del BID no. 962. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Algan, Y. y P. Cahuc. 2014. "Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications." En P. Aghion y S. N. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*. Volumen 2A. Ámsterdam: North-Holland.
- Algan, Y., S. Guriev, E. Papaioannou y E. Passari. 2017. "The European Trust Crisis and the Rise of Populism." *Brookings Papers on Economic Activity* 2017(otoño): 309-82.
- Anbarci, N., M. Escaleras y C. A. Register. 2005. "Earthquake Fatalities: The Interaction of Nature and Political Economy." *Journal of Public Economics* 89(9-10) septiembre: 1907-33.
- Andrade, P., J. Galí, H. Le Bihan y J. Matheron. 2018. "The Optimal Inflation Target and the Natural Rate of Interest." Documento de trabajo de la NBER no. 24328. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Argente, D. y M. Lee. De próxima publicación. "Cost of Living Inequality during the Great Recession." *Journal of European Economic Association*.
- Auffret, P. 2003. "High Consumption Volatility: The Impact of Natural Disasters?" Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 2962. Banco Mundial, Washington, DC.
- Ayres, J., M. Garcia, D. Guillén y P. Kehoe. 2019. "The Monetary and Fiscal History of Brazil, 1960-2016." Documento de trabajo del BID no. 990. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Banco Central de Chile. 2019. “Informe de política monetaria”. Junio. Banco Central de Chile, Santiago. Disponible en <https://www.bcentral.cl/en/content/-/details/informe-de-politica-monetaria-junio-2019-4>. Consultado en febrero de 2020.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2019. “Informe anual 2018.” Banco Central de Reserva del Perú, Lima. Disponible en <https://www.bcrp.gob.pe/eng-docs/Publications/Annual-Reports/2018/annual-report-2018.pdf>. Consultado en febrero de 2020.
- Banco Mundial. 2018. “Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo.” Informe. Banco Mundial, Washington, DC.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2006. “Política fiscal y equidad: estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina: resumen ejecutivo.” Department for International Development, Londres; Comunidad Andina, Lima; y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15248/politica-fisca-l-y-equidad-estimacion-de-la-progresividad-y-capacidad>. Consultado en febrero de 2020.
- Becerra, O., E. Cavallo y I. Noy. 2014. “Foreign Aid in the Aftermath of Large Natural Disasters.” *Review of Development Economics* 18(3) agosto: 445-60.
- Benson, C. y E. J. Clay. 2004. *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*. Serie Gestión de los riesgos de desastres. Washington, DC: Banco Mundial.
- Berdegú, J. A. y F. Modrego, eds. 2012. *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Berggren, N. y H. Jordahl. 2006. “Free to Trust: Economic Freedom and Social Capital.” *Kyklos* 59(2) mayo: 141-69.
- Berlinski, S. y N. Schady, eds. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Bernanke, B. S. 2005. “Inflation in Latin America: A New Era?” Discurso pronunciado en la Cumbre Económica del Stanford Institute for Economic Policy Research, 11 de febrero, Stanford, CA.
- Besley, T. y R. Burgess. 2002. “The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India.” *Quarterly Journal of Economics* 117(4) noviembre: 1415-51.
- Beugelsdijk, S., H. L. F. de Groot y A. B. T. M. van Schaik. 2004. “Trust and Economic Growth: A Robustness Analysis.” *Oxford Economic Papers* 56(1) enero: 118-34.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2003. *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*. Progreso económico y social en América Latina: informe 2004. Washington, DC: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)/Finnovista. 2018. “Fintech: Latin America 2018: Growth and Consolidation.” Informe. BID, Washington, DC. Disponible en <https://>

- publications.iadb.org/en/fintech-latin-america-2018-growth-and-consolidation. Consultado en febrero de 2020.
- Bjørnskov, C. 2007. "Determinants of Generalized Trust: A Cross-Country Comparison." *Public Choice* 130(1-2) enero: 1-21.
- Bloom, N., R. Sadun y J. Van Reenen. 2012. "The Organization of Firms across Countries." *Quarterly Journal of Economics* 127(4) noviembre: 1663-1705.
- Boadway, R. 2015. "Intergovernmental Transfers: Rationale and Policy." En E. Ahmad y G. Brosio, eds., *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Borensztein, E., E. Cavallo y O. Jeanne. 2017. "The Welfare Gains from Macro-Insurance against Natural Disasters." *Journal of Development Economics* 124(enero): 142-56.
- Borensztein, E., E. Cavallo y P. Valenzuela. 2009. "Debt Sustainability under Catastrophic Risk: The Case for Government Budget Insurance." *Risk Management and Insurance Review* 12(2) otoño: 273-94.
- Bottan, N.L., B. Hoffmann y D. Vera-Cossío. 2020. "The Unequal Impact of the Coronavirus Pandemic: Evidence from Seventeen Developing Countries." Documento de discusión del BID. 661. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bottazzi, L., M. Da Rin y T. Hellmann. 2016. "The Importance of Trust for Investment: Evidence from Venture Capital." *Review of Financial Studies* 29(9) septiembre: 2283-2318.
- Boyd, C. y S. Diez-Amigo. 2019. "A Business Case for Financial Education and Microsavings Promotion: Experimental Evidence from a For-Profit Program in Rural Peru." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Brennan, G. y L. Lomasky, eds. 1997. *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Burke, M., S. M. Hsiang y E. Miguel. 2015. "Global Non-Linear Effect of Temperature on Economic Production." *Nature* 527(7577): 235-39.
- Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani, eds. 2017. *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Busso, M. y J. Messina, eds. De próxima publicación. *Tierra de desigualdad: América Latina y el Caribe antes y después de la pandemia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cachon, G. P., S. Gallino y M. Olivares. 2012. "Severe Weather and Automobile Assembly Productivity." Documento de trabajo de la Columbia Business School no. 12/37. Columbia University, Nueva York, NY.
- Calderón, C., A. Chong y A. Galindo. 2002. "Development and Efficiency of the Financial Sector and Links with Trust: Cross-Country Evidence." *Economic Development and Cultural Change* 51(1) octubre: 189-204.
- Cavallo, E. y I. Noy. 2011. "Natural Disasters and the Economy: A Survey." *International Review of Environmental and Resource Economics* 5(1) mayo: 63-102.

- Cavallo, E. y A. Powell, coords. 2019. *Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2019. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavallo, E. y T. Serebrisky, eds. De próxima publicación. *De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). 2017. *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2017: Mobilizing Resources to Finance Sustainable Development*. Santiago: CEPAL.
- Coffman, M. y I. Noy. 2012. "Hurricane Iniki: Measuring the Long-Term Economic Impact of a Natural Disaster Using Synthetic Control." *Environment and Development Economics* 17(2) abril: 187-205.
- Coibion, O., Y. Gorodnichenko, L. Kueng y J. Silvia. 2012. "Innocent Bystanders? Monetary Policy and Inequality in the U.S." Documento de trabajo de la NBER no. 18170. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Colacito, R., B. Hoffmann y T. Phan. 2019. "Temperature and Growth: A Panel Analysis of the United States." *Journal of Money, Credit and Banking* 51(2-3) marzo-abril: 313-68.
- Congleton, R. D. 2001. "Rational Ignorance, Rational Voter Expectations, and Public Policy: A Discrete Informational Foundation for Fiscal Illusion." *Public Choice* 107(1-2) abril: 35-64.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora, eds. 2013. *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Cravino, J., T. Lan y A. A. Levchenko. 2018. "Price Stickiness along the Income Distribution and the Effects of Monetary Policy." *Journal of Monetary Economics*, <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2018.12.001>.
- Cravino, J. y A. A. Levchenko. 2017. "The Distributional Consequences of Large Devaluations." *American Economic Review* 107(11) noviembre: 3477-3509.
- Datt, G. y M. Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." *Journal of Development Economics* 38(2) abril: 275-95.
- de Leon, F. L. L. y R. Rizzi. 2014. "A Test for the Rational Ignorance Hypothesis: Evidence from a Natural Experiment in Brazil." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4) noviembre: 380-98.
- de Mello, L. y M. A. Dutz, eds. 2012. *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y Washington, DC: Banco Mundial.
- Dell, M., B. F. Jones y B. A. Olken. 2012. "Temperature Shocks and Economic Growth: Evidence from the Last Half Century." *American Economic Journal: Macroeconomics* 4(3) julio: 66-95.

- Deschênes, O., M. Greenstone y J. Guryan. 2009. "Climate Change and Birth Weight." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 99(2) mayo: 211-17.
- Diffenbaugh, N. S. y M. Burke. 2019. "Global Warming Has Increased Global Economic Inequality." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 116(20) mayo: 9808-13.
- Dincer, O. C. y E. M. Uslaner. 2010. "Trust and Growth." *Public Choice* 142(1-2) enero: 59-67.
- Downs, A. 1957. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy." *Journal of Political Economy* 65(2) abril: 135-50.
- EASAC (Consejo Asesor Científico de las Academias Europeas). 2018. "Extreme Weather Events in Europe: Preparing for Climate Change Adaptation: An Update on EASAC's 2013 Study." Informe. EASAC, Halle, Alemania y Bruselas, Bélgica. Disponible en https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Extreme_Weather/EASAC_Extreme_Weather_2018_web.pdf. Consultado en febrero de 2020.
- Easterly, W. y R. Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112(4) noviembre: 1203-50.
- Eicher, T. S., D. J. Kuenzel, C. Papageorgiou y C. Christofides. 2019. "Forecasts in Times of Crises." *International Journal of Forecasting* 35(3) julio-septiembre: 1143-59.
- Eisensee, T. y D. Strömberg. 2007. "News Droughts, News Floods, and U. S. Disaster Relief." *Quarterly Journal of Economics* 122(2) mayo: 693-728.
- Esquivel, C., T. J. Kehoe y J. P. Nicolini. 2019. "Lessons from the Monetary and Fiscal History of Latin America." Documento de trabajo del BFI no. 2019-47. Becker Friedman Institute for Economics, University of Chicago, Chicago, IL.
- Fankhauser, S. y R. S. J. Tol. 2005. "On Climate Change and Economic Growth." *Resource and Energy Economics* 27(1) enero: 1-17.
- Faust, E. 2018. "Climate Facts 2017: The Warmest Non-El Niño Year Ever." En *Topics Geo Natural Catastrophes 2017: Analyses, Assessments, Positions*. Munich, Alemania: Munich RE.
- Fernandes, D., J. G. Lynch, Jr. y R. G. Netemeyer. 2014. "Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors." *Management Science* 60(8) agosto: 1861-83.
- Fernández, A., A. González y D. Rodríguez. 2018. "Sharing a Ride on the Commodities Roller Coaster: Common Factors in Business Cycles of Emerging Economies." *Journal of International Economics* 111(marzo): 99-121.
- Finkelstein Shapiro, A. 2018. "Labor Force Participation, Interest Rate Shocks, and Unemployment Dynamics in Emerging Economies." *Journal of Development Economics* 133(julio): 346-74.
- Finkelstein Shapiro, A. y V. Nuguer. 2019. "Domestic Financial Participation and External Vulnerability in Emerging Economies: Preliminary Findings." Documento de discusión del BID. 661. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2016. "Small States' Resilience to Natural Disasters and Climate Change: Role for the IMF." Documento de políticas. FMI, Washington, DC.

- . 2019. *Perspectivas de la economía mundial: desaceleración mundial de la actividad manufacturera, crecientes barreras comerciales*. Octubre. Washington, DC: FMI.
- Frisancho, V. 2019a. "The Impact of Financial Education for Youth." *Economics of Education Review*, <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.101918>.
- . 2019b. "Is School-Based Financial Education Effective? Short- and Long-Term Impacts on Students, Parents, and Teachers." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Gasparini, L. 2019. "La desigualdad en su laberinto: hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina." Documento de trabajo no. 256. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Gennaioli, N., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2013. "Human Capital and Regional Development." *Quarterly Journal of Economics* 128(1): 105-64.
- . 2014. "Growth in Regions." *Journal of Economic Growth* 19(3) septiembre: 259-309.
- Ghossoub, E. A. y R. R. Reed. 2017. "Financial Development, Income Inequality, and the Redistributive Effects of Monetary Policy." *Journal of Development Economics* 126(mayo): 167-89.
- Glaeser, E. L., D. I. Laibson, J. A. Scheinkman y C. L. Soutter. 2000. "Measuring Trust." *Quarterly Journal of Economics* 115(3) agosto: 811-46.
- González-Mahecha, E., O. Lecuyer, M. Hallack, M. Bazilian y A. Vogt-Schilb. 2019. "Committed Emissions and the Risk of Stranded Assets from Power Plants in Latin America and the Caribbean." *Environmental Research Letters* 14(12), <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab5476>.
- Graff Zivin, J., S. M. Hsiang y M. Neidell. 2018. "Temperature and Human Capital in the Short and Long Run." *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 5(1) enero: 77-105.
- Graff Zivin, J. y M. Neidell. 2014. "Temperature and the Allocation of Time: Implications for Climate Change." *Journal of Labor Economics* 32(1) enero: 1-26.
- Grimmelikhuijsen, S. 2012. "Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment." *International Review of Administrative Sciences* 78(1) marzo: 50-73.
- Guiso, L., P. Sapienza y L. zingales. 2004. "The Role of Social Capital in Financial Development." *American Economic Review* 94(3) junio: 526-56.
- . 2008. "Trusting the Stock Market." *Journal of Finance* 63(6) diciembre: 2557-2600.
- Hallegatte, S., M. Bangalore, L. Bonzanigo, M. Fay, T. Kane, U. Narloch, J. Rozenberg, D. Treguer y A. Vogt-Schilb. 2016. *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Serie Cambio climático y desarrollo. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hallegatte, S. y J. Rozenberg. 2017. "Climate Change through a Poverty Lens." *Nature Climate Change* 7(4) abril: 250-56.

- Hallegatte, S., A. Vogt-Schilb, M. Bangalore y J. Rozenberg. 2017. *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Serie Cambio climático y desarrollo. Washington, DC: Banco Mundial.
- Heger, M., A. Julca y O. Paddison. 2008. "Analysing the Impact of Natural Hazards in Small Economies: The Caribbean Case." Documento de investigación no. 2008/25. Instituto Mundial para la Investigación de la Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), Helsinki, Finlandia.
- Hsiang, S. M. 2010. "Temperatures and Cyclones Strongly Associated with Economic Production in the Caribbean and Central America." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107(35) agosto: 15367-72.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin, eds. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaitman, L. y C. Scartascini. 2017. *Deporte para el desarrollo*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaravel, X. 2019. "The Unequal Gains from Product Innovations: Evidence from the U.S. Retail Sector." *Quarterly Journal of Economics* 134(2) mayo: 715-83.
- Jordà, Ò. 2005. "Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections." *American Economic Review* 95(1) marzo: 161-82.
- Kaiser, T., A. Lusardi, L. Menkhoff y C. Urban. 2019. "The Effect of Financial Education on Downstream Financial Behaviors." Global Financial Literacy Excellence Center (GFLEC), George Washington University School of Business, Washington, DC. Documento inédito.
- Kaiser, T. y L. Menkhoff. 2017. "Does Financial Education Impact Financial Literacy and Financial Behavior, and If So, When?" *World Bank Economic Review* 31(3) octubre: 611-30.
- Kaplan, G. y S. Schulhofer-Wohl. 2017. "Inflation at the Household Level." *Journal of Monetary Economics* 91(noviembre): 19-38.
- Keefer, P., C. Scartascini y R. Vlaicu. 2018. "Hipotecando el futuro: el sesgo de corto plazo de las políticas." En A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, eds., *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kehoe, T. J., J. P. Nicolini y T. J. Sargent. 2019. "A Framework for Studying the Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017." Documento de trabajo del BFI no. 2019-46. Becker Friedman Institute for Economics, University of Chicago, Chicago, IL.
- Kiyotaki, N. y J. Moore. 2002. "Evil Is the Root of All Money." *American Economic Review* 92(2) mayo: 62-66.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7(3) noviembre: 207-27.

- . 1997. “Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation.” *Quarterly Journal of Economics* 112(4) noviembre: 1251–88.
- Kousky, C. 2019. “The Role of Natural Disaster Insurance in Recovery and Risk Reduction.” *Annual Review of Resource Economics* 11(octubre): 399–418.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes, A. Shleifer y R. W. Vishny. 1997a. “Legal Determinants of External Finance.” *Journal of Finance* 52(3) julio: 1131–50.
- . 1997b. “Trust in Large Organizations.” *American Economic Review: Papers and Proceedings* 87(2) mayo: 333–38.
- Lakner, C. y B. Milanovic. 2016. “Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession.” *World Bank Economic Review* 30(2) julio: 203–32.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lora, E., coord. 2008. *Calidad de vida más allá de los hechos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Cambridge, MA: DRCLAS/Harvard University.
- Löw, P. 2018. “Hurricanes Cause Record Losses in 2017: The Year in Figures.” En *Topics Geo Natural Catastrophes 2017: Analyses, Assessments, Positions*. Munich, Alemania: Munich RE.
- Lustig, N., ed. 2018. *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press; y New Orleans, LA: CEQ Institute, Tulane University.
- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott. 2014. “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue.” *Public Finance Review* 42(3) mayo: 287–303.
- Mann, M. E., S. Rahmstorf, K. Kornhuber, B. A. Steinman, S. K. Miller y D. Coumou. 2017. “Influence of Anthropogenic Climate Change on Planetary Wave Resonance and Extreme Weather Events.” *Scientific Reports* 7, doi: 10.1038/srep45242.
- Márquez, G., A. Chong, S. Duryea, J. Mazza y H. Ñopo, coords. 2007. *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Progreso económico y social en América Latina: informe 2008. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Cambridge, MA: DRCLAS/Harvard University.
- Martinelli, C. 2007. “Rational Ignorance and Voting Behavior.” *International Journal of Game Theory* 35(3) febrero: 315–35.
- Martínez-Vázquez, J. y B. Searle, eds. 2007. *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Boston, MA: Springer.
- Mateo Díaz, M. y G. Rucci, eds. 2019. *El futuro ya está aquí: habilidades transversales en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Matsuura, K. y C. J. Willmott. 2018. “Terrestrial Air Temperature: 1900–2017 Gridded Monthly Time Series.” Department of Geography, University of Delaware, Newark,

- DE. Disponible en http://climate.geog.udel.edu/~climate/html_pages/Global2017/README.GlobalTsT2017.html. Consultado en febrero de 2020.
- Messina, J. y J. Silva. 2018. *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future*. Serie Foro sobre Desarrollo de América Latina. Washington, DC: Banco Mundial.
- Modrego, F. y J. A. Berdegú. 2015. "A Large-Scale Mapping of Territorial Development Dynamics in Latin America." *World Development* 73 (septiembre): 11-31.
- Munich RE. 2018. *Topics Geo Natural Catastrophes 2017: Analyses, Assessments, Positions*. Munich, Alemania: Munich RE.
- Muñoz, A. F., E. I. Pineda y A. Radics, eds. 2017. *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Muñoz, A. F., G. A. Radics y C. Bone. 2016. "Subnational Fiscal Disparities and Intergovernmental Transfers in LAC." *Hacienda pública española* 219(4) diciembre: 35-66
- Ñopo, H. 2012. *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Nuguer, V. y A. Powell, coords. 2020. *Políticas para combatir la pandemia*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2020. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2013. *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2016. "The Impact of Fiscal Policy on Equity." En *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2017. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Serie Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. París: Publicaciones de la OCDE.
- Ornelas, J. R. H., M. S. da Silva y B. F. N. Van Doornik. 2020. "Informational Switching Costs, Bank Competition and the Cost of Finance." Documento de trabajo no. 512. Banco Central de Brasil, Brasília.
- Ouattara, B. y E. Strobl. 2013. "The Fiscal Implications of Hurricane Strikes in the Caribbean." *Ecological Economics* 85(enero): 105-15.
- Pecho Trigueros, M. 2014. "Gastos tributarios en América Latina: 2008-2012." Documento de trabajo no. 2-2014. Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Ciudad de Panamá, Panamá.
- Pessino, C. y V. Alaimo. 2018. "El impacto del gasto público en la equidad: el resultado no siempre es el previsto." En A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, eds., *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Powell, A., coord. 2013. *Replantear las reformas: cómo América Latina y el Caribe puede escapar del menor crecimiento mundial*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2013. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- , coord. 2015. *El laberinto: cómo América Latina y el Caribe puede navegar la economía global*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2015. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- , coord. 2016. *Tiempo de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2016. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Putnam, R. D. 2000. “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital.” En L. Crothers y B. Lockhart, eds., *Culture and Politics: A Reader*. Nueva York, NY: St. Martin’s Press.
- Rasmussen, T. N. 2004. “Macroeconomic Implications of Natural Disasters in the Caribbean.” Documento de trabajo del FMI no. 04/224. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Reidmiller, D. R., C. W. Avery, D. R. Easterling, K. E. Kunkel, K. L. M. Lewis, T. K. Maycock y B. C. Stewart, eds. 2018. *Impacts, Risks, and Adaptation in the United States: Fourth National Climate Assessment*. Volumen 2. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, para el U.S. Global Change Research Program (USGCRP).
- RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). 2016. *Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad 2015: género y territorio*. Santiago: RIMISP.
- Roa, M. J., A. Villegas y I. Garrón. 2019. “Effects of Financial Inclusion Policies in Bolivia: Evidence of Two Natural Experiments.” Documento presentado en la 24ª Reunión Anual de LACEA, del 7 al 9 de noviembre, Puebla, México.
- Rodríguez-Oreggia, E., A. de la Fuente, R. de la Torre y H. A. Moreno. 2013. “Natural Disasters, Human Development and Poverty at the Municipal Level in Mexico.” *Journal of Development Studies* 49(3): 442–55.
- Schmitt-Grohé, S. y M. Uribe. 2010. “The Optimal Rate of Inflation.” En B. Friedman y M. Woodford, eds., *Handbook of Monetary Economics*. Volumen 3B. Ámsterdam: North-Holland.
- Spahn, P. B. 2007. “Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework.” En R. Boadway y A. Shah, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Serie Gobernabilidad y rendición de cuentas del sector público. Washington, DC: Banco Mundial.
- Storesletten, K. 2003. “Fiscal Implications of Immigration: A Net Present Value Calculation.” *Scandinavian Journal of Economics* 105(3) septiembre: 487–506.
- Valencia, O., M. Angarita, M. De Castro y J. Santaella. De próxima publicación. “Do Migrants Bring Fiscal Dividends? The Case of Venezuelan Migration to Colombia.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Zak, P. J. y S. Knack. 2001. “Trust and Growth.” *Economic Journal* 111(470) marzo: 295–321.

