



**GERMÁN
ALARCO**

Profesor de la
Universidad del Pacífico

Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2022: Desafíos de la inversión para una recuperación sostenible e inclusiva

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acaba de publicar su informe periódico anual correspondiente a 2022. Es un documento que consta de dos partes. En la primera se resume el desempeño de la economía regional en 2021 y se analiza su evolución en los primeros meses de 2022, así como las perspectivas de crecimiento en este año. En la segunda parte se exponen algunos de los principales retos en materia de inversión que enfrenta la región para impulsar un crecimiento económico sostenible e inclusivo.

Se trata de un documento de lectura obligada. Nosotros nos centraremos en la parte propositiva relativa a los retos en materia de inversión. Se postula que, para reducir la pobreza y la desigualdad, así como hacer los cambios necesarios para disminuir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), se requiere que las economías aumenten de forma considerable la inversión.

Esto permitiría crear un círculo virtuoso que contribuiría a reducir los problemas de coordinación que inhiben la adopción de nueva y mejor tecnología y que, en consecuencia, impiden el incremento de la productividad en las economías de la región. La mayor inversión debe dirigirse al capital humano, físico, social y natural. La coope-

ración internacional debe acompañar los esfuerzos internos de movilización de recursos.

DIAGNÓSTICO

Según la CEPAL la formación bruta de capital fijo del gobierno general en la región ha sido significativamente menor que la registrada en las economías emergentes y en desarrollo de Asia en las últimas décadas. En este periodo los países asiáticos construyeron economías dinámicas y diversificadas.

A su vez, el limitado flujo de inversión se ha traducido en un acervo de capital público insuficiente para proveer los servicios económicos y sociales necesarios para dinamizar el crecimiento y sentar las bases para un desarrollo sostenible e inclusivo en la región. Desafortunadamente, la inversión pública ha sido la principal variable de ajuste fiscal durante el último decenio, lo que ha debilitado el crecimiento potencial de la economía.

TAREAS

La CEPAL anota que una tarea relevante para transitar hacia economías más resilientes y productivas en el mediano y largo plazo es diseñar políticas de inversión integrales que promuevan el desarrollo



sostenible e inclusivo, y que, además de fortalecer la institucionalidad de inversión pública, incentiven la participación del sector privado en actividades que contribuyan positivamente a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por otra parte, para la región es especialmente relevante alinear los distintos programas de inversión con la política nacional de desarrollo (algo que no se hace en el Perú); definir marcos legales sólidos que establezcan las responsabilidades institucionales y los mecanismos de coordinación interinstitucional; elaborar indicadores de desempeño para realizar el seguimiento de los pro-

yectos en ejecución y medir sus resultados.

Asimismo, identificar las iniciativas que deriven en altos rendimientos desde el punto de vista social, económico y ambiental a través de análisis de costo-beneficio; avanzar en la evaluación de los resultados directos e indirectos de los proyectos ejecutados y, finalmente, aumentar la transparencia en la ejecución de proyectos de inversión a través de nuevos mecanismos de rendición de cuentas. En general, poco de esto se hace aquí.

PROPUESTAS

Los Gobiernos, según la CEPAL, disponen de distintos instrumentos para

apoyar una mirada estratégica del gasto público en inversión que contribuya a alcanzar los ODS y la sostenibilidad ambiental. Se propone impulsar simultáneamente: i) los sistemas nacionales de inversión pública y ii) las estrategias de promoción de la inversión, en particular los incentivos tributarios a la inversión.

Con ambos instrumentos se busca incrementar la acumulación de capital para sostener la actividad económica y el empleo, incluyendo en su diseño criterios de focalización que permiten orientar los proyectos de inversión de manera sectorial (en educación, salud, energías renovables no convencionales, movilidad sostenible y

espacio urbano, y economía circular, entre otros) o transversal, como ocurre en el caso de los programas de mitigación y adaptación al cambio climático o fomento de la productividad, entre otros.

Por ello, recomiendan propiciar un diseño de la política de inversión y de los incentivos tributarios que maximicen sus posibles sinergias, de manera de limitar los costos asociados a cada instrumento. Es posible maximizar las sinergias entre las inversiones públicas y los incentivos tributarios, en primer lugar, mediante la fijación de objetivos y metas compartidos, para que estén alineados, y, en segundo lugar, mediante una ponderación de sus ventajas comparativas para alcanzar las metas planteadas.

PLANES NACIONALES

En lo referente a la identificación de objetivos y metas comunes, una buena práctica consiste en basarse en los planes nacionales de desarrollo, ya que define una estrategia de mediano y largo plazo para el sector público en su conjunto. Se establece una visión de lo que se quiere lograr como país y las políticas necesarias para alcanzarlo, definiendo

indicadores que permitan medir los progresos en ciertos plazos acordados.

Inscribir el diseño de las inversiones públicas y de los incentivos tributarios en el plan nacional de desarrollo tiene la ventaja de fortalecer la orientación estratégica de la política de promoción de las inversiones hacia objetivos de desarrollo nacionales. Por ende, podría agilizar la aprobación de iniciativas de inversión, ya que se apoya en un marco de política preestablecido, cuya formulación suele incluir un proceso de consulta ciudadana. Sin embargo, es necesario resguardar un cierto nivel de flexibilidad en cuanto a la alineación de la política de inversión y de los incentivos tributarios ya que pueden ocurrir eventos que afecten considerablemente la implementación de iniciativas públicas en el corto plazo.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

En primer lugar, según la CEPAL, es necesario adoptar un marco legal sólido que incluya la definición de responsabilidades institucionales claras entre los distintos organismos públicos y privados participantes. Ambos instrumentos de promoción de la inversión consideran una arquitectura que incluye a distintos ministerios sectoriales, el Congreso, la sociedad civil u otros organismos de auditoría, que suelen tener intereses y grados de competencia distintos.

Una segunda tarea, estrechamente vinculada a lo



anterior, consiste en definir, en el mismo marco legal, mecanismos de coordinación interinstitucional. Estos pueden tomar la forma de órganos colegiados que se reúnen periódicamente para discutir sobre los proyectos de inversión en cartera, la disponibilidad de recursos, las dificultades enfrentadas y las soluciones posibles de implementar, entre otras materias.

En la etapa de diseño de los instrumentos de promoción de las inversiones, es importante también considerar la formulación de indicadores de productos y de resultados coherentes con los objetivos definidos. Estos indicadores representan la base sobre la cual se medirá el avance de los proyectos de inversión de acuerdo con las metas y los plazos planteados.

RESULTADOS PROBABLES

Una vez identificadas las iniciativas de inversión más relevantes es clave realizar una ponderación

de los resultados probables de cada instrumento elegido con el fin de determinar qué combinación resulta óptima desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia. Esta ponderación puede realizarse a partir de un análisis de costo-beneficio, dirigido a establecer si los beneficios son superiores a sus costos.

Durante la fase de ejecución de los proyectos de inversión, ya sean públicos o privados, es relevante considerar la implementación de revisiones periódicas con el fin de hacer seguimiento al desempeño de los proyectos de acuerdo con sus objetivos y poder identificar, de forma oportuna, posibles medidas correctivas que permitirían mejorar el proceso de ejecución.

FASE EVALUACIÓN

Al término de los proyectos de inversión, deberían realizarse mediciones de sus resultados directos e indirectos de acuerdo con los objetivos planteados al

momento de diseñar las iniciativas. Estos análisis son fundamentales para brindar una retroalimentación en el marco de la formulación de nuevos proyectos, acerca de la relevancia de los instrumentos utilizados para alcanzar determinados objetivos, las dificultades encontradas durante la fase de ejecución y las soluciones adoptadas para mejorarla.

Finalmente, es importante contar con mecanismos adecuados de rendición de cuentas ante los organismos competentes para transparentar el uso de los recursos públicos. Las buenas prácticas en esta materia indican que es recomendable la consolidación de la información sobre los proyectos de inversión financiados —ya sea directamente con fondos públicos o mediante beneficios tributarios— en un documento único, que reúna los montos movilizados, los plazos establecidos, las entidades y personas

ejecutoras y los resultados alcanzados (incluida una estimación de los beneficiarios indirectos).

INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Por lo general, según la CEPAL, con los incentivos se busca influir en dos tipos de decisiones de inversión: Por un lado, se busca incidir en las decisiones de localización de las empresas, es decir, atraer las inversiones privadas a un país o región en particular. Por otro lado, la adopción de incentivos tributarios puede buscar un cambio en las decisiones de producción, influyendo en el precio de los factores de producción (como contrataciones y maquinaria, entre otros) o bien en la estrategia de comercialización (exportación, por ejemplo); en esta categoría se incluyen los beneficios tributarios con los que se busca impulsar cierto sector de actividad, como la producción de energías renovables, por ejemplo.

Los instrumentos tributarios disponibles para estos fines abarcan todos los impuestos generalmente aplicados a las empresas, incluidos los impuestos a la renta, a la nómina, a los bienes y servicios u otros más específicos, como los impuestos correctivos y los impuestos al patrimonio, entre otros. Existen varios tipos de criterios, desde los sectoriales hasta los vinculados a zonas geográficas específicas, los basados en resultados (aumento de la eficiencia energética o creación de empleos, entre otros) y los que incluyen pisos mínimos de inversión.

OPORTUNIDADES

Según la CEPAL, el nuevo paradigma tecnoeconómico parece abrir una ventana de oportunidad para los países productores de minerales, dado que las nuevas tecnologías utilizan intensivamente estas materias primas. No todos los minerales se verían impulsados con la misma fuerza y existen riesgos asociados a las tecnologías que prevalezcan. El litio sería el mineral que en términos porcentuales podría presentar el mayor crecimiento relativo. Sin embargo, el litio también presenta muchos riesgos, algunos de los cuales están asociados al posible desarrollo de otras tecnologías que podrían reemplazarlo en la fabricación de baterías.

Por su parte, el cobre cuenta, según la CEPAL, con muy buenas perspectivas, considerando los volúmenes y riesgos, toda vez que su demanda podría crecer un 30% de aquí a 2030. Esto se debe a que el cobre sería un mineral transversalmente utilizado por todas las nuevas tecnologías, con una baja probabilidad de sustitución. En cuanto a la industria del hierro y el acero, la literatura no es concluyente sobre su rol en la transición energética. Sin embargo, independientemente de los fundamentos que lideren su demanda, sí hay consenso en que esta seguirá aumentando a medida que los países emergentes se vayan desarrollando y transiten demográficamente de lo rural a lo urbano.