



Superando el “síndrome del casillero vacío”. Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina IVONNE GONZÁLEZ Y RICARDO MARTNER	7
Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones ALFONSO DINGEMANS Y CÉSAR ROSS	27
Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010 ANDRÉS MIDEROS M.	51
El mercado del biodiésel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño GEORGES GÉRARD FLEXOR, KARINA YOSHIE MARTINS KATO Y MARINA YESICA RECALDE	71
Análisis de la estructura productiva del sector servicios en países con diferentes niveles de desarrollo KÊNIA BARREIRO DE SOUZA, SUZANA QUINET DE ANDRADE BASTOS Y FERNANDO SALGUEIRO PEROBELLI	91
Las políticas económicas de Keynes: Reflexiones sobre la economía brasileña en el período 1995-2009 FÁBIO HENRIQUE BITTES TERRA Y FERNANDO FERRARI FILHO	115
Creación de empresas y recuperación económica: El caso de Rio Grande do Sul MARIO DUARTE CANEVER Y ANDRÉ CARRARO	133
El mercado de seguros de salud: Lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad ANDRAS UTHOFF, JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ Y ROLANDO CAMPUSANO	147
Las nuevas clases medias en Chile: Un análisis de cohortes OSCAR MAC-CLURE	169
Equidad tributaria horizontal del impuesto a la renta en Chile CLAUDIO A. AGOSTINI, CLAUDIA MARTÍNEZ A. Y BÁRBARA FLORES	183

CEPAL

REVISTA

COMISIÓN
ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Nº 108

DICIEMBRE • 2012

CEPAL

REVISTA

COMISIÓN
ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva

ANTONIO PRADO
Secretario Ejecutivo Adjunto

OSVALDO SUNKEL
Presidente del Consejo Editorial

ANDRÉ HOFMAN
Director

MIGUEL TORRES
Editor Técnico



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ISSN 0252-0257

La *Revista CEPAL* —así como su versión en inglés, *CEPAL Review*— se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Goza, ello no obstante, de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluyendo la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, con enfoques analíticos y de políticas, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de Naciones Unidas como de fuera de ella. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La suscripción anual (tres números) a la *Revista CEPAL* en español cuesta 30 dólares y la suscripción por dos años, 50 dólares. Los precios de la *Revista* en inglés son de 35 y 60 dólares, respectivamente. El precio del ejemplar suelto en español o inglés es de 15 dólares, incluidos los gastos de envío.

El texto completo de la *Revista* puede también obtenerse en la página web de la CEPAL (www.cepal.org), en forma gratuita.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Esta Revista, en su versión en inglés CEPAL Review, es indizada en el Social Sciences Citation Index (SSCI) publicado por Thomson Reuters y en el Journal of Economic Literature (JEL), publicado por la American Economic Association

Para suscribirse, envíe su solicitud a Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, o al fax (562) 210-2069 o a publications@eclac.cl. El formulario de suscripción puede solicitarse por correo postal o electrónico o descargarse de la página web de la *Revista*: <http://www.cepal.org/revista/noticias/paginas/5/20365/suscripcion.pdf>.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0252-0257

ISBN 978-92-1-221072-8

e-ISBN 978-92-1-055946-1

LC/G.2549-P

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2012. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción. En todos los casos, las Naciones Unidas seguirán siendo el titular de los derechos de autor y así deberá hacerse constar en las reproducciones mediante la expresión “© Naciones Unidas 2012”, o el año correspondiente.

Í N D I C E

Superando el “síndrome del casillero vacío”: Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina <i>Ivonne González y Ricardo Martner</i>	7
Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones <i>Alfonso Dingemans y César Ross</i>	27
Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010 <i>Andrés Mideros M.</i>	51
El mercado del biodiésel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño <i>Georges Gérard Flexor, Karina Yoshie Martins Kato y Marina Yesica Recalde</i>	71
Análisis de la estructura productiva del sector servicios en países con diferentes niveles de desarrollo <i>Kênia Barreiro de Souza, Suzana Quinet de Andrade Bastos y Fernando Salgueiro Perobelli</i>	91
Las políticas económicas de Keynes: Reflexiones sobre la economía brasileña en el período 1995-2009 <i>Fábio Henrique Bittes Terra y Fernando Ferrari Filho</i>	115
Creación de empresas y recuperación económica: El caso de Rio Grande do Sul <i>Mario Duarte Canever y André Carraro</i>	133
El mercado de seguros de salud: Lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad <i>Andras Uthoff, José Miguel Sánchez y Rolando Campusano</i>	147
Las nuevas clases medias en Chile: Un análisis de cohortes <i>Oscar Mac-Clure</i>	169
Equidad tributaria horizontal del impuesto a la renta en Chile <i>Claudio A. Agostini, Claudia Martínez A. y Bárbara Flores</i>	183
Jueces	211
Orientaciones para los colaboradores de la Revista CEPAL	213

Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos:

... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles por separado.

— La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

- Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2006/2007.

- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2006-2007, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra “*toneladas*” se refiere a toneladas métricas, y la palabra “*dólares*”, a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Superando el “síndrome del casillero vacío”. Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina

Ivonne González y Ricardo Martner

RESUMEN

La persistente desigualdad en América Latina parece reflejar la inexistencia de políticas específicas orientadas a disminuir esta brecha. El objetivo del presente trabajo es estimar mediante técnicas econométricas los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina, en un contexto en que parecen coexistir el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades, superando el “síndrome del casillero vacío” que caracterizó a la región en las décadas de 1980 y 1990. Con estudios de corte transversal en una muestra de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina, y estimaciones de panel para 18 países latinoamericanos respecto del período 1990-2010, se muestra la relevancia de variables educacionales, institucionales y macroeconómicas en las mejoras recientes. Asimismo, se identifica la importancia de la acción fiscal, con variables como el gasto social, el gasto en educación, el gasto en capital y un indicador de progresividad tributaria.

PALABRAS CLAVE

Distribución del ingreso, análisis económico, modelos econométricos, gastos públicos, tributación, política fiscal, crecimiento económico, América Latina, Caribe

CLASIFICACIÓN JEL

I32, H3, E6, O5

AUTORES

Ivonne González es Asistente de Investigación en la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Naciones Unidas. ivonne.gonzalez@cepal.org

Ricardo Martner es Coordinador del área fiscal de la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Naciones Unidas. ricardo.martner@cepal.org

I

Introducción

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, si bien la mayoría de sus países clasifican como economías de ingresos medios y continúan experimentando un crecimiento relativamente sostenido. Según proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012), varios países rondarán un ingreso per cápita de 20.000 dólares a paridad del poder adquisitivo, cifra considerada de “país desarrollado”. Y por tanto los desafíos serán aún mayores en materia de distribución de ingresos.

Ilustra esta desigualdad el habitual indicador que mide la distribución del ingreso: el coeficiente de Gini. La discusión sobre esta distribución es diferente de aquella respecto del crecimiento, si bien como se sabe pueden existir dilemas y complementariedades (CEPAL, 1990). Por ejemplo, Burundi tiene un producto interno bruto (PIB) nominal per cápita de 192 dólares, pero su coeficiente de Gini es de 0,33, es decir, indica una distribución del ingreso mejor que la de uno de los países menos desiguales de América Latina, el Uruguay, cuyo coeficiente de Gini es de 0,42 y su PIB nominal per cápita de 12.000 dólares en el año 2010.

Coexisten en la región situaciones de crecimiento con mala distribución del ingreso (el caso de varios países latinoamericanos), de estancamiento o pobreza con buena y mala distribución del ingreso, pero también —y afortunadamente— de crecimiento con igualdad¹. El “síndrome del casillero vacío” (Fajnzylber, 1990) evidencia que los países de América Latina no alcanzaron objetivos simultáneos de crecimiento y equidad durante la década de 1980, ni tampoco (premonitoriamente) en la década de 1990. Desde la publicación del artículo de referencia que da el título a este trabajo, la distribución del ingreso no ha mejorado significativamente en la región, pasando el coeficiente de Gini de 0,55 en 1990 a 0,50 en el 2010 como promedio. Esta persistencia de la desigualdad pareciera reflejar la inexistencia de políticas específicas que apunten a disminuir esta brecha, así como el predominio de la volatilidad de los niveles de ingresos y del empleo.

La relación entre el nivel y la distribución del ingreso nacional tiene anverso: igualar para crecer, reverso: crecer para igualar, y dilemas y complementariedades (CEPAL, 2010). Existen muchos estudios en que se procura estimar la repercusión de la distribución del ingreso en el crecimiento, aunque en su mayoría los resultados son más bien indefinidos. Barro (2000) utiliza regresiones de panel para una muestra amplia de 100 países, con el propósito de estimar la tasa de crecimiento per cápita del PIB, cuyas variables explicativas son, entre otras, la tasa de inversión, la tasa de fertilidad, los años de escolaridad y los términos de intercambio. A estas se agrega el índice de Gini, variable que resulta no significativa para el total de la muestra, pero positiva en los países de menores ingresos y negativa en los de mayores recursos. El autor asimila este resultado a la existencia de una curva de Kuznets, en que “la desigualdad primero aumenta y luego decrece en el proceso de desarrollo económico”.

Con posterioridad a este trabajo, la evidencia general confirma la falta de robustez estadística de esta relación (López y Servén, 2005). No parece existir, por lo tanto, una relación lineal verificable entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico en estimaciones de corte transversal. Tampoco parece haber estudios que se limiten a una muestra de países de la región para estudiar el tema.

En la otra cara de la medalla, la discusión en torno de las causas de esta mala distribución del ingreso ha sido intensa y controvertida. Sin embargo, hay pocos estudios (si es que existe alguno con especial enfoque en América Latina) en que se procure identificar cuantitativamente los factores explicativos de esta situación. Destacan los trabajos de Martorano y Cornia (2011) y Cornia (2012), que han recopilado variables relacionadas con la distribución del ingreso para la región en una base de datos de acceso público, además de una amplia serie de investigaciones de Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) —quienes analizan casos seleccionados e identifican variadas causas en la caída reciente de las medidas de inequidad, como los progresos educativos y los aumentos en las transferencias del Estado a las familias más pobres— y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011), donde se descomponen las variaciones de la desigualdad en ingresos laborales y no laborales.

□El presente artículo es una actualización de González y Martner (2010).

¹ En los países de la OCDE, esta situación se dio con particular fuerza entre 1950 y 1980, bajando el coeficiente de Gini de más de 0,40 a 0,30, en un contexto de crecimiento económico (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2008).

En una estimación econométrica reciente para los países de la OCDE, Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008) obtienen efectos positivos de las políticas públicas en la distribución del ingreso, directamente por la vía del gasto social e indirectamente por medio de la calidad de la educación y de las instituciones.

El presente artículo tiene como objeto replicar estas metodologías para los países de América Latina, examinando a través de estimaciones econométricas la repercusión, entre otras variables, del gasto público y de la composición de los impuestos en la distribución del ingreso. Esta aproximación es más simple que la utilizada habitualmente, en la que se comparan los coeficientes de Gini antes y después de impuestos y gastos públicos

(para una recopilación, véase Gómez Sabaini y Martner, 2008), y se procura hacer una estimación directa de la acción fiscal sobre la distribución del ingreso en un conjunto amplio de países de la región. En tal sentido, puede ayudar a otorgarle consistencia a la literatura en que se enfatiza el papel preponderante de la acción fiscal en las variaciones del coeficiente de Gini.

Previo a ello, en la sección II se describen las tendencias recientes de la distribución del ingreso y del crecimiento; en la sección III se revisan algunos textos antiguos y recientes de la CEPAL en torno de las propuestas para superar el “síndrome del casillero vacío”; finalmente, y a modo de conclusión, en la sección IV se presentan las estimaciones realizadas.

II

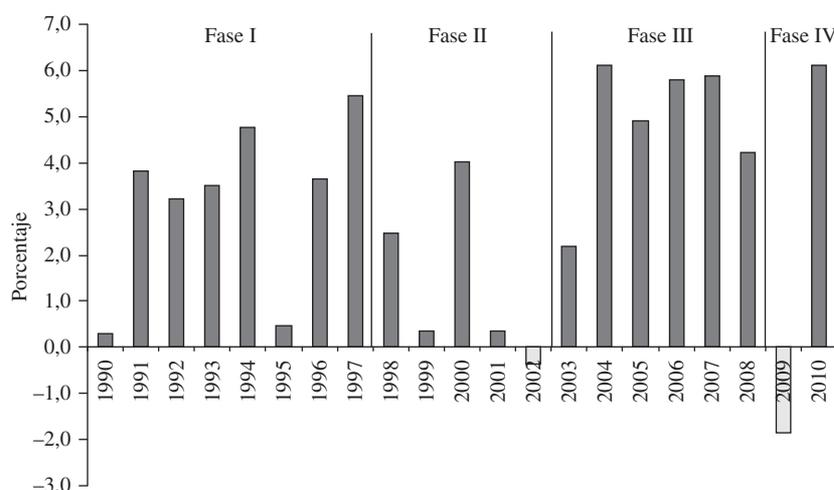
El “síndrome del casillero vacío”

En las últimas décadas el crecimiento ha sido considerablemente volátil, con cuatro fases muy marcadas a partir de 1990 (véase el gráfico 1): la primera de expansión hasta 1997, la segunda fase de aguda crisis entre 1998 y 2002, la tercera de pronunciada recuperación entre 2003 y 2008, y la cuarta fase, que comienza a fines de 2008, de caída y rebote ante la crisis financiera internacional.

Sin olvidar la importancia de factores de carácter más estructural, estos marcados ciclos han tenido sin duda una gran incidencia en las variaciones de los coeficientes que miden la distribución del ingreso. En el cuadro 1 se observa que en varios países el coeficiente de Gini ha sido sensible a estas oscilaciones. Así, la década de 1990 podría calificarse como de “crecimiento

GRÁFICO 1

América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB total, cuatro fases
(A precios constantes, tasas anuales de variación)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PIB: producto interno bruto.

excluyente” (véase el gráfico 2), pues —con la excepción del Uruguay, Colombia y Honduras— el coeficiente de Gini se mantuvo constante en promedio, a pesar de un

crecimiento anual cercano al 2% per cápita. Como podía esperarse, la crisis de 1998-2002 tendió a deteriorar dicho coeficiente, sobre todo en la Argentina y Costa Rica.

CUADRO 1

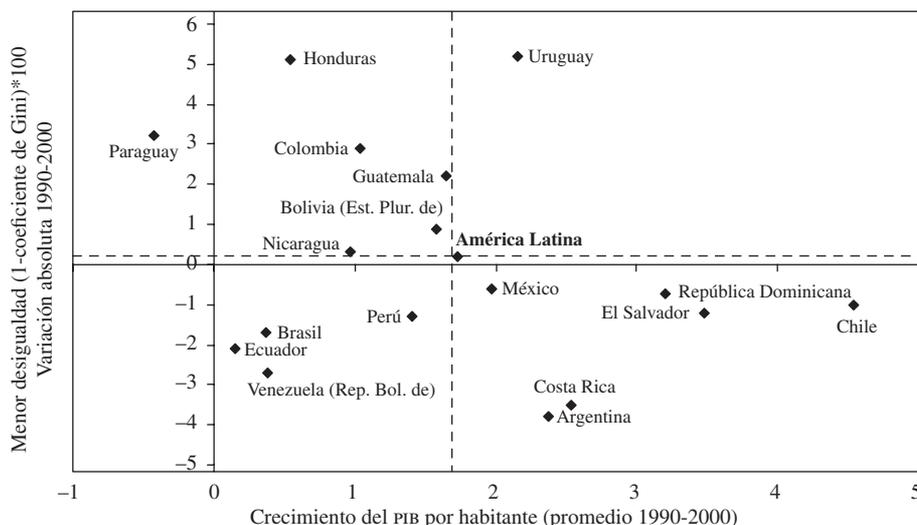
América Latina y el Caribe, países seleccionados: coeficiente de Gini
(Valores entre 0 y 1)

País/Período	1985-1990	1990-1997	1998-2002	2003-2008	2009	2010
Argentina	0,50	0,52	0,55	0,53	0,51	0,51
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,59	0,60	0,60	0,57	—	—
Brasil	0,63	0,62	0,64	0,61	0,58	—
Chile	0,56	0,55	0,56	0,54	0,52	—
Colombia	0,59	0,57	0,58	0,57	0,58	0,58
Costa Rica	0,45	0,45	0,48	0,48	0,50	0,49
Ecuador	0,50	0,52	0,53	0,52	0,50	0,50
El Salvador	0,50	0,51	0,52	0,49	0,48	0,45
Guatemala	0,59	0,57	0,55	0,57	—	—
Honduras	0,62	0,58	0,57	0,59	0,57	0,57
México	0,54	0,53	0,53	0,52	0,48	0,48
Nicaragua	0,57	0,58	0,58	0,54	—	—
Panamá	0,52	0,57	0,55	0,54	0,52	0,52
Paraguay	0,59	0,58	0,56	0,54	0,51	0,53
Perú	0,49	0,53	0,54	0,50	0,47	0,46
República Dominicana	0,50	0,52	0,53	0,56	0,57	0,55
Uruguay	0,50	0,45	0,45	0,45	0,43	0,42
Venezuela (República Bolivariana de)	0,50	0,49	0,50	0,45	0,42	0,39
<i>América Latina (promedio simple)</i>	<i>0,54</i>	<i>0,55</i>	<i>0,55</i>	<i>0,53</i>	<i>0,51</i>	<i>0,50</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

GRÁFICO 2

América Latina y el Caribe, países seleccionados: crecimiento del PIB por habitante y cambios en la desigualdad, 1990-2000



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PIB: producto interno bruto.

En cambio, la década del año 2000 puede caracterizarse retrospectivamente como de “crecimiento inclusivo”, ya que —como se ilustra en el gráfico 3— la gran mayoría de los países de América Latina tuvieron un crecimiento positivo y mejoras sustantivas en su coeficiente de Gini, disminuyendo cuatro puntos en promedio. Aunque la evidencia es bastante reciente, merece subrayarse la coexistencia de crecimiento con grados crecientes de equidad, como se observa en la Argentina, Panamá, el Perú y el Uruguay, que crecieron por sobre la media y mejoraron su coeficiente de Gini sobrepasando el promedio.

Bolivia, el Brasil, El Salvador, México, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela tuvieron avances significativos en la medición de distribución del ingreso, aunque sus economías crecieron menos que el promedio. Otros países, como el Ecuador y la República Dominicana experimentaron un pronunciado crecimiento, pero con cambios inferiores a la media en materia de distribución de ingresos. Por último, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras y el Paraguay quedaron por debajo del promedio en crecimiento y en la variación absoluta del coeficiente de Gini. Por supuesto, estas medidas son estáticas y solo reflejan indicios de una dinámica económica y social que es

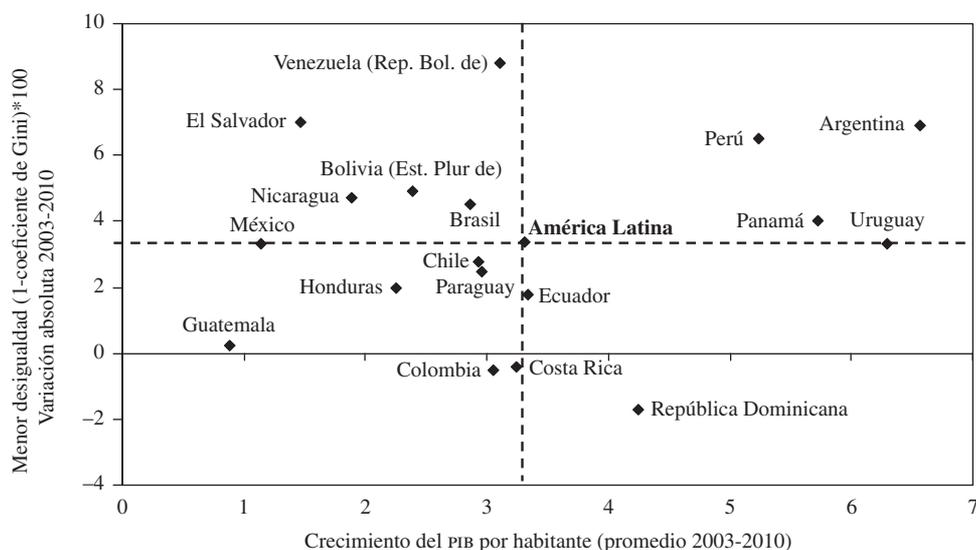
cambiante. Lo que resulta claro es que la región se ha recuperado rápidamente de los efectos de la crisis financiera, y que existen avances muy disímiles en la distribución del ingreso, según los países.

Esta diversidad tal vez puede explicarse por la heterogeneidad productiva de la región. Cornia (2012) divide a los países en tres grupos: i) “economías industriales” (Argentina, Brasil, México, Uruguay); ii) “exportadores de materias primas” (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)), y iii) “receptores de remesas” (República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay). Aunque la clasificación es algo artificial y equívoca, tiene el mérito de mostrar diferencias significativas en la tendencia; las economías “industriales” y los exportadores de productos básicos (*commodities*) redujeron en mayor proporción sus índices de Gini que los países receptores de remesas (4 y 2 puntos del coeficiente de Gini, respectivamente; véase el gráfico 4).

Probablemente, existen otras situaciones específicas de cada país que permiten explicar estos progresos (véase el recuadro 1 para el caso de Brasil), pero sin duda vale la pena emprender estudios de inferencia estadística para identificar causas comunes.

GRÁFICO 3

América Latina y el Caribe, países seleccionados: crecimiento del PIB por habitante y cambios en la desigualdad, 2003-2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PIB: producto interno bruto.

RECUADRO 1

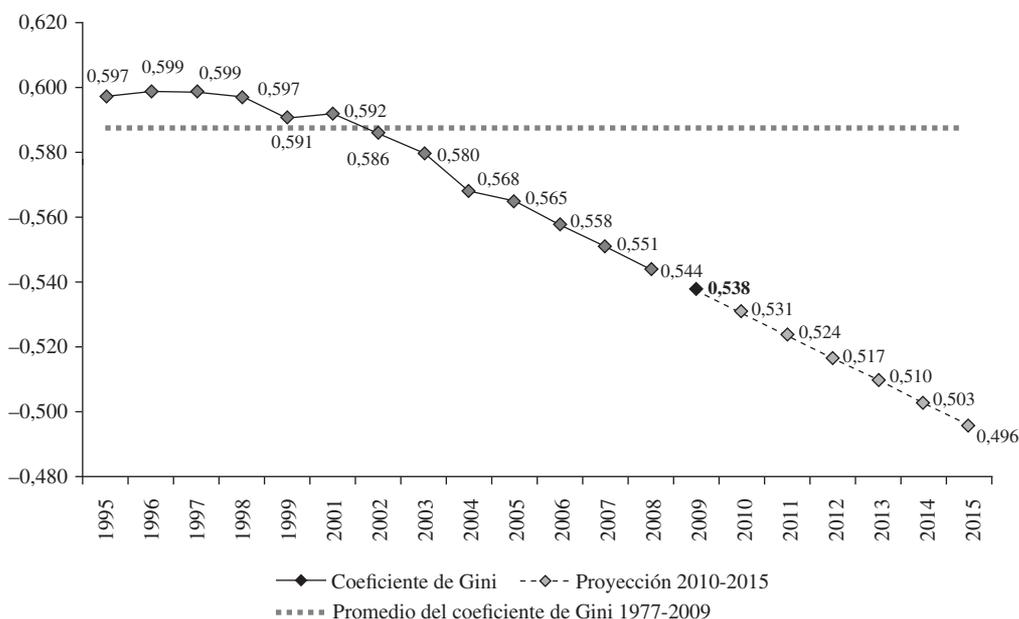
La distribución del ingreso en el Brasil

Después de décadas de estabilidad en torno de un 0,60, a partir del año 2000 el coeficiente de Gini pasó a una trayectoria de reducción de 0,7 puntos por año, llegando a 0,54 en 2008. Las evidencias disponibles indican que aproximadamente la mitad de la reducción se debió a mejoras del sistema de protección social, destacándose las contribuciones del programa Bolsa Familia (PBF) y de otros programas de asistencia social. En lo referente al PBF, hubo una ampliación considerable de las familias beneficiarias (hoy 11 millones de familias, o sea, casi 50 millones de individuos).

La segunda política fundamental para la reducción de las desigualdades fue la valorización del salario mínimo, que ha aumentado continuamente desde 1995. Conviene resaltar que, desde 2007, fue implementada una política de valorización del salario mínimo vigente hasta 2023, en que se prevén reajustes sobre la base de la inflación y el crecimiento del PIB de dos años antes. El salario mínimo indexa dos tercios de los beneficios de la seguridad social, tanto urbanos como rurales. Además de la red de protección social y de la recuperación del salario mínimo, la formalización creciente también contribuye a un mercado del trabajo cada vez más inclusivo. Finalmente, mejoras todavía lentas del perfil educacional de la población económicamente activa han contribuido a las reducciones de las desigualdades en el mercado laboral.

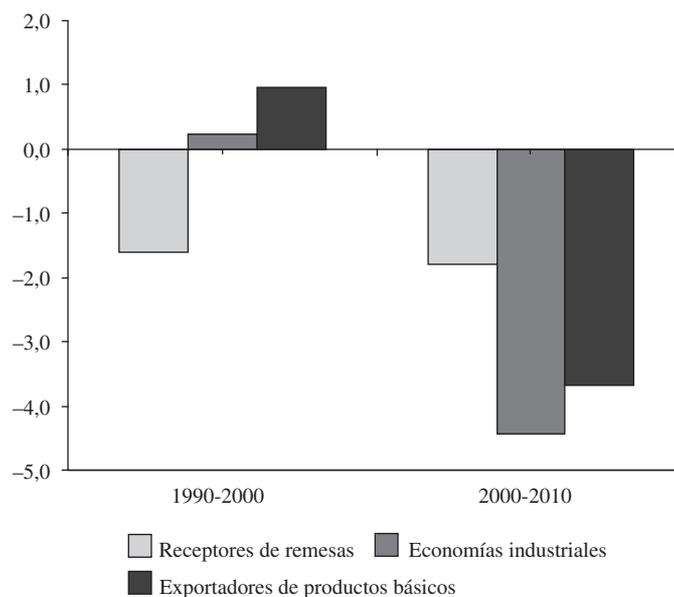
En el gráfico se aprecia el ritmo de la reducción continua esperada del coeficiente de Gini. Así, en 2015 el índice estaría por debajo del 0,50 según las metas establecidas en el Plan Plurianual (PPA) 2012-2015.

Brasil: coeficiente de Gini, 1995-2015



Fuente: Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, "Mensagem presidencial, Projeto de Lei Orçamentária – 2009", Brasília [en línea] http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa09/080827_ploa_Mensagem09.pdf; y "Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 – Plano Mais Brasil", Brasília [en línea] <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10>

GRÁFICO 4

América Latina y el Caribe: variación del índice de Gini*(Países agrupados según estructura económica)*

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y G. Cornia (2012), “Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2011”, *Working Papers*, N° WP2012/09, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, 2012.

III

Los determinantes de la distribución del ingreso

La literatura sobre los determinantes de la distribución del ingreso es abundante y variada (Lerda, 2009). El Banco Mundial, en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, plantea que “La equidad se define en función de dos principios básicos. El primero es la igualdad de oportunidades, a saber, que los logros de una persona a lo largo de su vida deberían estar determinados fundamentalmente por sus propios talentos y esfuerzos, más que por circunstancias predeterminadas como la raza, el género, los antecedentes sociales y familiares o el país de nacimiento. El segundo principio es la ausencia de privación en los resultados, en particular en los terrenos de la salud, la educación y el consumo”.

La CEPAL ha contribuido con diversos documentos al proceso de reflexión sobre lo que debe entenderse por equidad. Como lo recuerdan Infante y Sunkel (2009): “en CEPAL (1964) se postula que en esa época la heterogeneidad estructural de América Latina se

manifestaba en los niveles diferentes de productividad de los ocupados en los distintos estratos productivos, lo que caracterizaba el funcionamiento económico de la región y además era el factor originario de la desigual distribución del ingreso”. El concepto de convergencia productiva es entonces clave para el crecimiento económico con equidad, como se recalca en las publicaciones sucesivas de la CEPAL (2008 y 2010).

¿Por qué la distribución del ingreso es más equitativa en unos países que en otros? En conceptos como el “síndrome del casillero vacío” se recoge la incapacidad de la región, por muchas décadas, de abrir la “caja negra” del progreso técnico. Así, para Fajnzylber (1990) “Un sistema industrial competitivo internacionalmente, en un contexto social en que se ha superado un umbral mínimo de equidad (transformación agraria), puede tender a favorecer la equidad en el país correspondiente, por lo menos, por las siguientes vías: distribución

relativamente más amplia de la propiedad, asociado a la creación de pequeñas y medianas empresas; difusión de la calificación de la mano de obra; crecimiento más rápido del empleo, asociado al dinamismo del mercado internacional; elevación de la productividad y de las remuneraciones; difusión del sistema educativo en una base social más amplia y más integrada, como requisito imprescindible para sostener la competitividad internacional, y, finalmente, difusión de la lógica industrial, tanto por vías formales como informales, al conjunto de la sociedad lo cual la hará más receptiva a absorber progreso técnico, factor que a su vez favorecerá la elevación de la productividad y, en esa medida, la difusión de los frutos del progreso técnico en forma más equitativa al conjunto de la sociedad”².

Sin duda, esta visión de “convergencia productiva” es clave para entender las dinámicas de crecimiento con igualdad en países emergentes (Infante y Sunkel, 2009). Pero resulta interesante abordar más explícitamente los efectos de la estabilidad política, las instituciones y la política fiscal.

En el *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (CEPAL, 1998) se señala que “la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la promoción de la equidad, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables”, y se agrega a continuación que “no puede quedar descuidada la equidad con que se recaudan los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas”.

En CEPAL (2000) la equidad es vista como “el eje principal en torno del cual se requiere reorientar los patrones de desarrollo de la región” y “la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo”, siendo caracterizada como “la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones”. Esta visión del tema destaca por su amplitud conceptual, con lo que abre paso a múltiples posibilidades de intervención pública para asegurar mejores estándares de equidad, como lo ilustra el siguiente pasaje: “...las fuentes de las desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos.

Por tal razón, es importante ampliar la noción de equidad considerando distintos aspectos que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material, pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole”.

En CEPAL (2010) se plantea que “para abordar el desafío de la igualdad en forma cabal, la región debe transitar desde enfoques más “minimalistas” de Estado social y política social que predominaron en los años noventa y avanzar hacia la construcción de una red de protección y promoción social universal básica que se integre al modelo de desarrollo como pieza estructural, no residual”.

A fin de cuentas, la distribución de ingresos es solo una arista de este concepto más amplio de igualdad, que engloba la provisión de múltiples bienes y servicios públicos cuya demanda y volumen dependerán, en sociedades democráticas, del voto mayoritario y de la construcción de mecanismos comunitarios de consenso. Musgrave y Buchanan (1999) plantean que la cuestión de la “decisión pública” (*fiscal choice*) es parte inherente del proceso fiscal, asunto que tiende a olvidar la tecnocracia especializada.

Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008) sostienen que en un momento dado, en un país dado, la distribución del ingreso “primaria” (previa a la intervención del Estado) estaría determinada por los siguientes factores:

- i) La herencia de la riqueza tangible y material.
- ii) La herencia de capital humano, incluida una infinidad de activos que determinan el capital social de una persona.
- iii) Normas y costumbres societales, incluidos sistemas explícitos e implícitos de castas y tribus y de matrimonios de similar riqueza o capital social.
- iv) Las políticas públicas pasadas.

A esa lista los autores citados le agregan el “talento individual”, que por cierto, tomado aisladamente, ha hecho ricos a pocos individuos. Importa más destacar la preponderancia de factores hereditarios, que no se pueden cambiar en el corto plazo y que tienen que ver esencialmente con la posición social inicial de los individuos en la sociedad. Si la equidad se define por igualdad de oportunidades, es claro que la distribución previa del ingreso es un importante factor explicativo del valor actual

² Texto extraído de Torres (2006, pág. 347).

del coeficiente de Gini. Las políticas pasadas también han modificado las condiciones iniciales, si bien no es sencillo aislar dichas políticas de las políticas actuales en la distribución del ingreso, ni tampoco las políticas públicas pasadas de los cambios societales.

La persistencia presentada por los indicadores de desigualdad puede reflejar la inexistencia de políticas capaces de modificar esta situación, pero también proviene de una desigual distribución de los activos, tanto físicos como humanos. Por ejemplo, en el trabajo de Deininger y Olinto (2000) se encuentra que el coeficiente de Gini para la distribución de la tierra era de un 0,81 para América Latina, coeficiente que a nivel mundial solo llega a un 0,60. En el caso de la distribución de los años de escolaridad, el coeficiente de Gini es de un 0,42 comparado con un 0,27 de los países industrializados. Estos resultados son corroborados en el estudio de De Ferranti y otros (2004), quienes encontraron que la correlación existente entre el coeficiente de desigualdad y los años de escolaridad es de un 0,75, y con respecto a la distribución de la tierra es de un 0,5 para la región.

Otro factor explicativo se relaciona directamente con el mercado del trabajo en su capacidad de agregar movilidad social, lo que también se vincula con la demanda de empleo y por lo tanto con el nivel de actividad. El nivel de desempleo (o la tasa de empleo) y el PIB son asimismo importantes factores explicativos del cambio en la distribución del ingreso. Existe así un posible vínculo entre el nivel de ingresos y su distribución, pues la cantidad y la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos dependerán de la capacidad de recaudación (cuyo principal determinante es el nivel de ingresos).

Es un hecho que la intervención del Estado —a través del nivel y la estructura impositiva, las políticas de gasto y las regulaciones— tiene una incidencia significativa en el coeficiente de Gini. De este modo en la OCDE, el coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0,45, pasando a 0,31 luego de la acción redistributiva directa del Estado (que incluye la progresividad del sistema tributario, un tercio del efecto y las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos) (OCDE, 2008). Solo por estos conceptos la capacidad correctiva de la distribución primaria del ingreso por medio de la acción fiscal es tremendamente significativa.

En el caso de América Latina y con respecto al gasto público, mecanismos como las transferencias condicionadas —con que se procura mejorar la inclusión de los sectores más vulnerables— deberían tener un papel relevante como factor explicativo de los cambios en el coeficiente de Gini, aunque su volumen actual está lejos de incidir significativamente (CEPAL, 2011).

También la provisión de bienes públicos genera efectos indirectos y de más largo plazo, puesto que las políticas públicas que inciden en la productividad de los más pobres tienen retornos en materia de equidad. Nadie podrá dudar de que los gastos públicos en justicia, seguridad ciudadana, infraestructura y transporte público, salud, capacitación laboral, inclusión social, y tantos otros, benefician más que proporcionalmente a los más pobres al permitirles insertarse en la fuerza laboral en mejores condiciones.

El nivel de impuestos y su progresividad repercuten directamente en la distribución del ingreso. La capacidad del sistema tributario para corregir distribuciones desiguales dependerá del volumen recaudado y de la estructura de tasas según niveles de ingresos, pero también de la evasión del impuesto a la renta y del número de exenciones. A mediano plazo, el sistema tributario también puede influir en la oferta de trabajo (por ejemplo, si existen muchas cargas vinculadas al empleador), el esfuerzo individual y el tamaño de las familias, asuntos todos que inciden en la evolución del coeficiente de Gini.

1. La evidencia empírica

Fajnzylber (1990) utiliza en su trabajo la razón entre el quintil más rico (10%) y los quintiles más pobres (40%), como variable sustitutiva (*proxy*) de desigualdad; pero el indicador más ampliamente empleado en los estudios relacionados con la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini. Dada la escasez y heterogeneidad de datos alternativos para los países de América Latina, se utilizará este último indicador en el desarrollo de las estimaciones (véase el recuadro 2).

En el estudio de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008) para países de la OCDE³ se presenta un interesante marco de análisis para replicar en los países latinoamericanos. El punto de inicio es una estimación de corte transversal, en que se incluye tanto a los países de la OCDE como a los de América Latina y el Caribe (véase detalle en el cuadro 2) respecto de los años 2000 y 2006. En una segunda etapa, el análisis se centra en una estimación de datos de panel para la muestra de América Latina y el Caribe, a objeto de precisar el efecto específico en la región de los determinantes identificados. Se utilizan variables fiscales, macroeconómicas, sociales e institucionales, desagregadas de acuerdo con el requerimiento

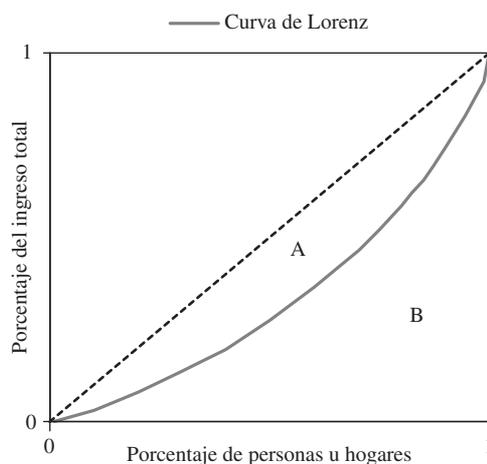
³ Se agradece a estos autores por haber proporcionado sus bases de datos para este trabajo.

RECUADRO 2

Definición del coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini se define sobre la base de la curva de Lorenz, que describe el porcentaje acumulado del ingreso total que le pertenece al porcentaje más pobre de la población.

Se calcula como el cociente entre el área comprendida entre la diagonal y la curva de Lorenz (área A en el gráfico) sobre el área bajo la diagonal (área A+B). Si existiera perfecta igualdad, la curva de Lorenz coincidiría con la diagonal, el área A desaparecería y el índice de Gini se haría 0, indicando ausencia de desigualdad. En el otro caso extremo, si existiera desigualdad total (es decir, una situación donde todo el ingreso fuera propiedad de una sola persona) la curva de Lorenz coincidiría con los ejes, el área B desaparecería y el coeficiente de Gini se haría 1, indicando desigualdad total.



Fuente: elaboración propia.

CUADRO 2

Muestras seleccionadas, período 1990-2010

Región	Países incluidos en cada muestra
América Latina y el Caribe (18 países)	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (27 países)	Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Eslovaca, República Checa, Suecia, Suiza, Canadá, Estados Unidos de América, Australia, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea

Fuente: elaboración propia.

del análisis. Estas estimaciones se realizan para el período 1990-2010.

Como se detalla en el cuadro 3, las variables consideradas son fiscales (gasto público total, gasto público social, gasto público en educación, transferencias y subsidios corrientes, gastos de capital, ingresos tributarios,

ingresos tributarios directos, impuestos sobre la renta, impuestos sobre la propiedad, ingresos tributarios indirectos, impuestos generales sobre bienes y servicios, indicador de progresividad tributaria); sociales (tasa neta de matrícula secundaria, logros en educación —indicadores del Programa Internacional de Evaluación de

CUADRO 3

Descripción y fuentes de variables utilizadas

VARIABLES	DESCRIPCIÓN	FUENTE
Coeficiente de Gini	Índice de desigualdad, valores entre 0 y 1	CEPALSTAT (ALC) Base de datos de la OCDE Base de datos del Banco Mundial
Distribución de ingreso inicial	Coeficiente de Gini, año 1970	Base de datos del Banco Mundial
Fiscales		
Gasto público total	Gasto público total sobre el PIB (porcentaje)	CEPALSTAT (América Latina) Base de datos del Banco Mundial
Gasto social	Gasto público social sobre el PIB (porcentaje) (sin considerar gasto social en educación)	CEPALSTAT (ALC) Base de datos del Banco Mundial
Transferencias y subsidios	Transferencias y subsidios corrientes sobre el PIB (porcentaje)	CEPALSTAT (ALC) Base de datos del Banco Mundial
Gasto público de capital	Gasto público de capital sobre el PIB (porcentaje)	CEPALSTAT (ALC)
Impuestos sobre la renta	Recaudación de impuestos sobre la renta sobre el PIB (porcentaje)	CEPALSTAT (ALC) OCDE Revenue Statistics
Impuestos sobre la propiedad	Recaudación de impuestos a la propiedad sobre el PIB (porcentaje)	CEPALSTAT (ALC) OCDE Revenue Statistics
Impuestos generales sobre bienes y servicios	Recaudación de impuestos generales bienes y servicios sobre el PIB (porcentaje)	CEPALSTAT (ALC) OCDE Revenue Statistics
Indicador de progresividad tributaria	Recaudación de impuestos directos sobre indirectos	Construcción propia sobre la base de datos de CEPALSTAT (ALC) y OCDE Revenue Statistics
Educación		
Gasto público en educación	Gasto público en educación sobre PIB (porcentaje)	CEPALSTAT (ALC) Base de datos del Banco Mundial
Tasa de matrícula secundaria	Tasa neta de matrícula secundaria (porcentaje)	Base de datos del Banco Mundial
Medición de calidad: indicador Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)	Indicador: PISA	OCDE PISA database
Índice de capital humano	Adultos con educación terciaria y secundaria sobre adultos con educación primaria (población entre 25 y 65 años)	Martorano y Cornia (2011)
Años de escolaridad	Años de educación formal en población adulta (entre 25 a 65 años)	Martorano y Cornia (2011)
Institucionales		
Índice de estabilidad pública	$(1/2)*\text{Estabilidad política}+(1/2)*\text{Estado de derecho}$	Base de datos Worldwide Governance Indicators
Efectividad gubernamental	Índice de efectividad gubernamental	Base de datos Worldwide Governance Indicators
Voz y rendición de cuentas	Índice de voz y rendición de cuentas, que mide derechos civiles, humanos y políticos	Base de datos Worldwide Governance Indicators
Macroeconómicas		
Ingreso per cápita a PPA	Ingreso por habitante a paridad del poder adquisitivo (variación anual, porcentaje)	Base de datos del Banco Mundial
Tasa de desempleo	Tasa anual media (porcentaje)	CEPALSTAT Base de datos del Banco Mundial
Tipo de cambio real (TCR)	TCR (índice)	CEPALSTAT (ALC)
Índice de precios	Variación del índice de precios al consumidor (IPC), promedio anual	CEPALSTAT (ALC)

Fuente: elaboración propia.

PISA: Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes.

PPA: Paridad de poder adquisitivo.

Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés)—, distribución de ingreso inicial); macroeconómicas (ingreso per cápita a paridad del poder adquisitivo, ingreso per cápita inicial, tasa de desempleo, inflación, tasa de crecimiento del PIB) e institucionales.

2. Regresiones de corte transversal: resultados para la OCDE y América Latina y el Caribe

En el cuadro 4 se presenta un resumen de las regresiones de corte transversal estimadas. Las ecuaciones de

Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008), estimadas para 22 países de la OCDE, se extienden a los países de América Latina y el Caribe que contaban con índices PISA en el año 2000 (ecuaciones (1') y (2')). Luego, con la nueva muestra, se replica el ejercicio para el año 2006 a fin de detectar eventuales quiebres, y finalmente en la ecuación (3') se incluyen los 18 países de América Latina y el Caribe, reemplazando los índices PISA por la tasa neta de matrículas de educación secundaria (variable que no indica calidad, como en el caso anterior, sino cobertura del sistema educacional).

CUADRO 4

OCDE y América Latina y el Caribe: determinantes de la distribución del ingreso, 2000-2006

Variable dependiente	Coeficiente de Gini						
	OCDE ^a		ALC y OCDE (en logaritmo)		ALC y OCDE (en logaritmo)		
Muestra	2000		2000		2006		
Período	(1)	(2)	(1')	(2')	(1')	(2')	(3')
Variables independientes							
Transferencias y subsidios /PIB	-7,13*** (-3,93)		-0,34*** (-3,27)		-0,26** (-2,38)		
Gasto social /PIB ^b		-2,51*** (-4,10)		-0,086*** (-3,30)		-0,22*** (-3,08)	-0,13* (-1,89)
Impuesto sobre el ingreso personal /PIB	-1,51 (-1,17)		-0,15*** (-2,47)		-0,066 (-1,04)		
Índice PISA total (<i>logros en educación</i>) ^c	-0,86*** (-2,92)		-1,32*** (-3,99)		-1,64*** (-4,30)		
Índice PISA (<i>resolución de problemas</i>) ^c		-0,90*** (-6,13)		-1,25*** (-5,74)		-0,80** (-2,60)	
Coeficiente de Gini 1970		0,47*** (4,85)		0,50*** (6,19)		0,45*** (3,57)	0,77*** (13,5)
Gasto público en educación /PIB							-0,08 (-0,12)
Matrícula educación secundaria							-0,22 (-0,91)
Nº de observaciones	22	11	27	16	31	18	31
R² ajustado	0,56	0,92	0,86	0,98	0,73	0,93	0,93

Fuente: elaboración propia.

Nota: Valores estadísticamente significativos al 1%***, 5%** y 10%*. Estadístico T entre paréntesis.

^a Resultados consignados en trabajo de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008).

^b En el gasto social no se incluye el gasto en educación.

^c Índice PISA para América Latina incluye resultados solo para la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Uruguay.

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

ALC: América Latina y el Caribe.

PIB: producto interno bruto.

PISA: Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes.

En el trabajo de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008), las transferencias y subsidios y el gasto social, alternativamente, son variables altamente significativas, así como el coeficiente de distribución inicial (coeficiente de Gini de 1970) y los logros en educación, medidos a través del indicador PISA agregado, y más aún el específico de “resolver problemas”. Las variables de institucionalidad no resultaron significativas, como tampoco variables de control como el ingreso por habitante y el desempleo. El impuesto sobre el ingreso personal tampoco se reveló significativo.

La ampliación de esta muestra a algunos países de América Latina y el Caribe —aquellos en que se emplea la medición PISA— entrega resultados muy similares. En la primera especificación, con transferencias y subsidios como variable explicativa (ecuación (1')), resultan significativas las variables de impuesto sobre la renta personal (al menos para el año 2000) y los logros en educación. Cuando se utiliza el gasto social agregado (ecuación (2')), este resulta significativo solo para el año 2006, a la vez que se diluye el efecto de la variable tributaria, probablemente debido a problemas de multicolinealidad.

Las regresiones tienden a ser fuertemente dependientes de la variable autorregresiva del coeficiente de Gini inicial. En cualquier caso, el mayor efecto resulta de las variables relacionadas con educación.

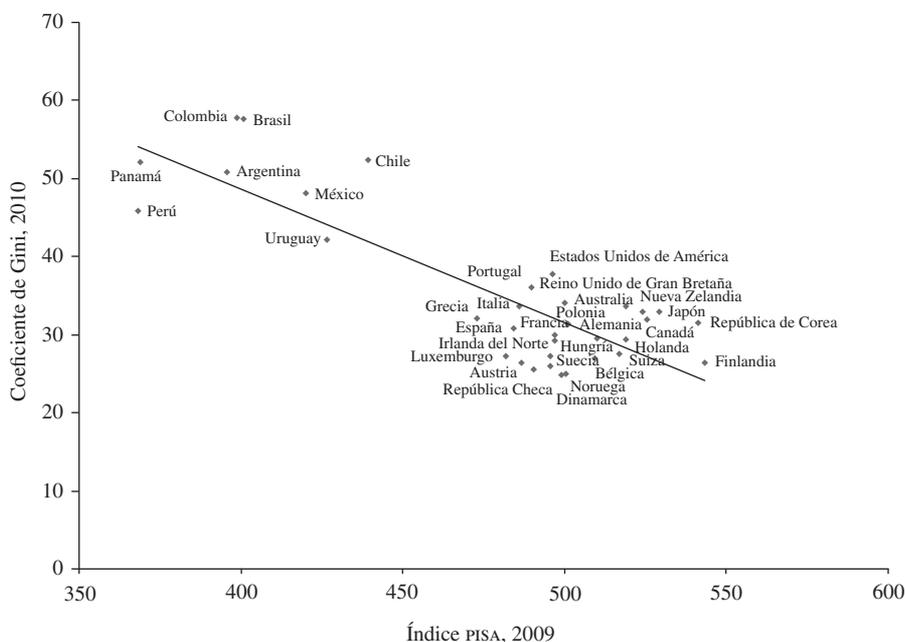
En el gráfico 5 se ilustra la estrecha alineación en torno de la recta de regresión entre el coeficiente de Gini y la medición PISA, y se muestra además el marcado retraso de los niveles educacionales en los países de América Latina. Ello se refleja, para los estudiantes de 15 años que dieron las pruebas PISA en la región, en una diferencia promedio cercana a dos años de escolarización con respecto a la República de Corea y Finlandia (OCDE/CEPAL, 2011).

A continuación se ilustran gráficamente otras correlaciones parciales relevantes en los gráficos 6 y 7.

En una segunda etapa se procuró incluir en la muestra a los 18 países de América Latina (véase la ecuación (3')), observándose un deterioro de la calidad del ajuste estadístico al resultar no significativas las nuevas variables consideradas, lo que se puede explicar sobre todo por la carencia de un indicador adecuado de calidad de la educación para la región.

GRÁFICO 5

**América Latina (países seleccionados) y OCDE:
coeficiente de Gini e índice PISA**

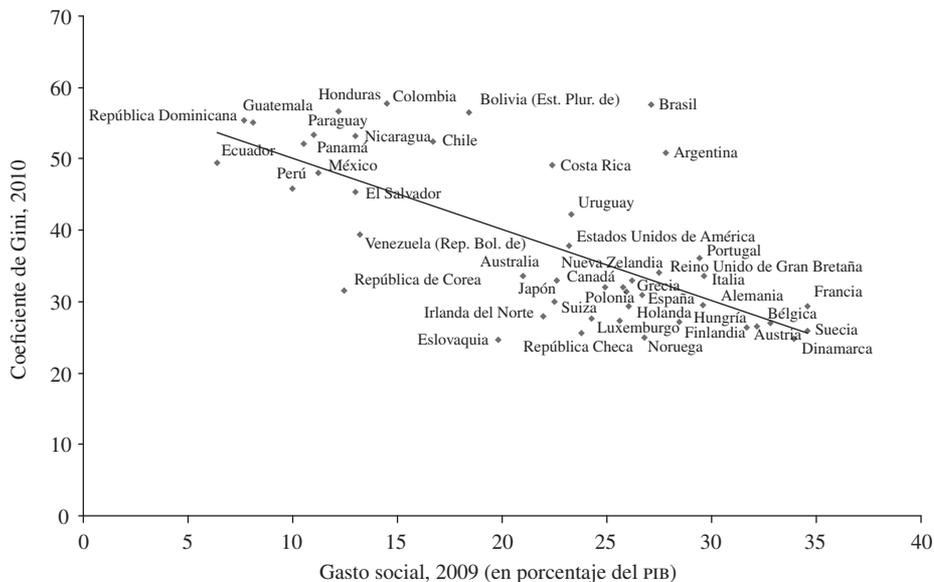


Fuente: elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de “Database - PISA 2009”, OECD [en línea] <http://pisa2009.acer.edu.au/>

PISA: Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes.

GRÁFICO 6

**América Latina y el Caribe (países seleccionados) y OCDE:
coeficiente de Gini y gasto social**

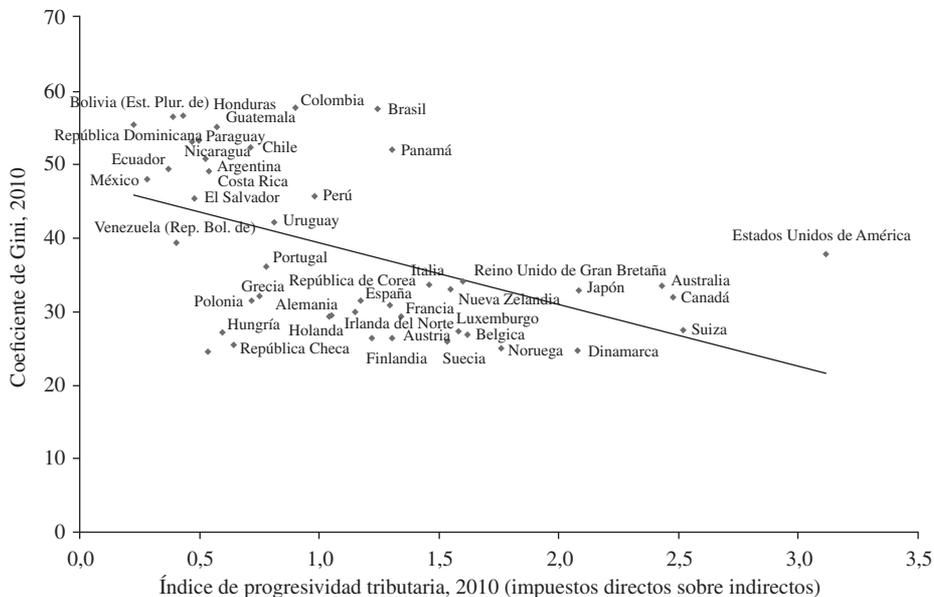


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para países de América Latina y el Caribe y OECD.STAT para países de la OCDE.

PIB: producto interno bruto.

GRÁFICO 7

**América Latina y el Caribe (países seleccionados) y OCDE:
coeficiente de Gini e índice de progresividad tributaria**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para países de América Latina y el Caribe y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Revenue Statistics 1965-2010*, 2011 para países de la OCDE.

Aunque los resultados señalados son reveladores, también es pertinente enfocar el análisis en países de América Latina, a fin de explorar variables alternativas y proceder a regresiones de corte temporal destinadas a confirmar si las variables ya examinadas mantienen su poder explicativo a través del tiempo.

3. Regresiones de panel: América Latina

En el cuadro 5 se presentan las estimaciones de panel para los 18 países de América Latina (véase el cuadro 2), considerando las variables relevantes ya incluidas en el cuadro 4. Estas estimaciones se diferencian especialmente

CUADRO 5

Ecuaciones para América Latina y el Caribe, 1990-2010

Muestra	América Latina y el Caribe (<i>En logaritmos</i>)			
Variable dependiente	Coeficiente de Gini			
Período	1990-2010			
Variables independientes	(1)	(2)	(3)	(4)
Fiscales				
Transferencias y subsidios / PIB	-0,26* (-1,69)	-	-0,26* (-1,89)	-
Gasto social / PIB ^a	-	-0,35* (-1,64)	-	-0,42*** (-2,55)
Gasto público de capital / PIB	-0,19 (-1,27)	-0,18 (-1,28)	-0,25* (-1,78)	-0,23* (-1,68)
Índice de progresividad tributaria (razón de impuestos directos sobre indirectos)	-0,023* (-1,64)	-0,015 (-1,06)	-0,013** (-2,22)	-0,014*** (-2,58)
Impuestos sobre la renta / PIB	0,01 (0,77)	-0,001 (-0,09)	-	-
Institucionales				
Índice de estabilidad ((1/2)*estabilidad política+(1/2)*Estado de derecho)	-0,040** (-2,34)	-0,046*** (-2,78)	-0,037** (-2,30)	-0,04*** (-2,56)
Efectividad gubernamental	-0,003 (-0,44)	-	-	-
Voz y rendición de cuentas	-0,004 (-0,005)	0,012 (1,39)	-	-
Logros en educación				
Gasto público en educación / PIB	-0,008 (-0,23)	-0,023** (-2,33)	-0,014* (-1,73)	-0,02*** (-2,65)
Indicador de capital humano (personas con educación terciaria y secundaria / personas con educación primaria)	-0,085*** (-3,47)	-0,10** (-2,33)	-0,07*** (-2,85)	-0,10*** (-3,91)
Matrícula en educación secundaria	-0,023*** (-2,60)	-	-0,02** (-2,62)	-
Años de educación	-	-0,004 (-0,59)	-	-
Macroeconómicas				
Tipo de cambio real (TCR)	0,021** (2,20)	0,023** (2,25)	0,025*** (2,77)	0,026*** (2,71)
Índice de precios al consumidor (IPC) (<i>variación anual</i>)	-0,001* (-1,87)	-0,001 (-1,44)	-	-
Tasa de desempleo	0,52*** (6,48)	0,44*** (6,10)	0,51*** (7,68)	0,44*** (7,23)

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Muestra	América Latina y el Caribe (En logaritmos)			
Variable dependiente	Coeficiente de Gini			
Período	1990-2010			
VARIABLES INDEPENDIENTES	(1)	(2)	(3)	(4)
Ingreso per cápita a PPA (variación anual)	-0,042 (-0,69)	-0,061 (-0,99)	-	-
Nº de observaciones	357	360	375	378
R² ajustado	0,86	0,85	0,86	0,85

Fuente: elaboración propia.

Notas: Valores estadísticamente significativos al 1% ***, 5%** y 10%*.

^a En el gasto social no se incluye el gasto en educación.

Estadístico T entre paréntesis.

PIB: producto interno bruto.

PPA: paridad de poder adquisitivo.

por los indicadores relativos a los logros en educación, siendo el indicador de capital humano (el cociente entre personas con educación secundaria y terciaria sobre las personas con educación primaria) el más relevante. Esta variable también se utiliza en las estimaciones de Cornia (2012).

En lo que se refiere a las variables fiscales, el mejor ajuste se comprueba al separar el gasto social del gasto público en educación (véase la ecuación (4) del cuadro 5). A su vez, el índice de progresividad tributaria se revela significativo en esta última ecuación, aunque con un menor coeficiente que las variables de gasto. En los gráficos 8 y 9 se puede comprobar que tanto el aumento del gasto social como el cambio en la composición tributaria permiten explicar los progresos del coeficiente de Gini en los últimos años.

Sin embargo, la tasa de desempleo es la variable que resulta significativa de manera más consistente y con un alto impacto; por cada punto de disminución de la tasa de desempleo el índice de Gini se reduce en 0,44 puntos. Sin duda, las mejoras del empleo formal y el consecuente incremento de los ingresos laborales explican buena parte de los progresos recientes (véase el gráfico 10). Como se detalla en CEPAL (2011), la descomposición de las variaciones de la desigualdad revela que el ingreso por adulto aparece como el principal factor impulsor de la mejora distributiva. En 10 países de la región, la variación del ingreso laboral explica el 90% o más del total de estas mejoras; en otros cinco el cambio de los ingresos no laborales, esencialmente

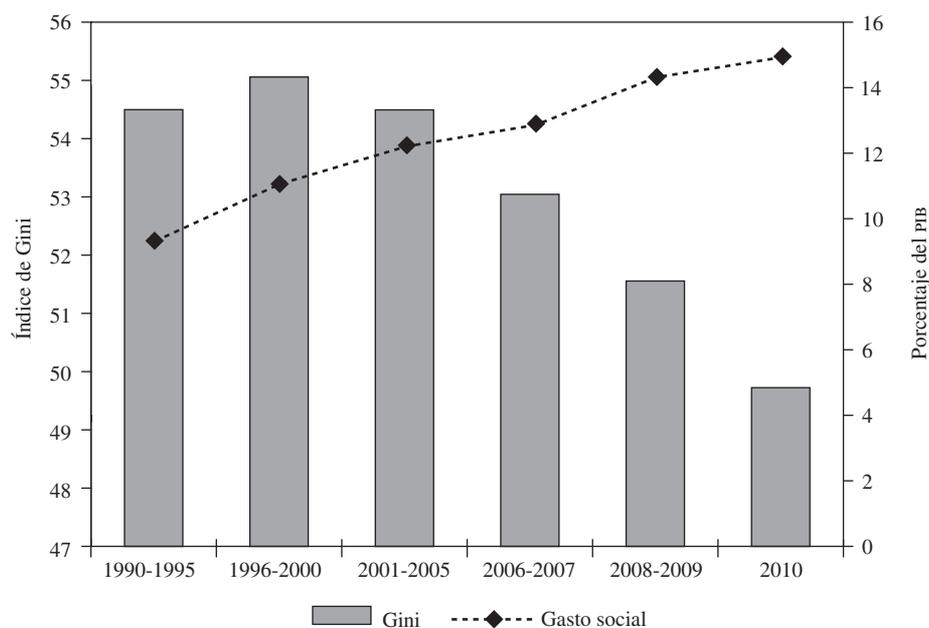
transferencias, contribuyó en un 40% o más a la merma de la desigualdad.

Si bien la descomposición mencionada ofrece una metodología contable para explicar los cambios, la estimación econométrica, a su vez, permite realzar el efecto de otras variables, como los logros en educación ya mencionados, o las institucionales. Así, el índice de estabilidad elaborado por el Banco Mundial parece tener también un efecto relevante. Si bien contrariamente a lo esperado, la tasa de inflación no pareció ser determinante en el período en estudio, la medición del tipo de cambio real sí es significativa. Una explicación es que las caídas recientes del tipo de cambio real se correlacionan con inflaciones más bajas en la región. Finalmente, el ingreso per cápita no resultó significativo, pues como se discutió en las secciones anteriores, han coexistido tendencias diversas en el período de estimación entre el nivel y la distribución del ingreso.

Las ecuaciones resumidas en el cuadro 5 presentan de este modo efectos significativos en el coeficiente de Gini. La evidencia empírica corrobora los resultados encontrados en otros estudios recientes, permitiendo ver que las políticas públicas sí afectan significativamente a la distribución del ingreso, de manera directa por medio del gasto social y la progresividad tributaria, e indirectamente mediante la calidad de la educación y de las instituciones; también subraya el papel primordial de los ingresos laborales en las mejoras recientes. En estas estimaciones, el índice de Gini inicial (o rezagado) ya no resulta significativo.

GRÁFICO 8

América Latina y el Caribe: coeficiente de Gini y gasto social, varios períodos

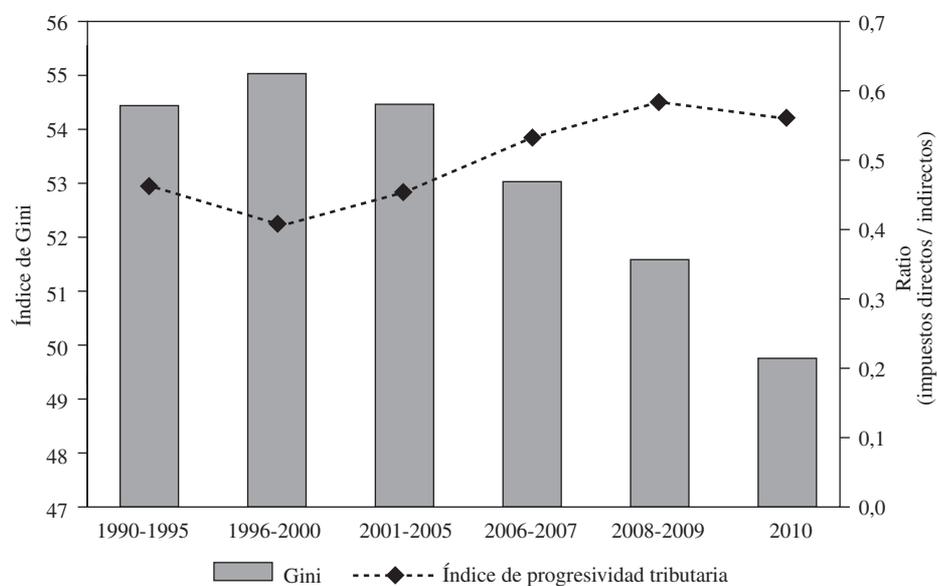


Fuente: elaboración propia.

PIB: producto interno bruto.

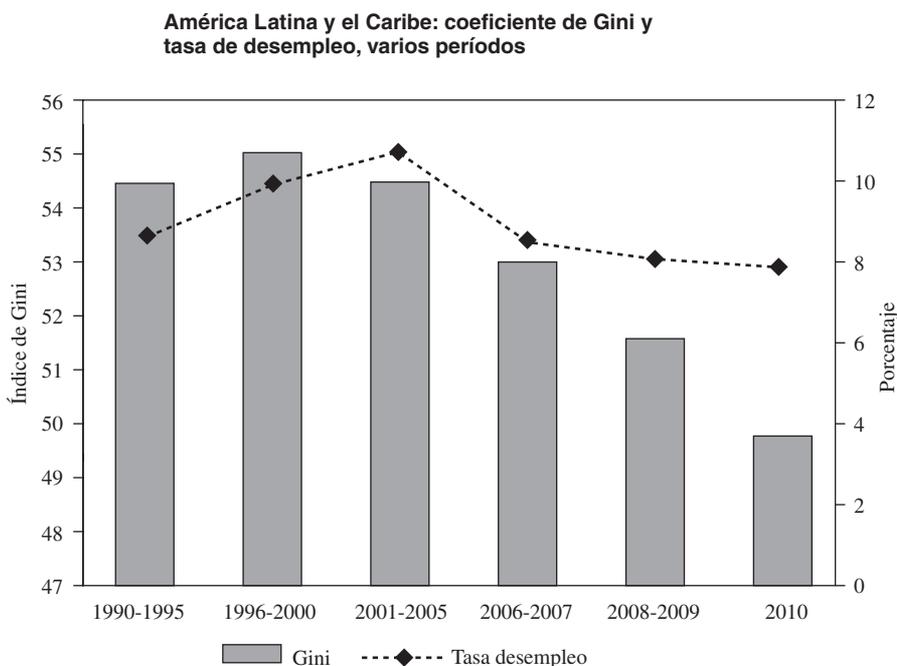
GRÁFICO 9

América Latina y el Caribe: coeficiente de Gini e índice de progresividad tributaria, varios períodos



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 10



Fuente: elaboración propia.

IV

A modo de conclusión: opciones para superar el “síndrome del casillero vacío”

Sin constituir el énfasis principal, a menudo en los estudios relativos a la superación de la pobreza y la distribución del ingreso subyacen visiones encontradas sobre el papel del Estado, ya sea como un agente catalizador de la “transformación productiva con equidad” o como el principal actor de las necesarias acciones correctivas en el ámbito social. En palabras de Infante y Sunkel (2009), “sería imperioso ir complementando progresivamente las políticas redistributivas con otras de carácter distributivo, de modo de poder reducir las brechas de productividad y, por ende, mejorar el ingreso primario (autónomo) de los sectores menos favorecidos. Las políticas distributivas contribuirían así a disminuir efectivamente la desigualdad tanto de ingresos como de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que componen la estructura social”.

Para este dilema entre fomento productivo y políticas sociales resulta relevante el proverbio chino: “Regala un pescado a un hombre y le darás alimento

para un día, enséñale a pescar y lo alimentarás para el resto de su vida”. Sin duda, en esta disyuntiva no caben respuestas categóricas —y por lo tanto abrir una brecha entre políticas de fomento y acciones asistencialistas—, pues las experiencias de crecimiento con equidad son muy variadas, con niveles y composiciones del gasto público igualmente diversas.

Conviene resaltar que los dilemas entre crecimiento e igualdad, siempre latentes, se diluyen cuando se priorizan aquellos gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo formal y el acceso a bienes públicos. La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina y el Caribe pasa entonces por la inversión sostenida en capital físico y humano y en innovación y conocimiento (CEPAL, 2010).

En este trabajo se ha procurado identificar evidencia empírica respecto de los cambios positivos que ha registrado recientemente el coeficiente de Gini de distribución del ingreso en los países latinoamericanos. De

esta forma, los aumentos y mejoras en el gasto público social, la educación, la inversión pública y la composición tributaria han tenido una repercusión positiva.

Asimismo, se destaca la relevancia del ciclo macroeconómico, aproximado por la tasa de desempleo, en las variaciones del índice de Gini. De todos modos, tal como es importante destacar el papel del Estado y especialmente de la política fiscal en el objetivo de desarrollo inclusivo, no lo es menos enfatizar la gravitación del sector privado en este proceso, particularmente su facultad de dinamizar la inversión y crear empleos.

Como plantea Fajnzylber (1990), “para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo —la competitividad auténtica y la equidad— hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero no tendremos ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poesía”.

Bibliografía

- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2008), *Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency, Working Paper Series*, N° 861, Frankfurt, Banco Central Europeo.
- Banco Mundial (2006), *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo*, Washington, D.C.
- Barro, R. (2000), “Inequality and growth in a panel of countries”, *Journal of Economic Growth*, vol. 5, N° 1, Springer.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Panorama social de América Latina (LC/G.2514-P)*, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3))*, Santiago de Chile.
- _____ (2009), *Panorama social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P)*, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- _____ (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades (LC/G.2367(SES.32/3))*, Santiago de Chile.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- _____ (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos (LC/G.1997/Rev.1-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años (E/CN.12/L.1)*, Santiago de Chile.
- Cornia, G. (2012), “Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2011”, *Working Papers*, N° WP2012/09, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- De Ferranti, D. y otros (2004), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Deininger, K. y P. Olinto (2000), “Asset distribution, inequality and growth”, *Policy Research Working Paper*, N° 2375, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fajnzylber, F. (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: Comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2012), *World Economic Outlook. Growth Resuming, Dangers Remain*, Washington, D.C., abril.
- Foro Económico Mundial (2006), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Centre for Global Competitiveness and Performance, Ginebra.
- Gómez Sabaini, J.C. y R. Martner (2008), *América Latina: Panorama global de su sistema tributario y principales temas de política*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, I. y R. Martner (2010), “Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, Santiago de Chile.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), “Chile: Hacia un desarrollo inclusivo”, *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile.
- Lerda, J.C. (2009), “El pacto fiscal visto a sus 10 años”, *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina, serie Seminarios y conferencias*, N° 54 (LC/L.2977-P), Ricardo Martner (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.86.
- López, H. y L. Servén (2005), “A normal relationship? Poverty, growth and inequality”, *Policy Research Working Paper Series*, N° 3814, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lundberg, M. y L. Squire (2003), “The simultaneous evolution of growth and inequality”, *Economic Journal*, vol. 113, N° 487, Oxford, Royal Economic Society.
- Lustig, N., L. López-Calva y E. Ortiz-Juárez (2011), “Declining inequality in Latin America: some economics, some politics”, *Working Paper*, N° 1118, Tulane University.
- Martorano, B. y G. Cornia (2011), *The IDLA Dataset: a Tool to Analyze Recent Changes in Income Inequality in Latin America*, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- Musgrave, R. y J. Buchanan (1999), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Revenue Statistics 1965-2010*, París, OECD Publishing.
- _____ (2010), *PISA 2009 at a Glance*, París, OECD Publishing.
- _____ (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo*, París, OECD Publishing.
- Torres, M. (comp.) (2006), *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina (LC/G.2322-P)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.124.

Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones

Alfonso Dingemans y César Ross

Resumen

Se revisa la afirmación, hasta ahora no sometida a verificación, de que los acuerdos de libre comercio (ALC) firmados por los países latinoamericanos —fundamento de sus estrategias de integración económica internacional desde 1990— han permitido diversificar sus exportaciones y aumentar el número de socios comerciales. La evidencia obtenida de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), sugiere que gran parte del crecimiento exportador en la región ha ocurrido en el margen intensivo, no en el extensivo. La expansión hacia nuevos productos y socios comerciales ha sido limitada, según los índices de concentración. La apuesta de América Latina de diversificar exportaciones a partir de ALC sin estrategias más integrales —debido a un concepto estático de ventajas comparativas— generó resultados exiguos. Por consiguiente, los gobiernos debieran adoptar un enfoque más dinámico respecto de las ventajas comparativas e implementar políticas más activas. Finalmente, se plantean algunas preguntas para futuras investigaciones.

PALABRAS CLAVE Libre comercio, tratados, política comercial, diversificación de las exportaciones, evaluación, estadísticas comerciales, América Latina

CLASIFICACIÓN JEL F13, N16, O25

AUTORES Alfonso Dingemans es investigador posdoctoral y académico del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago de Chile. alfonso.dingemans@usach.cl

César Ross es profesor titular y académico del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago de Chile; y director del Doctorado en Estudios Americanos de dicha Universidad. cesar.ross@usach.cl

I

Introducción

Si bien en las economías de América Latina¹ se había adoptado una actitud escéptica respecto de las ventajas y los beneficios del (libre) comercio en el período de la *belle époque* (1940-1975), la devastadora crisis de la deuda en la década de 1980 hizo que la atención se volcara al descuidado sector exportador. Los países tenían una urgente necesidad de divisas para pagar sus cuantiosas deudas y su supervivencia económica estaba determinada principalmente por la capacidad exportadora (Edwards, 1995; Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1996; Thorp, 1998; Bulmer-Thomas, 2003).

Fueron muchos los motivos que condujeron a una gran cantidad de países de la región a adoptar una reforma económica “promercado”, basada en un paquete de 10 medidas propuesto y utilizado por varias instituciones con sede en Washington —conocido como el Consenso de Washington (Williamson, 1990)—, aunque algunos académicos cuestionan hasta qué punto las reformas implementadas eran realmente promercado (Edwards, 2010). El consenso promovía la idea del libre comercio y destacaba la necesidad de contar con un sector exportador sólido, además de plantear la apertura a la competencia internacional como la única forma de eliminar a las empresas ineficientes. Se suponía que si se impulsaba el sector exportador se obtendrían importantes repercusiones en el resto de la economía (esta idea ya aparece en la obra de Adam Smith), debido a lo cual se pensaba que existía un estrecho vínculo entre el incremento de las exportaciones (maximizado en virtud del libre comercio) y el crecimiento económico. No obstante, las investigaciones han demostrado que el libre comercio por sí solo no es suficiente e incluso puede llegar a ser perjudicial para dicho crecimiento (Taylor, 1991; Rodríguez y Rodrik, 1999; Van den Berg

y Lewer, 2007; Mejía, 2011). Los gobiernos debieran adoptar una actitud más activa e influir en “el tipo y la secuencia de las exportaciones cuando un país se esfuerza por producir bienes más avanzados, agregándoles valor” (Todaro y Smith, 2006, pág. 441).

Es decir, para que la cadena causal de libre comercio, expansión de las exportaciones, crecimiento económico y desarrollo económico² funcione, una economía debe exportar productos de mayor valor agregado, algo que debiera lograrse mediante la implementación de políticas de gobierno activas. Es necesario cambiar el énfasis de la estrategia de posicionamiento económico internacional de los países, pasando de un enfoque tradicional, ricardiano (estático o pasivo), respecto de las ventajas comparativas —que se reciben de forma no intencionada—, a otro más dinámico donde se aplican políticas industriales o de gobierno activas con el fin de provocar este “cambio estructural” necesario para generar ventajas comparativas intencionales, aunque sin dejar por completo de lado el libre comercio (Agosin, 2006, pág. 2; Mejía, 2011, pág. 36). La experiencia asiática ha demostrado que las políticas comerciales y el libre comercio no son necesariamente incompatibles y que incluso pueden ser complementarios (Fishlow y otros, 1994). Dicho de otro modo, lo que importa en el desarrollo económico es la *calidad* del crecimiento de las exportaciones.

Esto también significa que la diversificación de las exportaciones, idealmente mediante la inclusión de productos de mayor valor agregado, es una buena referencia para evaluar el desempeño de las exportaciones de una economía y alcanzarla es de hecho una “búsqueda urgente” (Leipziger, 2009, pág. xi). En este artículo, por diversificación se entenderá una mayor variedad de productos exportados a un mayor número de mercados extranjeros, con —a la vez— una distribución más pareja entre dichos mercados. Esta última condición habitualmente no forma parte de la definición de diversificación,

□ Los autores agradecen los valiosos comentarios de un árbitro anónimo. Agradecen además el apoyo financiero del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP UCH 0602) para becas de posdoctorado del Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile. Finalmente, expresan que todos los errores u omisiones son de su responsabilidad.

¹ En este artículo, cuando se hace referencia a las economías de América Latina, se incluyen las 11 economías más grandes con respecto al producto interno bruto (PIB): Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

² Aquí el desarrollo económico se define como un proceso de transformación estructural en virtud del cual los países pasan de producir “bienes de países pobres” a producir “bienes de países ricos” (Hesse, 2008, pág. 1) o, en otras palabras, dejan de producir bienes con poco valor agregado y comienzan a producir bienes con mucho valor agregado.

pero en este estudio se la considera esencial, ya que sería un error, por ejemplo, afirmar que las exportaciones de un país están más diversificadas cuando logran acceder a 10 nuevos mercados, en circunstancias de que un solo mercado extranjero sigue representando el 95% del total de dichas exportaciones.

A la luz de los bien conocidos corolarios de la teoría clásica del comercio internacional, puede resultar sorprendente que se defienda la idea de diversificación por sobre la de especialización. Sin embargo, se pueden identificar tres ventajas en favor de la diversificación (Mejía, 2011): i) funciona como una estrategia de cobertura de riesgos que añade más estabilidad a los ingresos provenientes de las exportaciones; ii) cuando se dan otras condiciones institucionales puede desencadenar este “cambio estructural”, y iii) si ese cambio estructural resulta exitoso, puede mejorar el crecimiento económico sostenido. Según Agosin (2006), a largo plazo, y siempre que ocurra el mencionado cambio estructural, la diversificación puede lograr que una economía aproveche los beneficios de una “especialización más diversificada”. Por lo tanto, la cadena causal aquí propuesta es: (libre comercio), crecimiento de las exportaciones, “diversificación” de las exportaciones, desarrollo económico y crecimiento económico (el libre comercio es un elemento complementario, no una condición suficiente).

De acuerdo con la definición expresada en el presente artículo, se deben por tanto tomar en cuenta dos dimensiones. En primer lugar se debe establecer una diferencia entre crecimiento de las exportaciones (Brenton y Newfarmer, 2009, pág. 112) en el margen *extensivo* (aumento de los productos existentes dirigidos a mercados existentes) y crecimiento de las exportaciones en el margen *intensivo* (expansión de nuevos productos dirigidos a mercados existentes, productos existentes dirigidos a nuevos mercados o nuevos productos dirigidos a nuevos mercados). En segundo término, y como complemento de la primera medida, se deben calcular los índices de concentración (Samen, 2010).

Pese a los argumentos en favor de las políticas de gobierno activas, la práctica en América Latina ha sido algo diferente, con gobiernos que muestran una marcada preferencia por las ventajas comparativas estáticas. A partir del fracaso de la tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, realizada en 1999 en Seattle, Estados Unidos de América, y el estancamiento de la Ronda de Doha, los países de la región han adoptado como principal vehículo de integración económica internacional los acuerdos de libre comercio (acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio establecidos en virtud del artículo XXIV del Acuerdo General

sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como excepciones a la cláusula de nación más favorecida).

La amplia popularidad de los acuerdos de libre comercio (ALC) a nivel mundial derivó en que Bhagwati (1995) hablara, quizás injustamente, de un “encaprichamiento” por dichos acuerdos. Entre sus diversos efectos positivos se incluyen la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias, el incremento del acceso a los mercados, el mejoramiento del nivel de competitividad, la promoción del aumento de la inversión extranjera directa (IED), el descenso de los niveles de incertidumbre y riesgo, y la creación de empleo gracias al crecimiento de las exportaciones (Lynch, 2010, págs. 2-9). Además, numerosos académicos y encargados de formular políticas se muestran optimistas respecto de la repercusión de estos acuerdos en la diversificación de las exportaciones, lo que denominaremos el nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones.

Por lo tanto, parecería que los ALC son ejemplos de políticas activas diseñadas para lograr una mayor diversificación de las exportaciones. Esto es cierto, pero solo en parte. Al negociar un ALC, los gobiernos pretenden diversificar las exportaciones. No obstante, hay dos salvedades. Primero, ¿qué ocurre si los ALC son una mera confirmación de vínculos económicos ya existentes? ¿El reemplazo de prácticas informales por otras formales puede realmente considerarse una política activa? Un ALC es simplemente la infraestructura para el comercio. Por analogía, cuando un gobierno construye un puente, generalmente no utiliza la política para tratar de incidir en el tipo de gente que lo va a usar. De manera similar, muchos gobiernos de América Latina piensan que su tarea termina con la firma de un ALC (el puente) y después no se preocupan por los productos que se exportan. Este enfoque coincide totalmente con la formulación ortodoxa de políticas, en la que el gobierno es responsable de proporcionar la infraestructura básica, pero el sector privado determina cuándo y cómo se utiliza (obviamente, dentro de los límites legales). La idea de que los ALC pueden, por sí mismos, dar lugar a la diversificación de las exportaciones concuerda con esta filosofía.

De hecho, si existiera un nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones, la operación del mecanismo de precios sería una condición suficiente para provocar un cambio en la estructura productiva de una economía y el papel del gobierno en lo que respecta al desarrollo económico se vería reducido al suministro de una infraestructura adecuada, sin interferir en su utilización. en cuyo caso serían innecesarias las discusiones respecto de la diferencia entre las ventajas

comparativas estáticas y las dinámicas, y de los límites entre el Estado y el mercado. En consecuencia, la evaluación del impacto de los ALC en la diversificación de las exportaciones es fundamental para el desarrollo, tanto en términos teóricos como prácticos. Finalmente, si se probara que una estrategia de *laissez-faire* conduce al desarrollo económico, la supuesta necesidad de políticas industriales activas sería exagerada.

Resulta sorprendente que haya tan pocas investigaciones sobre este tema, ya que la mayoría de los estudios se centran en el nexo entre el crecimiento económico y el crecimiento de las exportaciones (Mejía, 2011; Volpe y Milena, 2009). Por lo tanto, ha llegado el momento de comenzar a analizar de manera sistemática hasta qué punto los ALC han propiciado la diversificación de las exportaciones (la “calidad” del crecimiento de las exportaciones) en América Latina, a fin de determinar cómo los gobiernos pueden o deberían tratar de influir en la actividad exportadora, y posteriormente efectuar un debate más amplio sobre los límites entre el Estado y el mercado.

El propósito de este artículo es contribuir a una nueva agenda de investigación en que se realice una evaluación crítica de las estrategias de inserción económica de América Latina según la diversificación de las exportaciones y no de su crecimiento. Debido a la dificultad para desentrañar y aislar las distintas causalidades en juego, la primera tarea consiste en describir y realizar una evaluación preliminar de la incidencia de los ALC en la diversificación de las exportaciones, dada su popularidad como herramienta de política. La intención en este trabajo no es simplificar el tema reduciéndolo a un único factor; se trata solo de un primer paso que en una etapa posterior permitirá incluir otras variables contingentes, como los términos de intercambio. En investigaciones aún por hacerse se podría examinar la economía política (internacional) de diversificación, es decir, investigar cómo los ganadores y perdedores de la liberalización comercial influyen en el proceso de formulación de políticas que aumentan o dificultan la diversificación, para lo cual se requerirán más estudios de caso similares al de Mejía (2011). Las investigaciones también podrían centrarse en vías alternativas para lograr la diversificación de las exportaciones, por ejemplo, mediante la IED³. De modo similar, otros instrumentos para la inserción económica internacional de América

Latina, como las actividades de promoción de las exportaciones, ameritan una investigación más profunda sobre sus efectos en la diversificación de las exportaciones. Empero, los hallazgos preliminares sobre el tema de los autores de este estudio, que ya fueron publicados, son desalentadores.

En este artículo los autores se limitan a realizar una evaluación exploratoria y cuantitativa de la relación entre los ALC y el comportamiento de las exportaciones en cuanto a la diversificación, a partir de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE). Los resultados muestran que los ALC han tenido poca repercusión en la estructura productiva del sector exportador (sobre todo con respecto a su capacidad para producir nuevos bienes exportables) y en su expansión a nuevos mercados. Se trata de acuerdos que no crean nuevos modelos o estructuras, sino que más bien confirman los que ya existen. Esta falta de cambio estructural se ve confirmada, además, por unos índices de concentración bastante estables.

El primer lugar, esto significa que el optimismo actual respecto del nexo entre los ALC y la diversificación es inapropiado —y el argumento en favor de las políticas industriales en gran parte correcto—, ya que cualquier diversificación (si existiere) sería consecuencia de procesos anteriores, o sea, procesos previos e independientes de la firma de los acuerdos. Esto se observa más claramente en el caso de Chile, donde el proceso de diversificación tuvo lugar en las décadas de 1970 y 1980, más que en los últimos 20 años. Por lo tanto, los ALC prácticamente no tuvieron ningún efecto en la estructura productiva de las exportaciones chilenas. Además, como se mostrará más adelante, su efecto en la creación de nuevos mercados ha sido limitado, ya que los países que los han firmado ya tenían estrechos vínculos económicos (pueden considerarse “mercados naturales”) y estos acuerdos solo fueron un reconocimiento formal a nivel estatal de las prácticas informales que ya existían. No obstante, no se puede descartar de plano la existencia de un vínculo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones, debido al limitado alcance y propósito de este artículo, puesto que el efecto de cada acuerdo depende de los “fundamentos” (las condiciones que cada país necesita que se den para concretar una diversificación de las exportaciones) de las partes signatarias (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007). Por todo lo expuesto, se necesita contar con más pruebas caso por caso.

En segundo término, los hallazgos de este trabajo respaldan la adopción de una postura más moderada respecto de los efectos previstos de los

³ La inversión extranjera directa (IED) es un tema explícito de los acuerdos bilaterales de comercio, pero no se aborda porque va más allá del alcance de este artículo.

ALC. Estos acuerdos no garantizan un crecimiento de las exportaciones de alta calidad, ni sustituyen las políticas industriales y sociales (Malvasio, 2006). En otras palabras, si bien son una pieza fundamental de la arquitectura del comercio internacional, su mera existencia no supone necesariamente su utilización. Además, aunque los ALC tuvieran un efecto diversificador de las exportaciones, la pregunta sigue siendo si los incentivos que incluyen superarían a otros incentivos, como por ejemplo, los elevados precios de los productos básicos (tal es el caso de China), que favorecen las exportaciones de estos productos. En ese escenario, una política industrial más activa podría mitigar la influencia de esos otros incentivos. En este estudio se considera que el mercado por sí mismo no puede lograr el desarrollo económico y que las políticas industriales siguen siendo una herramienta importante (Rodrik, 2011; Chang, 2012). Futuras investigaciones deberían ayudar a identificar mejores políticas o instrumentos para fortalecer el vínculo entre el sector exportador y el desarrollo económico.

El presente artículo está organizado en cuatro secciones. En la sección II se muestra la importancia de las exportaciones en las estrategias de desarrollo de los países de América Latina, y en particular de los ALC en sus estrategias de inserción económica internacional. En la sección III se evalúa la calidad del crecimiento de las exportaciones en la muestra de países. Con ese propósito, se presenta la metodología seguida y se destacan los cambios observados en la composición de los socios comerciales de los países y sus exportaciones. A continuación se muestra el crecimiento de las exportaciones en los márgenes extensivo e intensivo. Para completar la evaluación de la diversificación de las exportaciones, se efectúa un resumen de cuatro índices de concentración (para países y productos). Luego se estima hasta qué punto los ALC han sido perjudiciales o no para lograr el acceso a nuevos mercados y promover un cambio en la estructura productiva (exportación de nuevos productos). Finalmente, en la sección IV se entregan las conclusiones, con un llamado a realizar nuevas investigaciones.

II

La integración económica internacional de América Latina mediante los acuerdos de libre comercio (ALC)

Los años ochenta fueron difíciles para América Latina. Desde la primera crisis del petróleo a comienzos de la década de 1970 (si no antes), las economías de la región comenzaron a ir cuesta abajo. Entre otros factores, esto se debió a la estrategia de desarrollo orientada al interior—conocida como industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y adoptada en un principio por la región en respuesta a la Gran Depresión—, cuya tendencia contraria a las exportaciones planteaba graves dificultades para el financiamiento de las importaciones de bienes de capital, un componente esencial de dicha estrategia de desarrollo (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1996). Además, aunque era necesaria para la paz social, la excesiva expansión del Estado (tanto en términos de su función como de su peso relativo en la economía) volvió prácticamente imposible el equilibrio fiscal. Los petrodólares y eurodólares que ingresaron a las economías de América Latina resultaron ser una

ilusión, ya que solo ofrecieron un alivio temporal a corto plazo: ante la ausencia de reformas estructurales no lograron evitar el colapso, porque los préstamos en algún momento debían pagarse. Lo que es peor aún, estos flujos de capital se destinaron al consumo más que a la inversión y, dada la baja competitividad del sector exportador, cualquier incremento repentino del costo de los préstamos dificultaría mucho el cumplimiento de los pagos. Cuando la tasa de interés de los Estados Unidos de América se disparó en junio de 1982 y causó una desviación de los flujos de capital, el Gobierno de México incurrió en cesación de pagos. El pánico financiero se extendió a toda la región dejando gravemente afectadas a sus economías.

La interpretación ortodoxa de los hechos culpó de los males de América Latina a la excesiva presencia del Estado y se propusieron medidas para liberar las fuerzas del mercado bajo el eslogan “más mercado

y menos Estado” (medidas que Williamson, 1990, denominaría el Consenso de Washington). Por diversas razones que no se detallan en el presente artículo (véanse, por ejemplo, Edwards, 1995 y 2010; Yergin y Stanislaw, 1998; Thorp, 1998; Stokes, 2001), a comienzos de la década de 1990, los países de América Latina, con muy pocas excepciones, adoptaron —al menos nominalmente— las orientaciones de política del Consenso de Washington. Aún se debate hasta qué punto las reformas económicas de los años noventa pueden considerarse ortodoxas y algunos académicos incluso cuestionan si pueden catalogarse como tales (Edwards, 2010). Sin embargo, los gobiernos redujeron sus aranceles en promedio, aunque no necesariamente de manera global, y abrieron sus economías a la competencia internacional, uniéndose así a la ola de globalización basada en un modelo de ventajas comparativas estáticas, ya que —según Rodrik (2011)— la política industrial se había vuelto un tabú.

Empero, los resultados no siempre fueron positivos. Ante la ausencia de redes de seguridad social y políticas que mejoraran la movilidad (como planes de reeducación), a la “desindustrialización”, resultado del aumento de la competencia, le siguieron el subempleo y el desempleo estructural, las precarias condiciones económicas y sociales, y el crecimiento del sector informal. Las exportaciones se vieron limitadas sobre todo a productos básicos agrícolas y minerales con poco valor agregado, sofisticación o innovación tecnológica.

La imposibilidad del Consenso de Washington de resolver los problemas políticos, económicos y sociales de América Latina —porque sería injusto afirmar que las reformas introdujeron estos problemas en la región— terminó provocando un “giro a la izquierda” (Castañeda, 2006). Los gobernantes de tendencia más izquierdista que asumieron el poder mejoraron, cambiaron o directamente reemplazaron muchas de las reformas. Sin embargo, las exportaciones continuaron siendo la piedra angular de sus estrategias de desarrollo, más allá de la aversión que algunos de estos gobernantes sentían por el pensamiento económico ortodoxo. Incluso reconocen la importancia de las exportaciones Hugo Chávez, presidente de la República Bolivariana de Venezuela y férreo defensor del anticapitalismo, y las administraciones de Kirchner y Fernández en la Argentina —que propusieron políticas económicas populistas más tradicionales, como las definieron Dornbusch y Edwards (1991).

Los ALC parecerían ser la manera más óptima de mejorar el crecimiento de las exportaciones, sobre todo teniendo en cuenta el fracaso de las rondas de

negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El propio Chávez sueña con un bloque de libre comercio bolivariano, exclusivo para los países de América Latina. La firma de ALC es proclamada por los presidentes y por los medios de comunicación como el vehículo ideal para promover el libre comercio, impulsar las exportaciones y obtener acceso y prestigio en el escenario político y económico internacional. Se trata de acuerdos fundamentales para la actual estrategia de posicionamiento económico internacional de América Latina y, por lo tanto, se entiende que gobernantes y académicos depositen en ellos muchas expectativas.

Pese al mencionado “giro a la izquierda”, los gobiernos se muestran optimistas (aunque no complacientes) respecto del crecimiento de las exportaciones de la región y específicamente con respecto al nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones. Si se echa un vistazo al debate público se confirma esta idea. Por ejemplo, Barbara Weisel, asistente del representante comercial estadounidense para el Asia y el Pacífico, dijo que el ALC entre los Estados Unidos de América y Malasia creará nuevas oportunidades y apoyará el objetivo del país asiático de diversificar sus exportaciones e impulsar el comercio de mayor valor agregado (Bernama, 2007). Cuando se le pidió su opinión sobre el futuro ALC entre China y el Perú, el economista Michael Pettis, de la Universidad de Beijing, manifestó que la actual situación de la economía china, que está virando hacia la importación de manufacturas, impulsará al Perú a diversificar sus exportaciones (*La Primera*, 2012). Según un informe de una consultora privada, no hay prácticamente ninguna duda de que, a largo plazo, el ALC entre China y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) ayudará a mejorar la diversificación de las exportaciones (BMI View, 2010). En una declaración conjunta de los presidentes Piñera y Obama con ocasión de la visita de este a Chile, se subrayó que en los siete años transcurridos desde que entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América y Chile, no solo han mejorado las condiciones para el intercambio de bienes y servicios, sino que se han abierto nuevas oportunidades de negocios, lo que condujo a la diversificación de productos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011) En el libro publicado por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) de Chile para conmemorar los 20 años de negociaciones comerciales del país, los autores concluyen que entre 1990 y 2010 se ha verificado una considerable diversificación tanto de los productos exportados por Chile como de sus socios

comerciales (DIRECON, 2010, pág. 11)⁴. Finalmente, y a nivel más teórico, Volpe y Milena (2009, págs. 4-5) se refieren a un creciente consenso en la literatura especializada respecto del vínculo entre los niveles arancelarios y la capacidad de una economía para exportar nuevos productos; la mayoría de los países aplican un modelo ricardiano según el cual se predice que la reducción de las barreras arancelarias aumenta la variedad de productos exportados.

Si la mitad de estas apreciaciones fueran ciertas, la popularidad de los ALC no sería para nada sorprendente, pero el problema (posible, al menos) es que estas afirmaciones no están respaldadas por pruebas. Por consiguiente, es necesario evaluar si los ALC realmente propician la diversificación de las exportaciones o si estamos ante un caso de “mucho ruido y pocas nueces”. En este artículo se tratará de elaborar una respuesta preliminar y de sugerir áreas para futuras investigaciones que puedan proporcionar un análisis más profundo.

En primer lugar, cabe preguntarse si los ALC son realmente tan populares. Hasta enero de 2012, la OMC había recibido unas 511 notificaciones de acuerdos de comercio regional, el 90% de los cuales correspondía a ALC y acuerdos de comercio preferencial⁵. De estos, estaban vigentes unos 319 acuerdos. Según el

Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁶, hay 64 ALC, 3 acuerdos marco y 33 acuerdos de comercio preferencial vigentes entre sus Estados miembros, lo que se resume en el cuadro 1⁷.

Chile y México son los países que han firmado más ALC, al tiempo que la República Bolivariana de Venezuela y Colombia representan más del 50% de todos los acuerdos de comercio preferencial suscritos (véase el cuadro 1). Todos los acuerdos de comercio preferencial firmados por los países de la región son con países asociados en América del Sur y Centroamérica, mientras que algunos de los ALC son de naturaleza intercontinental. Los socios comerciales tradicionales en América Latina, América del Norte y Europa, representan alrededor del 60% de todos los acuerdos firmados y los socios no tradicionales en Asia y Oceanía representan el 30%⁸. Esto indica que en la región los ALC vienen a confirmar o profundizar vínculos comerciales ya existentes en lugar de abrir otros nuevos.

Colombia, México y, sobre todo, Chile son los países que han firmado más ALC con países de otros continentes. En el otro extremo se encuentra la República

⁴ La DIRECON, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, es responsable, entre otras cosas, de planificar y ejecutar la política económica exterior del país y de negociar los acuerdos de libre comercio.

⁵ Véase [en línea] http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

⁶ Véase [en línea] http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp

⁷ Se incluyen los ALC y los acuerdos de comercio preferencial firmados por los miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para cada uno de los Estados correspondientes. Así, los cuatro ALC firmados por el MERCOSUR representan un total de 16 ALC en el cuadro 1 (cuatro para cada miembro) y el acuerdo de comercio preferencial firmado por el bloque comercial se cuenta cuatro veces (una por cada miembro).

⁸ Los dos ALC firmados por Chile y México con la Unión Europea se cuentan como dos ALC y no como 27 acuerdos independientes con cada uno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

CUADRO 1

América Latina (países seleccionados): acuerdos comerciales firmados y vigentes, según número de acuerdos y de socios comerciales

País	Acuerdos de libre comercio (ALC) (Cuenta simple)	Acuerdos de comercio preferencial (Cuenta simple)	Total de acuerdos	Acuerdos de libre comercio (ALC) (Cuenta por país)	Acuerdos de comercio preferencial (Cuenta por país)	Total de socios comerciales
Argentina	4	6	10	4	8	12
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2	1	3	5	1	6
Brasil	4	5	9	4	7	11
Chile	16	4	20	52	4	56
Colombia	5	6	11	10	25	35
Ecuador	0	4	4	0	7	7
México	13	4	17	44	6	50
Paraguay	4	3	7	4	5	9
Perú	10	1	11	14	1	15
Uruguay	5	4	9	5	6	11
Venezuela (República Bolivariana de)	0	10	10	0	29	29

Fuente: Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a enero de 2012.

Bolivariana de Venezuela, que solo firmó acuerdos de comercio preferencial.

En los países de América Latina se ha optado más por los ALC que por los acuerdos de comercio preferencial. De hecho, el último acuerdo de comercio preferencial de los países latinoamericanos fue firmado en 2004. Hasta la fecha, los países o bloques comerciales de la región han firmado 39 ALC y 29 acuerdos de comercio preferencial. En comparación, antes de 1997, menos del 25% de todos los acuerdos comerciales suscritos por países de América Latina eran ALC. Esto demuestra que los países latinoamericanos buscan una mayor integración económica. Sin embargo, aún se observan algunas señales de proteccionismo, como por ejemplo, en las últimas medidas implementadas por la presidenta Fernández en la Argentina.

III

Crecimiento de las exportaciones en América Latina: ¿diversificación o concentración?

Tras exponer sobre la importancia y las características de los acuerdos comerciales (ya sean ALC o acuerdos de comercio preferencial) adoptados como parte de las estrategias de inserción económica internacional de América Latina, en esta sección se analizan los resultados de dichas estrategias mediante la revisión de tres áreas. En primer lugar, se presenta un detallado análisis del crecimiento de las exportaciones en América Latina desglosado en los márgenes extensivo e intensivo. A continuación, se evalúa si los países de la región han mostrado una tendencia a la diversificación o a la concentración en lo que atañe a sus socios comerciales y los productos exportados. En tercer término, se investiga si los ALC han tenido algún efecto destacado en los procesos de diversificación y concentración. Antes de responder a estas interrogantes, se planteará la metodología utilizada en este trabajo.

1. Metodología

Para examinar las interrogantes planteadas se utiliza información proveniente de COMTRADE, la más completa y detallada base de datos sobre la materia⁹. No obstante,

En suma, los ALC se presentan como un instrumento cada vez más importante para lograr la integración económica. No obstante, la distribución geográfica de los socios comerciales en estos acuerdos no es para nada satisfactoria, ya que se firman principalmente con los socios tradicionales de la región, por lo que constituyen una mera formalización de los vínculos ya existentes con mercados naturales y no crean otros nuevos. Además, en concordancia con la filosofía en que se basa el Consenso de Washington, los ALC se consideran una finalidad en sí mismos y no un elemento de una política comercial activa y más abarcadora con que se procuraría promover las exportaciones de productos de mayor valor agregado. Por lo tanto, actualmente los países emplean una estrategia construida en torno de ventajas comparativas estáticas. Estos puntos se abordarán más en profundidad en las siguientes secciones.

se debe reconocer que las estadísticas comerciales pueden ser susceptibles de errores y discrepancias, y que los datos disponibles en la COMTRADE no son la excepción.

Para garantizar la homogeneidad de los datos en la muestra de países, aquí se utiliza la segunda revisión de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), de 1976. En esta clasificación, los productos se agrupan en 10 títulos con códigos de un dígito y luego se desglosan hasta que se identifican 1.924 productos distintos usando códigos de cinco dígitos (Naciones Unidas, 1975, pág. vii). Cuanto más dígitos se incluyen, más productos distintos se identifican. Sin embargo, la realización del análisis cuantitativo en el nivel más detallado (de cinco dígitos) puede no ser de utilidad para identificar nuevas exportaciones que apuntan a la diversificación de productos. Por ejemplo, en el nivel de cinco dígitos, la carne con hueso y la carne deshuesada se consideran dos productos distintos, mientras que se debieran agrupar para los efectos del presente análisis. Volpe y Milena (2009) usaron datos a nivel de 10 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (una alternativa a la CUCI) y sus conclusiones respecto de la capacidad de la reducción de aranceles para promover la diversificación de las exportaciones son demasiado optimistas, ya que es discutible si su nivel de precisión identifica productos

⁹ Véase [en línea] <http://comtrade.un.org/db>

significativamente distintos. El propósito del estudio que aquí se efectúa es encontrar un equilibrio entre la precisión excesiva y el agrupamiento excesivo, ya que ambos tendrían un efecto negativo en los resultados. Evenett y Venables (2002) propusieron una lista simple de 71 productos definidos a nivel de dos dígitos, pero con un umbral de 50.000 dólares por cada línea de productos. En otras palabras, las exportaciones de productos específicos por menos de 50.000 dólares no se contabilizaron y, por lo tanto, si las exportaciones aumentaron, por ejemplo, de 30.000 dólares a 500.000 dólares, se consideró que ese incremento ocurrió en el margen extensivo. Para la presente investigación se definió la lista de productos a nivel de dos dígitos usando la CUCI Revisión 2 y se aplicó un umbral de 50.000 dólares por producto. Con el fin de medir el cambio en los socios comerciales de la región se usó un umbral de 500.000 dólares por país y un mínimo de 10 productos¹⁰.

Como puntos de medición en el tiempo se eligieron los años 1990 y 2008. El primero porque antecede a la actual ola de ALC y el segundo porque es el año más reciente para el que se dispone de datos, tomando en

cuenta la necesidad de promediar los datos. A saber, a fin de controlar por las exportaciones puntuales, ya sea en términos de tipo de producto o mercado de destino, se promediaron los datos de tres puntos en el tiempo. De este modo, las cifras para 1990 y 2008 en realidad son los promedios de 1989, 1990 y 1991; y de 2007, 2008 y 2009, respectivamente.

Al elegir 2008 para el presente análisis se deben descartar todos los acuerdos que entraron en vigencia después de ese año. La gran mayoría de los ALC se firmaron antes de 2006, lo que deja tiempo suficiente para que sus posibles efectos puedan ser captados por los datos consignados en este estudio. Lo mismo vale para los acuerdos de alcance parcial.

La interpretación de los datos de estos años plantea ciertas dificultades, ya que la caída de la “Cortina de Hierro” provocó el surgimiento de varios países nuevos a comienzos de la década de 1990. La Unión Soviética dejó de existir y se establecieron nuevos Estados independientes, como Croacia. Además, en 1990 se decidió separar los datos de Bélgica y Luxemburgo en la COMTRADE (hasta entonces habían sido tratados como una entidad). Como cada país tiene un código de clasificación distinto, estos acontecimientos condujeron de manera artificial a la ganancia o pérdida de socios comerciales para la selección de países de América Latina aquí considerada, independientemente de sus intenciones o acciones. Pese a ello, tratar de calcular de manera retroactiva el PIB de los países que anteriormente conformaban Yugoslavia, Checoslovaquia o la Unión Soviética sería una tarea difícil y arbitraria, además de que resultaría imposible saber qué productos se exportaron y a qué destinos. Ante las dificultades provocadas por la falta de datos precisos, se decidió mantener los códigos originales de los países. En consecuencia, en la información que se presenta a continuación se deben interpretar con cautela los datos sobre cambios de socios comerciales, ya que tanto las pérdidas como las adquisiciones están exageradas. Sin embargo, esta exageración no debería afectar a la esencia de las conclusiones del análisis comparativo.

Todas las cifras presentadas están expresadas en dólares constantes a precios de 2008 a objeto de controlar por la inflación, que en los últimos 20 años ha sido considerable en América Latina, aunque menos problemática que en décadas anteriores. Las cifras de 1990 están deflactadas por el nivel de precios oficial de los Estados Unidos de América, informado por los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial¹¹.

¹⁰ De hecho, en este artículo se repiten los análisis a nivel de cinco dígitos (sin límite) y, si bien por cuestiones de espacio no se pueden publicar los resultados, se está en condiciones de afirmar que los resultados básicos aquí expuestos también se vieron respaldados en ese nivel de detalle, por lo que pueden considerarse sólidos. Los resultados a nivel de cinco dígitos pueden solicitarse a los autores.

CUADRO 2

Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), 1976 (Revisión 2), códigos de un dígito

Títulos de las secciones	Descripción
0	Productos alimenticios y animales vivos
1	Bebidas y tabaco
2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles
3	Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos
4	Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal
5	Productos químicos y productos conexos, n.e.p.
6	Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material
7	Maquinarias y equipos de transporte
8	Artículos manufacturados diversos
9	Mercancías y operaciones no clasificadas en otro rubro

Fuente: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

n.e.p. = no especificados en otra parte.

¹¹ Véase [en línea] <http://data.worldbank.org/indicator>

Todos los datos se procesaron mediante las rutinas predeterminadas del paquete estadístico estándar IBM SPSS Statistics, versión 19.0.

2. La calidad del crecimiento de las exportaciones en América Latina

Para cuantificar el crecimiento de las exportaciones, primero se compara el total de exportaciones de la muestra de países de América Latina en 1990 con el total de 2008 (véase el cuadro 3). Se pueden hacer tres observaciones con respecto al crecimiento real de las exportaciones. En primer lugar, todos los países—excepto la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay—al menos duplicaron el valor real de sus exportaciones durante el período en consideración. Con la excepción de Colombia, el Paraguay, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, las exportaciones crecieron a una tasa media anual del 7% o más en todos los países (México y el Perú se destacan al haber alcanzado un crecimiento de dos dígitos). A primera vista, los resultados de las economías latinoamericanas con relación al crecimiento de las exportaciones son alentadores; de hecho, son más que satisfactorios si se comparan con el crecimiento medio anual real del PIB.

No obstante, la diferencia entre el ritmo de crecimiento medio de las exportaciones y el crecimiento medio real del PIB indica que el efecto del primero sobre el segundo no es proporcional. Una segunda conclusión

es que no existe una correlación lineal significativa entre la cantidad de tratados firmados y el crecimiento de las exportaciones. En este punto es imperativo realizar un análisis más detallado.

3. Cambios en los mercados de exportación

Como ya se mencionó, la calidad del crecimiento depende de la capacidad para exportar una mayor variedad de productos a más mercados (e idealmente, con una distribución más uniforme). Por lo tanto, para desglosar las cifras primero se debe establecer hasta qué punto cambió, si es que cambió, la composición de productos y países. Se comenzará por analizar lo segundo.

Un simple recuento muestra que todos los países del estudio, excepto la República Bolivariana de Venezuela, incrementaron el número de socios comerciales y, por lo tanto, tienen una mayor diversificación geográfica que en 1990 (véase el cuadro 4). Cabe recordar que, a los efectos de este estudio, un país debe recibir exportaciones por más de 500.000 dólares para ser considerado un mercado de destino. El caso venezolano es patológico, ya que como resultado de su excesiva dependencia del petróleo perdió 37 mercados. Otros casos que llaman la atención son el del Brasil (el país más diversificado), el Estado Plurinacional de Bolivia (el menos diversificado, aunque está mejorando), México (el menos exitoso en el acceso a nuevos mercados) y la Argentina (el más exitoso).

CUADRO 3

América Latina (países seleccionados): crecimiento real de las exportaciones, 1990 y 2008

(En dólares constantes a precios de 2008 y porcentajes)

	Valor de las exportaciones (1990) (Dólares)	Valor de las exportaciones (2008) (Dólares)	Crecimiento absoluto de las exportaciones (Dólares)	Crecimiento relativo de las exportaciones (Porcentajes)	Crecimiento medio anual de las exportaciones (Porcentajes)	Crecimiento medio anual real del PIB (Porcentajes)
Argentina	18 581 526	60 490 183	41 908 657	226	7,2	4,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 448 436	5 669 593	4 221 157	291	8,4	3,7
Brasil	53 407 971	170 528 685	117 120 714	219	7,1	2,8
Chile	14 075 528	62 408 984	48 333 456	343	9,2	5,2
Colombia	10 840 779	33 490 067	22 649 288	209	6,9	3,5
Ecuador	4 342 018	15 493 913	11 151 895	257	7,8	3,2
México	41 858 114	264 266 121	222 408 006	531	11,4	2,8
Paraguay	1 483 131	3 482 506	1 999 375	135	5,1	2,5
Perú	5 074 031	28 703 686	23 629 654	466	10,1	4,5
Uruguay	2 674 770	5 281 651	2 606 881	97	4,1	2,9
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	25 368 189	46 686 981	21 318 792	84	3,7	2,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y Banco Mundial, World Development Indicators.

PIB: producto interno bruto.

Los productos de América Latina llegaron comparativamente a más mercados en 2008 que en 1990, por lo que, a primera vista, se podría concluir que las exportaciones se encuentran más diversificadas a nivel geográfico, lo que da ciertas esperanzas a los defensores del nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones. Sin embargo, antes de llegar a esa

conclusión es necesario considerar si los principales cinco destinos de esta muestra han registrado grandes cambios (con respecto al valor de las exportaciones). Con este propósito, se calcula la participación de cada socio comercial en el total de exportaciones de cada uno de los países seleccionados de América Latina (véase el cuadro 5).

CUADRO 4

América Latina (países seleccionados): crecimiento de los destinos de las exportaciones

	Países de destino (1990)	Países de destino (2008)		Mercados ganados		Mercados perdidos	
		Número total	Variación porcentual	Número total	Variación porcentual	Número total	Variación porcentual
Argentina	112	160	43	59	53	11	10
Bolivia (Estado Plurinacional de)	32	52	63	25	78	5	16
Brasil	156	188	21	51	33	19	12
Chile	95	134	41	54	57	15	16
Colombia	82	125	52	52	63	9	11
Ecuador	59	89	51	39	66	9	15
México	109	147	35	55	50	17	16
Paraguay	50	77	54	37	74	10	20
Perú	84	115	37	39	46	8	10
Uruguay	74	112	51	49	66	11	15
Venezuela (República Bolivariana de)	93	67	-28	11	12	37	40

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

CUADRO 5

América Latina (países seleccionados): principales cinco destinos de las exportaciones, 1990 y 2008

(En porcentajes del total de exportaciones)

		1990	2008		
Argentina	Estados Unidos		12	Brasil	19
	Brasil		12	China	8
	Países Bajos		11	Estados Unidos de América	7
	Ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)		5	Chile	7
	Italia		4	Países Bajos	4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Argentina	28	Brasil	38	
	Estados Unidos	20	República de Corea	9	
	Reino Unido	12	Argentina	8	
	Bélgica-Luxemburgo	8	Estados Unidos de América	8	
	Brasil	6	Japón	5	
Brasil	Estados Unidos	22	Estados Unidos de América	13	
	Japón	8	China	9	
	Países Bajos	7	Argentina	9	
	Italia	4	Países Bajos	5	
	Ex República Federal de Alemania	3	Alemania	4	
Chile	Estados Unidos	17	China	17	
	Japón	16	Estados Unidos de América	12	

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

		1990	2008	
Chile	Ex República Federal de Alemania	7	Japón	10
	Reino Unido de G.B.	6	República de Corea	6
	Brasil	6	Países Bajos	5
Colombia	Estados Unidos	42	Estados Unidos de América	38
	Ex República Federal de Alemania	5	Venezuela (República Bolivariana de)	15
	Países Bajos	5	Ecuador	4
	Panamá	4	Países Bajos	3
	Venezuela (República Bolivariana de)	4	Suiza	3
Ecuador	Estados Unidos	54	Estados Unidos de América	41
	Perú	6	Perú	9
	República de Corea	4	Panamá	7
	Antillas Neerlandesas	4	Chile	7
	Panamá	4	Colombia	5
México	Estados Unidos	70	Estados Unidos de América	81
	Japón	5	Canadá	3
	España	5	Alemania	2
	Francia	2	España	1
	Canadá	1	Colombia	1
Paraguay	Brasil	31	Brasil	17
	Países Bajos	16	Argentina	15
	Suiza	6	Uruguay	15
	Argentina	6	Chile	9
	Estados Unidos	4	Federación de Rusia	5
Perú	Estados Unidos	24	Estados Unidos de América	19
	Japón	11	China	13
	Italia	7	Suiza	11
	Ex República Federal de Alemania	5	Canadá	7
	Reino Unido de G.B.	4	Japón	6
Uruguay	Brasil	27	Brasil	18
	Estados Unidos	10	Zonas francas	10
	Argentina	7	Argentina	8
	Ex República Federal de Alemania	5	Estados Unidos de América	6
	China	5	Federación de Rusia	4
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Estados Unidos	53	Áreas, n.e.p.	25
	Otros destinos n.e.p.		Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), países n.e.p. en Base COMTRADE.	20
		8	Estados Unidos de América	19
	Antillas Neerlandesas	4	América del Norte y Centroamérica, países n.e.p. en Base COMTRADE	10
	Países Bajos	3	Antillas Neerlandesas	9
	Canadá	3		

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Nota: n.e.p. = datos no especificados en otra parte.

En 2008, Asia y especialmente China se habían convertido en un socio comercial sumamente importante para América Latina, superando a muchos países europeos. También es digna de destacar la creciente importancia del Brasil en la región. Las destinos de exportación de mayor crecimiento fueron China, la República de Corea, el Brasil y, quizás sorprendentemente, los Estados Unidos de

América. La presencia de dicho país en este grupo denota que los mercados tradicionales siguen siendo algunos de los socios comerciales más dinámicos de América Latina, por lo que sería un error concentrarse excesivamente en los nuevos mercados emergentes. Lo más deseable es lograr una mezcla equilibrada de mercados de destino para diversificar los riesgos a nivel geográfico.

Esto redunda en una segunda conclusión: pese al surgimiento de nuevos mercados, la estructura de las cuotas de mercado de cada país —y por lo tanto, su capacidad de diversificación de los riesgos— no ha cambiado drásticamente. En opinión de los autores de esta investigación, la diversificación no solo supone que la cantidad de socios comerciales sea importante, sino además las cuotas de exportación de cada socio. La concentración de exportaciones no parece haber cambiado mucho, ya que los cinco principales destinos continúan registrando en 2008 cuotas similares a las de 1990 (esto se verificará más adelante). Empeorando las cosas para los defensores del nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones, ninguno de los socios con mejor comportamiento es nuevo según la definición planteada en este artículo. Los nuevos mercados en las listas de los cinco principales del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela incluyen a una ex república soviética y agrupaciones artificiales debido a la falta de datos más precisos. Por lo tanto, los actuales ALC se limitan a socios comerciales existentes o son incapaces de lograr un acceso considerable a nuevos mercados.

4. Cambios en los productos exportados

En esta subsección se evaluará la cantidad de productos exportados, sin olvidar que para identificar a un producto como “nuevo” se aplica un umbral de 50.000 dólares por producto (los productos se definen a nivel de dos

dígitos usando la CUCI Rev. 2). Por consiguiente, se cuentan las exportaciones existentes para cada país de la muestra en 1990 y en 2008.

En el cuadro 6 se observa que, con la excepción de México y —curiosamente— de Chile, todos los países comenzaron a exportar nuevos productos durante el período en consideración. Como se observa en la última columna del cuadro 6 (“Productos que ya no se exportan”), el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela sobresalen por la cantidad de productos que dejaron de exportar entre 1990 y 2008. No obstante, el resultado neto evidencia que las exportaciones de todos los países, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela, presentan una diversificación al menos equivalente en 2008 y en 1990. La situación de este país puede explicarse por su creciente dependencia del petróleo, que actualmente representa el 95% de sus exportaciones.

Al desagregar estas cifras (lo que no se ofrece en el presente artículo por falta de espacio), es posible identificar algunas características interesantes. Por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia ha dejado de exportar caucho, pero sigue dependiendo mucho de las exportaciones primarias y el petróleo representa una creciente proporción de sus exportaciones. De hecho, en los países de América Latina se verifica una creciente dependencia de los productos básicos. El Perú ha experimentado una importante alza de su cuota de exportaciones bajo el título número 9 (del 1% al 19%),

CUADRO 6

América Latina (países seleccionados): número de exportaciones, definidas a nivel de dos dígitos (CUCI Revisión 2)

	Número de productos exportados (1990)	Número de productos exportados (2008)		Nuevos productos exportados		Productos que ya no se exportan	
		Número total	Variación porcentual	Número total	Variación porcentual	Número total	Variación porcentual
Argentina	66	67	2	1	2	0	0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40	49	23	15	38	6	15
Brasil	66	67	2	1	2	0	0
Chile	67	67	0	0	0	0	0
Colombia	63	67	6	4	6	0	0
Ecuador	51	61	20	10	20	0	0
México	68	68	0	0	0	0	0
Paraguay	50	58	16	9	18	1	2
Perú	62	66	7	4	6	0	0
Uruguay	61	64	5	3	5	0	0
Venezuela (República Bolivariana de)	61	59	-3	2	3	4	7

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

CUCI: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

el Ecuador registró un descenso de sus exportaciones bajo el título 0 y un importante aumento bajo el título 3, al tiempo que la cuota de exportaciones del Paraguay se incrementó bajo el título 0 y se redujo bajo el título 2. Estos cambios, en apariencia estructurales, solo reflejan la sustitución de un producto primario por otro. En el caso del Ecuador, por ejemplo, el sector del petróleo simplemente superó a otros sectores fuertes, como las exportaciones de legumbres y pescado. Los principales productos básicos del Paraguay fueron los cereales y las semillas oleaginosas, y el descenso de la participación relativa del sector textil obedeció a un crecimiento negativo. En el Perú, el cambio en la distribución se atribuye, en gran parte, a un espectacular aumento de las exportaciones de oro. Más allá de cuán prometedor pueda ser este desempeño, se trata de un sector tradicional de la economía peruana que se remonta a los tiempos precoloniales. En otras palabras, pese a la impresión de que ha ocurrido un cambio estructural, la composición de las exportaciones de la región sigue estando limitada a productos básicos.

Una posible excepción es la que presenta México, un país cuyo impresionante crecimiento en los sectores de maquinaria y equipos de transporte (del 27% al 53%) y de manufacturas (del 4% al 10%) indica que exportó productos de mayor valor agregado. Sin embargo, es más probable que este incremento se atribuya al sector de la maquila (véase, por ejemplo, Kopinak, 1996). La fuerte presencia de los Estados Unidos de América en la economía mexicana supone que probablemente existan pocos efectos secundarios. Los defensores del nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones pueden, sin embargo, afirmar que este efecto positivo, aunque limitado, se debe principalmente a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por parte de México. Si bien esto puede ser cierto, los datos permiten ver que con este tratado no se ha concretado la exportación de nuevos productos y que sus efectos en la diversificación de las exportaciones y el cambio estructural son, como mucho, moderados.

Ni siquiera Chile, el país que más exporta en América Latina, muestra un desempeño satisfactorio. Según los datos, sus principales exportaciones son los metales no ferrosos (principalmente el cobre), las menas (también el cobre) y las legumbres y frutas, lo que demuestra la gran dependencia de los productos primarios de sus exportaciones.

En el cuadro 7 se aprecia claramente esta tendencia mediante la presentación de las tres principales exportaciones en términos de valor para la muestra de países seleccionados.

En virtud de estos datos, se puede concluir que se han verificado pocos cambios en la estructura de exportaciones de la región. A juzgar por las cifras registradas por los tres principales productos de exportación en cada país, la distribución de las exportaciones en 2008 es muy similar a la de 1990. En efecto, las economías latinoamericanas continúan estando muy concentradas en los productos primarios y dependen mucho de ellos.

En resumen, los datos ofrecidos en esta investigación revelan que no se han producido grandes cambios en la estructura de producción de estos sectores exportadores, ni se ha constatado el incremento deseado en productos con mayor valor agregado. Ni siquiera las dos excepciones (la Argentina y México) han podido crear nuevos productos de mayor valor agregado. En consecuencia, no es esperable ver un crecimiento significativo en el margen extensivo (véase la siguiente subsección).

5. Crecimiento en los márgenes extensivo e intensivo

A continuación se abordará la calidad del crecimiento de las exportaciones de América Latina en el período 1990-2008. El nivel de diversificación puede evaluarse mediante la cuantificación del crecimiento en los márgenes extensivo e intensivo y el cálculo de los índices de concentración pertinentes. Se utiliza la definición de márgenes extensivo e intensivo de Brenton y Newfarmer (2009, pág. 112), según la cual el crecimiento de las exportaciones puede ocurrir en relación con los mercados o productos de un país, cada uno de los cuales puede ser nuevo o existente, con lo que se tienen cuatro combinaciones posibles.

La expansión de las exportaciones de un producto existente hacia un mercado existente contribuye al crecimiento del margen intensivo. El aumento de las exportaciones de un nuevo producto hacia un nuevo mercado puede clasificarse como crecimiento de las exportaciones en el margen extensivo (que se denominará tipo II). Las dos combinaciones restantes contienen un elemento nuevo y otro existente. El crecimiento de las exportaciones tipo Ia en el margen extensivo involucra la exportación de un nuevo producto a un mercado existente. Por último, se hará referencia al aumento de las exportaciones de un producto básico existente hacia un nuevo mercado como crecimiento de las exportaciones tipo Ib en el margen extensivo (véase el cuadro 8).

Los datos del cuadro 8 confirman lo que se sospechaba, pues indican que, en general, el crecimiento de las exportaciones en América Latina involucra la

CUADRO 7

América Latina (países seleccionados): tres principales exportaciones definidas a nivel de dos dígitos (CUCI Rev. 2) en términos de valor, 1990 y 2008
(En dólares constantes a precios de 2008 y porcentajes del total de exportaciones)

	1990			2008		
	Producto	Valor de exportaciones	Porcentajes	Producto	Valor de exportaciones	Porcentajes
Argentina	Pienso para animales	2 086 154	11	Pienso para animales	7 539 836	12
	Cereales	2 007 346	11	Cereales	5 713 809	9
	Aceites y grasas de origen vegetal	1 757 710	9	Vehículos de carretera	5 710 469	9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Menas	429 963	30	Gas natural y manufacturado	2 371 695	42
	Gas natural y manufacturado	370 254	26	Menas	1 354 171	24
	Metales no ferrosos	204 826	14	Pienso para animales	297 922	5
Brasil	Hierro y acero	6 626 288	12	Menas	16 696 622	10
	Menas	4 445 904	8	Petróleo	14 829 089	9
	Café	3 227 066	6	Carne	12 310 916	7
Chile	Metales no ferrosos	5 349 014	38	Metales no ferrosos	22 282 866	36
	Menas	1 898 034	13	Menas	15 034 259	24
	Legumbres y frutas	1 430 838	10	Legumbres y frutas	4 247 813	7
Colombia	Petróleo	2 638 905	24	Petróleo	9 781 528	29
	Café	2 478 690	23	Hulla, coque y briquetas	4 651 420	14
	Hulla, coque y briquetas	894 728	8	Café	2 005 732	6
Ecuador	Petróleo	2 033 015	47	Petróleo	8 987 801	58
	Legumbres y frutas	872 661	20	Legumbres y frutas	1 953 539	13
	Pescado, crustáceos y moluscos	768 844	18	Pescado, crustáceos y moluscos	1 561 592	10
México	Petróleo	13 696 251	33	Petróleo	40 598 789	15
	Vehículos de carretera	5 263 925	13	Vehículos de carretera	39 151 725	15
	Maquinaria y equipo generadores de fuerza	2 517 816	6	Equipo para telecomunicaciones y sonido	38 460 315	15
Paraguay	Fibras textiles	521 564	35	Semillas oleaginosas	1 150 657	33
	Semillas oleaginosas	452 309	30	Carne	521 811	15
	Carne	156 231	11	Pienso para animales	411 909	12
Perú	Metales no ferrosos	1 275 859	25	Menas	8 143 503	28
	Menas	963 191	19	Oro	5 496 655	19
	Pienso para animales	666 059	13	Metales no ferrosos	4 215 068	15
Uruguay	Fibras textiles	488 295	18	Carne	1 129 686	21
	Carne	411 391	15	Cereales	723 320	14
	Prendas y accesorios de vestir	269 189	10	Productos lácteos y huevos de aves	375 115	7
Venezuela (República Bolivariana de)	Petróleo	19 951 725	79	Petróleo	44 028 286	94
	Metales no ferrosos	1 423 300	6	Hierro y acero	870 092	2
	Hierro y acero	855 551	3	Metales no ferrosos	452 126	1

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

CUCI: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

CUADRO 8

América Latina (países seleccionados): crecimiento de las exportaciones en los márgenes extensivo e intensivo
(En dólares constantes a precios de 2008 y porcentajes)

	Crecimiento total de las exportaciones (Dólares)	Margen intensivo		Margen extensivo Ia		Margen extensivo Ib		Margen extensivo II	
		(Dólares)	(Porcentajes)	(Dólares)	(Porcentajes)	(Dólares)	(Porcentajes)	(Dólares)	(Porcentajes)
Argentina	41 908 657	37 921 985	90,5	767 685	1,8	3 218 058	7,7	930	0,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4 221 157	3 665 666	86,8	167 837	4,0	385 234	9,1	2 420	0,1
Brasil	117 120 714	103 406 173	88,3	381 132	0,3	13 333 410	11,4	...	0,0
Chile	48 333 456	46 374 130	95,9	...	0,0	1 959 326	4,1	...	0,0
Colombia	22 649 288	20 325 116	89,7	1 347 289	5,9	976 883	4,3	...	0,0
Ecuador	11 151 895	9 762 534	87,5	120 609	1,1	1 228 834	11,0	39 918	0,4
México	222 408 006	219 870 841	98,9	...	0,0	2 537 166	1,1	...	0,0
Paraguay	1 999 375	1 502 079	75,1	10 290	0,5	486 611	24,3	395	0,0
Perú	23 629 593	22 920 015	97,0	7 876	3,0	701 599	0,0	350	0,0
Uruguay	2 606 881	1 461 283	56,1	26 565	1,0	1 119 002	42,9	31	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	21 318 792	6 133 959	28,8	12 198	0,1	15 172 632	71,2	3	0,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

expansión de productos existentes hacia mercados existentes (margen intensivo). Incluso en el caso de Chile, el país que más acuerdos comerciales ha firmado en la región, el margen intensivo representa el 95,9% del crecimiento total de las exportaciones. En México, la cifra es aún más extrema, ya que el 98,9% del crecimiento total de sus exportaciones se ubica en el margen intensivo. La ausencia casi total de crecimiento de tipo II en el margen extensivo refleja el fracaso generalizado de la actual estrategia de posicionamiento económico internacional de América Latina para crear nuevas oportunidades. Cuando se analiza la calidad del crecimiento desglosado en conformidad con los 10 títulos de la sección de un dígito de la CUCI Rev. 2, se puede confirmar que las economías latinoamericanas casi no han logrado ningún crecimiento extensivo en los sectores de alta tecnología o mayor valor agregado.

Empero, hay un atisbo de esperanza para los defensores del nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones. Las economías de la región han obtenido resultados relativamente mejores en el logro de un crecimiento extensivo respecto de nuevos mercados. En lo que sigue se analizará hasta qué punto los ALC (y los acuerdos comerciales en general) son responsables de la creación de nuevos mercados, examinando cómo los cambios en las cuotas de los productos y mercados de exportación han contribuido a la diversificación o concentración relativa de las exportaciones.

6. ¿Diversificación o concentración de las exportaciones?

La diversificación de las exportaciones se puede medir de muchas maneras. En este estudio se ha optado por utilizar cuatro índices de concentración comunes, identificados por Samen (2010): el Índice de Herfindahl, el Índice de Hirschman, el Índice Ojiva y el Índice de Entropía. No obstante, más allá de la práctica habitual de calcular estos índices solo para productos, también se calcularán para países. De este modo, para cada país se tendrán dos valores respecto de cada índice de concentración: uno en relación con los productos y otro en relación con los socios comerciales.

El Índice de Herfindahl para el país j se define de la siguiente manera:

$$HI1_j = \sum_{i=1}^N \left(\frac{x_i}{X_j} \right)^2 \quad (1)$$

donde x_i se define como el total de exportaciones del producto i o como el total de exportaciones al país i , y X_j se define como el total de exportaciones del país j . N es el número total de productos (o países). La definición de estos símbolos se mantendrá en todo el presente artículo.

El Índice de Hirschman para el país j se define de la siguiente manera:

$$HI2_j = \sqrt{\sum_{i=1}^N \left(\frac{x_i}{X_j} \right)^2} \quad (2)$$

Básicamente, el Índice de Hirschman es igual a la raíz del Índice de Herfindahl. En ambos casos se compara la concentración efectiva con una composición de productos (o mercados de exportación) distribuida de manera uniforme, y un índice más alto indica una mayor concentración de exportaciones. En el caso de la concentración absoluta, el índice sería igual a uno; en el caso más diversificado sería cercano a cero.

El Índice Ojiva para el país j se define de la siguiente manera:

$$OJV_j = N \sum_{i=1}^N \left(\frac{x_i}{X_j} - 1/N \right)^2 \quad (3)$$

Este índice mide la desviación a partir de una distribución pareja de las cuotas de exportación (en

términos de productos y países). $1/N$ se considera la cuota ideal de un producto (o socio comercial) en el total de exportaciones. Cuando el valor se aproxima a cero significa que el sector exportador está muy diversificado. Un índice cercano a uno significa que está muy concentrado.

Finalmente, el Índice de Entropía para el país j se define de la siguiente manera:

$$ENT_j = \sum_{i=1}^N \left(\frac{x_i}{X_j} \times \log_2 \left(\frac{X_j}{x_i} \right) \right) \quad (4)$$

A diferencia de las otras medidas, el máximo se alcanza cuando todos los productos (o países) presentan una distribución uniforme. Por lo tanto, los valores más bajos indican una mayor concentración de exportaciones.

Los resultados de estos cuatro índices se presentan en el cuadro 9. Como dichos resultados son concordantes, el análisis se centrará en el Índice de Herfindahl.

De los índices es posible extraer algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, tiende a existir una

CUADRO 9

América Latina (países seleccionados): índices de concentración comúnmente utilizados, calculados para socios comerciales y productos definidos a nivel de dos dígitos (CUCI Revisión 2)

	Índice	Productos		Socios comerciales	
		1990	2008	1990	2008
Argentina	HI1	0,060	0,058	0,055	0,064
	HI2	0,244	0,242	0,235	0,254
	OJV	2,972	2,932	5,274	7,478
	ENT	4,632	4,736	5,001	5,045
Bolivia (Estado Plurinacional de)	HI1	0,180	0,242	0,151	0,176
	HI2	0,425	0,492	0,388	0,419
	OJV	6,765	11,140	9,926	8,097
	ENT	3,212	2,925	3,337	3,471
Brasil	HI1	0,046	0,044	0,073	0,047
	HI2	0,215	0,211	0,270	0,217
	OJV	2,076	1,991	8,768	7,076
	ENT	4,970	5,012	5,046	5,372
Chile	HI1	0,184	0,197	0,079	0,072
	HI2	0,429	0,443	0,280	0,268
	OJV	11,333	12,178	6,290	6,464
	ENT	3,477	3,403	4,458	4,559
Colombia	HI1	0,133	0,119	0,192	0,175
	HI2	0,364	0,345	0,438	0,418
	OJV	7,434	6,970	12,828	14,741
	ENT	3,758	4,200	3,873	3,913

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

	Índice	Productos		Socios comerciales	
		1990	2008	1990	2008
Ecuador	HI1	0,300	0,365	0,303	0,193
	HI2	0,548	0,604	0,550	0,440
	OJV	14,628	21,384	14,201	11,981
	ENT	2,243	2,498	3,111	3,581
México	HI1	0,136	0,086	0,496	0,659
	HI2	0,369	0,294	0,704	0,812
	OJV	8,244	4,870	38,355	66,268
	ENT	4,130	4,297	2,317	1,654
Paraguay	HI1	0,233	0,172	0,141	0,093
	HI2	0,482	0,414	0,375	0,305
	OJV	10,856	9,015	8,112	5,780
	ENT	2,817	3,276	3,762	4,288
Perú	HI1	0,136	0,154	0,084	0,082
	HI2	0,369	0,392	0,290	0,287
	OJV	7,417	9,179	6,317	6,470
	ENT	3,538	3,422	4,513	4,341
Uruguay	HI1	0,093	0,086	0,104	0,064
	HI2	0,304	0,294	0,323	0,254
	OJV	4,709	4,538	7,306	5,320
	ENT	4,144	4,393	4,308	4,900
Venezuela (República Bolivariana de)	HI1	0,624	0,890	0,292	0,164
	HI2	0,790	0,943	0,541	0,405
	OJV	37,169	51,654	18,323	8,677
	ENT	1,631	0,523	3,204	3,102

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Nota: HI1 = Índice de Herfindahl; HI2 = Índice de Hirschman; OJV = Índice Ojiva; ENT = Índice de Entropía.

CUCI: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

correlación entre los índices para productos y socios comerciales, con las únicas excepciones de México y la República Bolivariana de Venezuela, debido a los motivos ya mencionados. En segundo término, solo cuatro países lograron diversificar tanto sus mercados como sus exportaciones (el Brasil, Colombia, el Paraguay y el Uruguay), aunque en general estos cambios solo fueron mínimos. La tercera conclusión es que, por pequeña que fuera, se logró una mayor diversificación en relación con los mercados de destino que con los productos.

Antes de sacar rápidas conclusiones, se debe reconocer la sensibilidad (con la excepción del Índice Ojiva) de estos índices respecto del número de productos y socios comerciales. El índice favorece a los países con un N bajo (*ceteris paribus*). Por lo tanto, es común comparar estos índices considerando un N fijo. Los resultados para los 10 principales productos y mercados exportadores se exponen en el cuadro 10.

Al controlar por el número de productos exportados y socios comerciales, se encuentra que los únicos dos países que han logrado una diversificación en ambas dimensiones son el Brasil y el Paraguay. La estructura de las exportaciones de Colombia y el Uruguay es relativamente pequeña si se compara con el resto de América Latina, ya que sus economías están cada vez más concentradas en productos básicos. El hecho de que obtengan mejores puntajes en el Índice de Herfindahl respecto del Estado Plurinacional de Bolivia, que tiene una cantidad incluso menor de productos exportados, no es una contradicción: los tres principales exportadores de este último país representan una cuota superior que los de Colombia y el Uruguay.

Otra diferencia en los valores registrados por los dos índices es que, según el Índice de Herfindahl, Chile es el país más diversificado en lo que respecta a socios comerciales, mientras que el Índice Ojiva lo coloca en

CUADRO 10

América Latina (países seleccionados): Índice de Herfindahl calculado para los principales 10 productos (nivel de dos dígitos, CUCI Revisión 2) y socios comerciales

	Productos		Socios comerciales	
	1990	2008	1990	2008
Argentina	0,113	0,125	0,138	0,171
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,230	0,290	0,181	0,233
Brasil	0,124	0,117	0,194	0,147
Chile	0,245	0,278	0,144	0,142
Colombia	0,191	0,230	0,342	0,322
Ecuador	0,318	0,432	0,431	0,278
México	0,261	0,152	0,643	0,783
Paraguay	0,266	0,211	0,219	0,159
Perú	0,172	0,189	0,178	0,147
Uruguay	0,146	0,163	0,193	0,149
Venezuela (República Bolivariana de)	0,710	0,910	0,427	0,187

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

CUCI: Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

el tercer lugar, detrás del Paraguay y el Uruguay. La diferencia es que este Índice de Herfindahl particular excluye países, mientras que el Índice Ojiva no. Algo en común entre ambos índices es que Chile ha logrado mejores resultados en la diversificación de sus socios comerciales que en la de los productos que exporta.

En suma, estos índices de concentración no produjeron ningún resultado muy sorprendente. Los limitados cambios estructurales que revelaron muestran una mayor diversificación en materia de socios comerciales que de productos. Esto viene a respaldar la afirmación de este estudio en cuanto a que la estructura productiva del sector exportador en los países de América Latina no ha cambiado de manera significativa. La ausencia de un efecto no supone necesariamente que los ALC (y los acuerdos comerciales en general) no sean eficaces y quizás los resultados hubieran sido peores si no se hubiera firmado ningún acuerdo de este tipo. No obstante, esto es muy improbable, cuestión que se analizará en la subsección siguiente.

7. ALC y diversificación

La importancia de los ALC no es solo nominal: como se ilustra en el cuadro 11, las exportaciones cubiertas por un acuerdo de comercio preferencial o un ALC han aumentado desde 1990 en todos los países, menos en el Uruguay.

La creciente cobertura de los acuerdos comerciales no es para nada sorprendente si se tiene en cuenta que

la mayoría de ellos se firmaron después de 1990. Sin embargo, su efecto ha sido asombroso en los casos de México y Chile, donde un 94% y un 81%, respectivamente, del comercio con otros países se cubre con este tipo de acuerdos. En el otro extremo, en Colombia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela los ALC cubren menos del 10% del total de sus exportaciones.

En el cuadro 12 se puede verificar si estos ALC crearon nuevos mercados o simplemente confirmaron los lazos que ya existían.

Los datos dejan ver que el comercio con futuros socios comerciales ya era relativamente importante en 1990. Con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, la participación de futuros socios comerciales en las exportaciones totales aumentó significativamente para todos los países. De hecho, el crecimiento anual de las exportaciones a futuros socios comerciales es, nuevamente salvo la República Bolivariana de Venezuela, superior al crecimiento anual de las exportaciones a “todos” los países (véase el cuadro 3). Pero dada la importancia que estos destinos ya constituían para las economías en cuestión, difícilmente se puede afirmar que los acuerdos comerciales “abrieron” nuevos mercados.

En términos de acceso a nuevos mercados, los datos obtenidos indican que solo seis países comenzaron a exportar a nuevos países (según el umbral) en virtud de un acuerdo comercial. Sin considerar los países de Europa oriental establecidos tras la disolución de la Unión Soviética y otros cambios artificiales (como la separación de los datos de Bélgica y Luxemburgo en

CUADRO 11

América Latina (países seleccionados): exportaciones cubiertas y no cubiertas por acuerdos comerciales
(En dólares constantes a precios de 2008 y porcentajes)

	Total de exportaciones 1990				Total de exportaciones 2008			
	Sin acuerdo		Con acuerdo		Sin acuerdo		Con acuerdo	
	Dólares	Porcentajes	Dólares	Porcentajes	Dólares	Porcentajes	Dólares	Porcentajes
Argentina	18 582	100	0	0	36 717 272	61	23 772 911	39
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 448 436	100	0	0	3 032 614	53	2 636 979	47
Brasil	53 407 971	100	0	0	137 078 944	80	33 449 741	20
Chile	14 075 528	100	0	0	11 772 471	19	50 636 513	81
Colombia	10 294 937	95	545 841	5	30 498 885	91	2 991 182	9
Ecuador	4 342 018	100	0	0	14 334 362	93	1 159 551	7
México	41 229 536	98	628 579	2	16 331 152	6	247 934 969	94
Paraguay	1 483 131	100	0	0	2 294 703	66	1 187 803	34
Perú	4 930 197	98	91 303	2	18 980 869	66	9 722 816	34
Uruguay	1 944 685	73	730 086	27	4 231 930	80	1 049 721	20
Venezuela (República Bolivariana de)	24 680 937	97	687 252	3	44 806 718	96	1 880 264	4

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

CUADRO 12

América Latina (países seleccionados): exportaciones a socios comerciales antes y después de la firma de acuerdos comerciales, 1990 y 2008
(En dólares constantes a precios de 2008 y porcentajes del total de exportaciones)

	Exportaciones a futuros socios de ALC (1990)		Exportaciones a socios de ALC (2008)		Crecimiento medio anual (en porcentajes)
	Dólares	Porcentajes	Dólares	Porcentajes	
Argentina	4 870 976	26,20	23 772 911	39,30	9,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	495 557	34,20	2 636 979	46,50	10,3
Brasil	5 586 579	10,50	33 449 741	19,60	11,1
Chile	9 758 851	69,30	50 636 513	81,10	10,2
Colombia	607 489	5,60	2 991 182	8,90	9,8
Ecuador	178 728	4,10	1 159 551	7,50	11,6
México	37 302 311	89,10	247 934 969	93,80	11,8
Paraguay	161 372	10,90	1 187 803	34,10	12,5
Perú	1 513 771	30,10	9 722 816	33,90	11,6
Uruguay	344 525	12,90	1 049 721	19,90	6,8
Venezuela (República Bolivariana de)	1 943 532	7,70	1 880 264	4,00	-0,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

la COMTRADE), Chile obtuvo acceso a los mercados de Bulgaria, Islandia y Malta; Colombia a los de Antigua y Barbuda, Belice, Guyana y Saint Kitts y Nevis; el Ecuador a los del Paraguay y el Uruguay (que no alcanzó el umbral en 1990); México a los de Bulgaria,

Islandia y Rumania; el Paraguay al del Ecuador (que no alcanzó el umbral en 1990); y la República Bolivariana de Venezuela al de Belice. Esta lista no es gran cosa: el acceso obtenido representa menos del 1% del total de exportaciones de estos países en 2008 (por lo tanto, los

resultados son insignificantes desde el punto de vista económico). Bulgaria y Rumania eran nuevos actores en la economía de mercado, por lo que no está claro que un ALC con la Unión Europea fuera necesario para obtener acceso a sus mercados. El Ecuador, el Paraguay y el Uruguay son socios comerciales naturales y el comercio entre ellos probablemente se habría expandido incluso sin la firma de un acuerdo comercial.

Todo esto demuestra que, en general, los ALC (y los acuerdos comerciales en general) han sido más bien ineficaces a la hora de promover el acceso a los mercados, sobre todo a nuevos mercados. Por supuesto que una interpretación optimista sería que, dada esta diferencia en las tasas de crecimiento, aún hay mercados dinámicos disponibles con los que los países de América Latina podrían firmar ALC para mejorar aún más su desempeño. Si bien esto es posible, en el caso de Chile, por ejemplo, quedan muy pocos países con los que no haya firmado un acuerdo. Además, el crecimiento más notorio se ha registrado en las exportaciones a los Estados Unidos de América y China, países con los que ya existen fuertes vínculos económicos. Desde el punto de vista de la diversificación geográfica, la firma de un ALC con cualquiera de estos dos países no tendría mucho sentido.

Otra hipótesis es que si se firmaran ALC con nuevos socios comerciales, el crecimiento de las exportaciones tipo *Ib* en el margen intensivo ocurriría de manera natural, y que por lo tanto no se estaría midiendo realmente el

verdadero potencial de los ALC. En teoría esto es cierto, pero la lista de socios comerciales existentes deja poco lugar para una mayor expansión. Es cuestionable que los resultados compensarían los esfuerzos diplomáticos que implica la negociación de acuerdos con los países que restan, pequeños la mayoría de ellos. Lo cierto es que, dados los vínculos económicos existentes y creados endógenamente, el argumento más fuerte en favor de la firma de un ALC no es obtener acceso a nuevos mercados, sino diversificar la estructura de exportaciones de una economía. Es evidente que los países desean alcanzar un crecimiento en el margen intensivo, pero esta es una ganancia a corto plazo. La ganancia a largo plazo se logra mediante la diversificación y los ALC no resultan eficaces para este fin.

En el cuadro 13 se evidencia que, con excepción de los casos del Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, los acuerdos comerciales no han desempeñado un papel decisivo en el fomento de la exportación de nuevos productos. De hecho, la forma “más pura” de diversificación (nuevos países y nuevos productos) no se ha logrado con ningún acuerdo comercial.

Aquí finaliza esta evaluación preliminar de la relación entre los acuerdos comerciales en general y los ALC en particular, y la diversificación de las exportaciones en términos tanto de socios comerciales como de productos. El análisis de los datos ha confirmado la principal hipótesis de este estudio: los ALC son una herramienta útil, y quizás necesaria, para la estrategia de

CUADRO 13

América Latina (países seleccionados): crecimiento de las exportaciones por tipo de crecimiento y existencia de un acuerdo comercial

(En miles de dólares constantes a precios de 2008 y porcentajes)

	Margen extensivo Ia				Margen extensivo II			
	Sin acuerdo		Con acuerdo		Sin acuerdo		Con acuerdo	
	Dólares	Porcentajes	Dólares	Porcentajes	Dólares	Porcentajes	Dólares	Porcentajes
Argentina	767 560	100	125	0	930	100	...	0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	160 608	96	7 229	4	2 420	100	...	0
Brasil	...	...	381 132	100	...	...	...	...
Chile	...	...	...	...	...	...	...	...
Colombia	1 333 290	99	13 999	1	...	...	...	...
Ecuador	100 883	84	19 726	16	39 285	98	633	2
México	...	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay	6 803	66	3 488	34	370	94	25	6
Perú	4 954	63	2 922	37	350	100	...	0
Uruguay	954	4	25 611	96	31	100	...	0
Venezuela (República Bolivariana de)	55	0	12 143	100	3	100	...	0

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de las Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

inserción económica internacional de un país, pero si el objetivo es la diversificación (como, de hecho, debería serlo), estos acuerdos deben complementarse con otras

políticas industriales. En palabras de Osvaldo Rosales, ex negociador jefe de Chile, un ALC no garantiza el éxito económico (Malvasio, 2006).

IV

Conclusiones

¿Adónde conduce todo esto? Un resumen de los hechos permite constatar que las estrategias de inserción económica internacional de América Latina se han centrado en la firma de ALC y acuerdos preferenciales de comercio. A primera vista, el crecimiento de las exportaciones ha sido alentador, pero cuando se desagregan los datos de dicho incremento surgen varias interrogantes. En primer lugar, si bien se ha registrado un considerable aumento de los socios comerciales y sin duda ha habido un viraje hacia los países asiáticos, la distribución de las cuotas de los cinco principales mercados exportadores se ha mantenido casi constante. Por lo tanto, los países en general han logrado poco en lo que se refiere a la diversificación de los riesgos. En segundo término, la diversificación hacia nuevas exportaciones ha sido decepcionante. En los pocos casos en que los países comenzaron a exportar nuevos productos, se trataba en general de productos básicos que sustituían a otras exportaciones de productos básicos. La estructura de exportaciones de los tres principales productos para cada país se mantuvo mayormente sin cambios, por lo que los países no lograron implementar un cambio estructural en sus economías. El incremento de las exportaciones se atribuye, sobre todo, al crecimiento en el margen intensivo. Si se analizan más detenidamente los índices de concentración se descubren pequeñas mejoras con respecto al número de socios comerciales, pero no con el número de productos. Finalmente, estos resultados se corroboran cuando se cruzan los datos con el crecimiento de las exportaciones y la existencia de ALC: estos acuerdos han sido bastante ineficaces a la hora de promover la diversificación de productos de exportación.

Los ALC, sin el respaldo de otras políticas más integrales, revelan un enfoque de política de *laissez-faire*. Estos acuerdos no pueden considerarse un elemento de política activa, ya que solo vienen a confirmar prácticas informales existentes y no influyen en nuevos procesos ni los guían. No se ha prestado suficiente atención a los “fundamentos” del país (Hausmann, Hwang y Rodrik,

2007), ya que se consideraba que los ALC promoverían la diversificación de las exportaciones independientemente de ellos.

¿El hecho de que América Latina siga dependiendo de las exportaciones primarias se explica únicamente por los ALC? Por supuesto que no. A menudo, los incentivos económicos contingentes pueden ser contraproducentes para la diversificación de las exportaciones, como se observa más claramente en la abrumadora demanda de recursos naturales de China y la apreciación de las monedas nacionales en América Latina. Los ALC no tendrían ningún efecto ante esas fuerzas económicas, aun cuando promuevan la diversificación de las exportaciones. Si bien en este artículo no se busca desentrañar las causas de tal diversificación, es probable que una política industrial amplia y activa tenga más probabilidades de mitigar estos incentivos perversos que los ALC que tienen un menor alcance.

Esto no significa que los ALC no sean necesarios. Hay que reconocer que estos acuerdos ofrecen numerosos beneficios, pero no este en particular, o al menos no sin el respaldo de una estrategia de exportación integral. Un ALC por sí mismo no cambiará la estructura productiva de una economía. A diferencia del ex asesor económico del presidente George H.W. Bush, Michael Boskin, famoso por haber dicho que no importaba si una economía fabricaba chips para computadoras o papas chips, nos asiste el convencimiento de que la calidad del incremento de las exportaciones sí importa y que los ALC no son el medio ideal para tal efecto. Estos acuerdos han resultado útiles para promover las exportaciones de productos existentes a mercados existentes, pero no ayudan a los países a diversificarse hacia nuevos productos y mercados.

En el campo de la formulación de políticas es necesario investigar cómo promover las exportaciones de productos de mayor valor agregado y cómo lograr una distribución más uniforme (dentro de lo razonable) en términos de estructura de las exportaciones y participación de los socios comerciales. Los encargados

de formular las políticas no deben considerar que todo termine con la firma de nuevos ALC. Esto no significa que deban abandonar la idea del libre comercio, sino que deben centrarse en cómo mejorar las estrategias existentes complementando los ALC vigentes y futuros con otras medidas. Es muy probable que estos acuerdos continúen siendo el principal instrumento para promover el libre comercio mientras la Ronda de Doha siga en punto muerto.

El presente artículo no es más que una primera aproximación al tema. En las investigaciones que se realicen en el futuro se podría incluir un análisis más profundo caso por caso de la relación entre los ALC y la diversificación de las exportaciones, pudiendo agregarse otras variables. La atención podría centrarse en la política de diversificación de las exportaciones y sería conveniente analizar por qué los beneficios de

dicha diversificación a largo plazo han sido dejados de lado y se han priorizado las ganancias a corto plazo. Otra interrogante es hasta qué punto las empresas y los gobiernos de América Latina realmente apoyan el libre comercio y, lo que es más importante, por qué tanto los gobernantes como los académicos han defendido el nexo entre los ALC y la diversificación de las exportaciones.

Por el momento, está claro que la política industrial debería dejar de ser un tabú (Rodrik, 2011). Si los países de América Latina pretenden beneficiarse con el aumento del libre comercio mediante, precisamente, los ALC, deben reconocer que dichos beneficios no son automáticos y que las exportaciones también necesitan basarse en una estrategia orientada a los objetivos. Solo el tiempo dirá si el Estado en los países latinoamericanos es el socio ideal para estos efectos.

Bibliografía

- Agosin, M. (2006), "Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America", *IDB Publications*, N° 31778, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2012), *World Development Indicators* [en línea] <http://dat.worldbank.org/indicator>.
- Bernama (2007), "At least two more rounds to conclude Malaysia-US FTA", *Bernama.com*, 12 de enero [en línea] http://www.bernama.com.my/bernama/v3/news_lite.php?id=240893.
- Bhagwati, J. (1995), "U.S. trade policy: the infatuation with free trade areas", *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, J. Bhagwati y A. Krueger (eds.), Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BMI View (2010), "China-ASEAN FTA: Winners and Losers", 6 de enero [en línea] <http://www.allbusiness.com/economy-economic-indicators/economic-conditions-recession/13686748-1.html>.
- Brenton, P. y R. Newfarmer (2009), "Watching more than the Discovery Channel to diversify exports", *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*, R. Newfarmer, W. Shaw y P. Walkenhorst (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bulmer-Thomas, V. (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Castañeda, J. (2006), "Latin America's left turn", *Foreign Affairs*, vol. 85, N° 3.
- Chang, H.J. (2012), *23 Things They Don't Tell You about Capitalism*, Nueva York, Bloomsbury Press.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (2010), *Chile: 20 años de negociaciones comerciales*, Santiago de Chile.
- Dornbusch, R. y S. Edwards (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edwards, S. (2010), *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, Chicago, University of Chicago Press.
- _____ (1995), *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Evenett, S. y A. Venables (2002), "Export growth in developing countries: market entry and bilateral trade flows", *Working Paper*, inédito.
- Ffrench-Davis, R., O. Muñoz y G. Palma (1996), "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", *Historia económica de América Latina*, L. Bethell (ed.), Barcelona, Editorial Crítica.
- Fishlow, A. y otros (1994), *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1.
- Hesse, H. (2008), "Export diversification and economic growth", *Working Paper*, N° 21, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kopinak, K. (1996), *Desert Capitalism: Maquiladoras in North America's Western Industrial Corridor*, Tucson, University of Arizona Press.
- La Primera* (2012), "Deben promoverse exportaciones agrícolas-excesiva concentración en minerales es un alto riesgo", 16 de enero [en línea] <http://exportacionesdeperu.blogspot.com/2012/01/deben-promoverse-exportaciones.html>
- Leipziger, D. (2009), "Foreword", *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*, R. Newfarmer, W. Shaw y P. Walkenhorst (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lynch, David (2010), *Trade and Globalization. An Introduction to Regional Trade Agreements*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- Malvasio, G. (2006), "No hay TLC que genere beneficios automáticos," *El observador*, 2 de julio [en línea] http://www.eclac.org/comercio/agenda/0/25950/EIObservador02julio06_ORosalesEntrevista.pdf
- Mejía, J. (2011), *Export Diversification and Economic Growth. An Analysis of Colombia's Competitiveness in the European Union's Market*, Berlín, Springer Verlag.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2011), "Declaración conjunta del Presidente Sebastián Piñera y el Presidente Barack Obama con ocasión de su visita a Santiago, Chile", 21 de marzo [en línea] http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20110321/pags/20110321155528.php
- Naciones Unidas (2012), Base de datos estadísticas sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) [en línea] <http://comtrade.un.org/db>
- _____ (1975), "Standard international trade classification Revision 2", *Statistical Series Papers*, N° 34, Nueva York.

- Rodríguez, F. y D. Rodrik (1999), "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Working Paper Series*, N° 7081, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton and Company.
- Samen, S. (2010), "A primer on export diversification: key concepts, theoretical underpinnings and empirical evidence", *Growth and Crisis Unit*, Washington, D.C., World Bank Institute.
- Stokes, S. (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Taylor, L. (1991), "Economic openness. Problems to the century's end", *Economic Liberalization: No panacea. The experiences of Latin America and Asia*, T. Banuri (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Thorp, R. (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Todaro, M. y S. Smith (2006), *Economic Development*, Boston, Pearson-Addison Wesley.
- Van den Berg, H. y J. Lewer (2007), *International Trade and Economic Growth*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Volpe, C. y S. Milena (2009), "Trade policy and export diversification: what should Colombia expect from the FTA with the United States", *IDB Working Paper Series*, N° 136, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Williamson, J. (ed.) (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Yergin, D. y J. Stanislaw (1998), *The Commanding Heights. The Battle for the World Economy*, Nueva York, Simon & Schuster.

Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010

Andrés Mideros M.

RESUMEN

En este artículo se presentan nuevas perspectivas para la comprensión, la medición y el análisis de la pobreza multidimensional en el Ecuador y se genera evidencia empírica para el período 2006-2010. La pobreza multidimensional se define mediante un enfoque de derechos, en base a lo que establece la Constitución de 2008, pero el análisis se limita a la información disponible en la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). En los resultados se observa que dicha pobreza se redujo entre 2006 y 2010, pero el nivel de desigualdad se mantuvo sin cambios, con un mayor nivel de pobreza entre los habitantes de zonas rurales, las mujeres y las poblaciones indígenas y afroecuatorianas. Ampliar los mecanismos de protección social, la garantía de trabajo digno y la ampliación de la cobertura y calidad de servicios básicos son esenciales para abolir la pobreza en el Ecuador, pero esto exige voluntad política y compromiso social.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, medición, política social, derechos económicos, sociales y culturales, mitigación de la pobreza, zonas rurales, mujeres, grupos étnicos y raciales, indicadores económicos, indicadores sociales, Ecuador

CLASIFICACIÓN JEL

I32, D31, D63

AUTOR

Andrés Mideros M. cursa un doctorado en el Instituto de Gobernanza de Maastricht (*Maastricht Graduate School of Governance*) y en el Centro de investigación y capacitación económica y social sobre innovación y tecnología de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-MERIT) en los Países Bajos, Universidad de Maastricht. a.miderosmora@maastrichtuniversity.nl

I

Introducción

El alivio de la pobreza es un tema central de la agenda para el desarrollo. No obstante, hay preguntas que aún no tienen una respuesta concreta: ¿por qué es importante reducir la pobreza? y ¿qué es la pobreza? La primera puede responderse en virtud de la frase de Adam Smith: “ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables” (Smith, 1776, citado en Easterly, 2007, pág. 756). En consecuencia, cualquier política de desarrollo coherente debe ofrecer una solución a la pobreza. Sin embargo, la segunda pregunta es, sin duda, más compleja. Se ha escrito mucho sobre la definición y medición de la pobreza, y existe una gran variedad de políticas destinadas a combatirla, las que dependen del enfoque que se utilice para su análisis y de la definición de pobreza que se elija.

En este artículo se sugieren algunos elementos que deben discutirse para definir la pobreza. En primer lugar está el debate ideológico acerca de quién se ocupa de la pobreza y de cómo hay que enfrentarla; en segundo término se tiene la elección entre un enfoque absoluto y otro relativo, y como tercer punto se plantea la elección de una metodología de análisis. Además, es necesario considerar que estos tres temas no pueden aislarse de las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas imperantes. Además, la definición de pobreza y el diseño de políticas para su alivio se llevan a cabo mediante un proceso interactivo e iterativo que abarca a distintos actores de cualquier sociedad. En este trabajo se establece que la gobernanza de la pobreza comprende: i) los valores,

normas, procesos e instituciones necesarias para definir la pobreza; ii) las metas de las políticas para combatir la pobreza; iii) la disposición social a pagar por las acciones necesarias, y iv) la elección de políticas para el alivio de la pobreza. En lo que respecta al enfoque metodológico, si bien hay un acuerdo acerca de la necesidad de contar con una concepción multidimensional de la pobreza, en la mayor parte del mundo esta se sigue midiendo de manera unidimensional, por lo que son necesarios mayores investigaciones y análisis empíricos para captar la naturaleza multidimensional del problema de acuerdo con el contexto en que se la estudia.

El propósito de este trabajo es presentar nuevas perspectivas para la comprensión, la medición y el análisis de la pobreza multidimensional en el Ecuador y generar evidencia empírica para el período comprendido entre 2006 y 2010, que coincide con la asunción de un gobierno de izquierda (2007) y la aprobación, mediante referéndum, de una nueva Constitución Política (2008) en la que se introdujo el concepto del buen vivir como el mecanismo y objetivo de desarrollo del país. En este sentido se busca contribuir a la construcción de un marco para analizar el bienestar y la pobreza en la perspectiva de esta nueva agenda de desarrollo cuyo centro es el ser humano.

Las preguntas orientadoras de la investigación son, en primer lugar, ¿cómo debería medirse la pobreza en el Ecuador a la luz de la nueva Constitución? Y en segundo término, ¿cómo cambió la pobreza entre 2006 y 2010? En la sección II del presente artículo se presenta el contexto del Ecuador; en la sección III se discute qué constituye una concepción de la pobreza en el marco del buen vivir; en la sección IV se presentan la metodología y los datos utilizados para medir la pobreza multidimensional; en la sección V se exponen los resultados junto con un análisis de la pobreza en el Ecuador entre 2006 y 2010; y en la sección VI se presentan algunas conclusiones que sirven de guía para la implementación de políticas destinadas a combatir la pobreza, así como para la realización de futuras investigaciones.

□ El autor agradece a Sepideh Yousefzadeh y Luciana Cingolani (Instituto de Gobernanza de Maastricht (MGSoG) y el Centro de investigación y capacitación económica y social sobre innovación y tecnología de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-MERIT) en los Países Bajos, Universidad de Maastricht), así como a un árbitro anónimo de la *Revista CEPAL* por los útiles comentarios vertidos respecto de una versión anterior. El autor es el único responsable del contenido de este artículo.

II

Ecuador: marco de desarrollo y buen vivir

Ecuador es un país de ingresos medios con 14,3 millones de habitantes y un ingreso nacional bruto per cápita de 3.970 dólares de paridad del poder adquisitivo (PPA) en 2009 (Banco Mundial, s/f). En diciembre de 2010, el desempleo alcanzó al 6,1% y el subempleo ascendía al 47,1% (INEC, 2010a). El 28 de septiembre de 2008, con un 64% de votos a favor, a nivel nacional, se aprobó mediante referéndum una nueva Constitución (conocida como la Constitución de Montecristi¹ - 2008), en que se introduce el concepto de buen vivir o *sumak kawsay* como base de información para la justicia social. En la Constitución, el desarrollo se presenta como la interrelación dinámica entre los sistemas económico, político, sociocultural y ambiental (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 275). Este marco de desarrollo se basa en la garantía de derechos (políticos, civiles, económicos, sociales y culturales), e introduce los derechos de la naturaleza (Larrea A., 2010; Acosta, 2009 y 2010). Una característica clave de la nueva Constitución es el papel del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos y la protección de derechos. En la Constitución se establecen los siguientes derechos de buen vivir (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículos 12 a 34):

- Acceso a agua y alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local.
- Vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- Acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación.
- Construir y mantener una identidad cultural, disfrutar del tiempo libre y gozar del progreso científico.
- Acceso universal a la educación gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.
- Vivienda segura, digna y adecuada, y acceso a espacios públicos.
- Vida sana y acceso permanente a la atención integral de salud.
- Trabajo y seguridad social.

Asimismo, se establecen derechos específicos para grupos de atención prioritaria, como adultas y adultos

mayores, los jóvenes, las personas en movilidad humana², las mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, las personas privadas de la libertad, personas usuarias o “consumidoras” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículos 35 a 55). Estos derechos se complementan con los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, los derechos de participación, los derechos de libertad, los derechos de la naturaleza, los derechos de protección y las responsabilidades de los ciudadanos y ciudadanas (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículos 56 a 83).

En la Constitución se establece el Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento al que se deben sujetar las políticas públicas, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y que coordina las competencias de los distintos niveles de gobierno (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 280). Las políticas públicas deben orientarse a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se deben formular a partir del principio de solidaridad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 85). Con el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se completa el marco de desarrollo del país (SENPLADES, 2009). En este marco, las políticas públicas son identificadas como una herramienta destinada a generar y reproducir las condiciones para el buen vivir sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo y como parte de un proceso de desarrollo dinámico e interrelacionado.

Gasto social y crecimiento económico

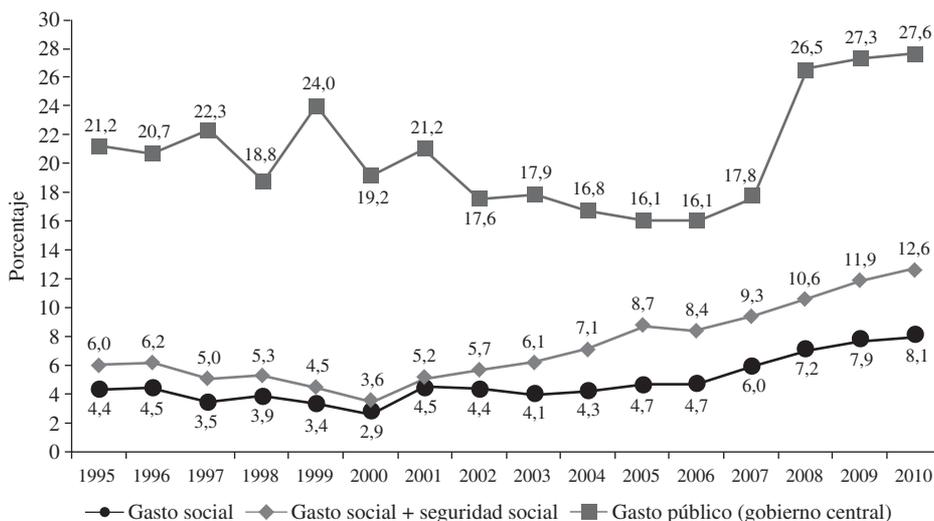
Entre 2006 y 2010, el gasto social del gobierno central aumentó del 4,7% al 8,1% del producto interno bruto (PIB) (véase el gráfico 1). Incluidas las transferencias de la seguridad social, el gasto social representó un 12,6% del PIB en 2010. No obstante, el Ecuador se mantiene bajo el promedio ponderado para el bienio 2007-2008 de América Latina (18%) (CEPAL, 2011b). Los sectores que registraron un mayor gasto público como porcentaje

¹ Dado que fue aprobada en la ciudad del mismo nombre.

² Incluye a migrantes (emigrantes e inmigrantes), retornados, refugiados, migrantes internos.

GRÁFICO 1

Ecuador: gasto social, 1995-2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de Banco Central del Ecuador, *Información estadística mensual*, N° 1786, Quito, 2000; *Boletín Anuario*, N° 32, Quito, 2010; *Información estadística mensual*, N° 1909, Quito, 2011; *Información estadística mensual*, N° 1911, Quito, 2011; y Ministerio de Finanzas del Ecuador, "Budget Statistics" [en línea] http://finanzas.gob.ec/portal/page?_pageid=1965,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

del PIB en 2010 fueron educación (3,8%), salud (2,0%) e inclusión social (1,9%).

En el caso del Ecuador, el nivel de gasto social no guarda correlación con el crecimiento económico. Sin embargo, existe una correlación negativa entre el gasto social y el servicio de la deuda (véase el gráfico 2), lo que deja en claro que cada gobierno durante su mandato estableció el presupuesto social de acuerdo con sus prioridades de gasto o servicio de la deuda. Existen notorias diferencias entre los distintos períodos: 1997-1999 (recesión económica con poco gasto social); 2001-2006 (recuperación económica con gasto social constante), y estabilidad económica con gasto social creciente a partir de 2007.

En términos reales (dólares de 2000), el nivel de gasto social per cápita se incrementó de 78 dólares en 2006 a 143 dólares en 2010 (el 46,7% de esta cifra —67 dólares— se destinó a educación). El gasto social se amplió a una tasa media anual del 21,1% entre 2006 y 2010. Sin embargo, en 2008 el Ecuador registró la segunda tasa más baja de América Latina de gasto en educación pública por estudiante en los niveles primario y secundario (CEPAL, 2011b).

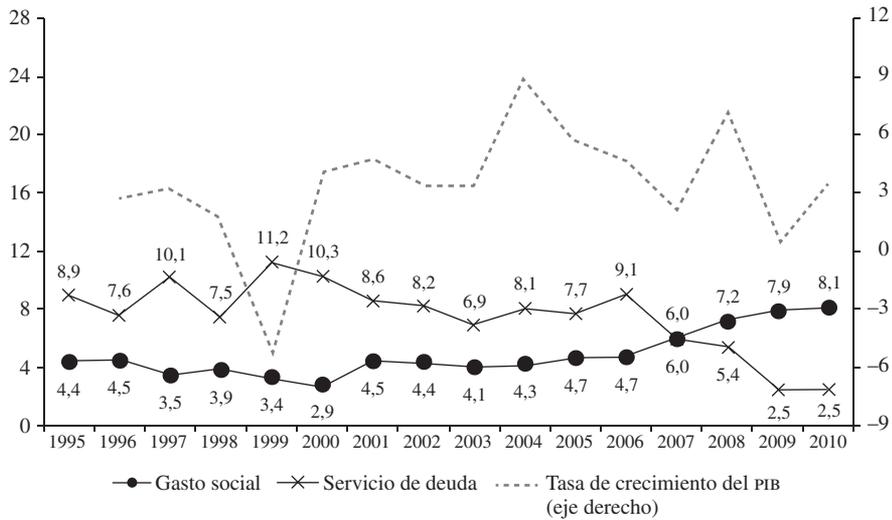
En otro rubro del presupuesto, los ingresos derivados del petróleo aumentaron de un 7,8% del PIB en 2006 al

13,8% en 2010, en parte debido al incremento de los precios internacionales del petróleo durante el período, pero también gracias a que el gobierno renegoció las condiciones de los contratos con las empresas privadas para que el Estado pudiera obtener mayores recursos (BCE, 2011c). Los ingresos tributarios como proporción del PIB crecieron del 11,7% al 13,7% entre 2006 y 2010. La presión fiscal en el Ecuador —ingresos tributarios como porcentaje del PIB— es cercana al promedio de América Latina, pero inferior a la de países como Brasil y Chile (CEPAL, 2011a). Además, cabe señalar que la presión fiscal media en la región está por debajo de la de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde alcanzaba al 34,8% en 2008 (OCDE, 2011).

Sin embargo, la expansión del gasto público en el Ecuador entre 2006 y 2010 provocó déficits fiscales primarios de un 4,2% y un 2,0% del PIB en 2009 y 2010, respectivamente. Tras la crisis internacional de 2009, la economía creció un 3,6% en 2010 y un 8,6% en el primer trimestre de 2011 (BCE, 2011b). Para que el gasto público sea sostenible es necesario identificar nuevas opciones de financiamiento, de modo que la situación financiera del sector público siga siendo saludable.

GRÁFICO 2

Ecuador: indicadores de gasto del sector público y crecimiento económico, 1995-2010
(En porcentajes del PIB y puntos porcentuales)



Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de Banco Central del Ecuador, *Información estadística mensual*, N° 1786, Quito, 2000; *Boletín Anuario*, N° 32, Quito, 2010; *Información estadística mensual*, N° 1909, Quito, 2011; *Información estadística mensual*, N° 1911, Quito, 2011; y Ministerio de Finanzas del Ecuador, "Budget Statistics" [en línea] http://finanzas.gob.ec/portal/page?_pageid=1965,1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

III

Pobreza: un enfoque multidimensional para el Ecuador basado en los derechos del buen vivir

La pobreza puede considerarse como la falta o carencia de bienestar y su reducción es el principal objetivo de cualquier estrategia de desarrollo significativa. Como sostiene André Béteille, cada vez está más claro que desarrollo no es lo mismo que crecimiento. Cuando el crecimiento provoca un aumento de la pobreza y la desigualdad, difícilmente puede llamarse desarrollo en un sentido significativo de la palabra (Béteille, 2003, pág. 4.458). La pobreza como falta de bienestar tiene una connotación intrínsecamente política (esto es, la definición de bienestar). Las definiciones de pobreza se vinculan al poder político y a las perspectivas ideológicas, lo que genera distintas políticas para lograr su reducción (Alcock, 1997). Para definir la pobreza se debe incluir su relación con la desigualdad. Un enfoque de pobreza absoluta desvincula de inmediato estos conceptos, mientras que un enfoque relativo establece una relación directa e incuestionable entre ellos, al tratar a la pobreza como un nivel inaceptable de desigualdad y considerarla una consecuencia social estructural (Béteille,

2003). Peter Townsend es considerado uno de los más destacados defensores del enfoque relativo y en su trabajo fundamental de 1979 plantea que si la pobreza es relativa entre países, entonces también es relativa desde el punto de vista histórico, es decir, relativa tanto respecto del tiempo como del espacio (Townsend, 1979, pág. 52). Este autor se refiere asimismo al papel de las instituciones, las normas, la legislación y las convenciones culturales para definir la privación relativa.

Además, para definir y analizar la pobreza se han utilizado distintos enfoques (por ejemplo, el monetario, el participativo, el de exclusión social, el de necesidades básicas y el de capacidades, entre otros). En este artículo se propone un enfoque basado en derechos para relacionar el análisis de la pobreza con el marco de desarrollo en el Ecuador. Este enfoque, en el que la definición y medición de la pobreza se basan en el ejercicio de derechos legalmente (socialmente) definidos, puede relacionarse con el de capacidades

porque ambos promueven la libertad, las capacidades y las condiciones que permitan a las personas tener una vida que valoren. Para la definición y medición de la pobreza en el Ecuador se propone un enfoque basado en los derechos, porque el marco de desarrollo —como se plantea en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo— establece el buen vivir como el principal objetivo de desarrollo, y este se define de acuerdo con el conjunto de derechos presentado en la sección II.

El enfoque de derechos requiere un análisis multidimensional, porque los derechos no pueden entenderse solo mediante una medida global o una aproximación unidimensional, debido a que no son sustituibles. Además, el uso de una perspectiva multidimensional para el análisis de la pobreza se sustenta en los siguientes argumentos: i) la gente valora ciertas cosas más allá del bienestar material; ii) el bienestar material solo se relaciona de manera imperfecta con otros aspectos del bienestar; iii) las opciones de políticas dependen de las dimensiones que se prioricen, y iv) las distintas dimensiones de la pobreza se refuerzan entre sí (White, Levy y Masters, 2002, pág. 3).

IV

Metodología

En la literatura sobre pobreza multidimensional se acepta como criterio básico de medición que la privación debe definirse como un déficit respecto de un umbral en cada dimensión del bienestar de una persona (Bourguignon y Chakravarty, 2003, pág. 27). Existen distintos enfoques para poder calificar como pobre a una persona. Una primera opción es considerarla pobre si se encuentra bajo la línea de pobreza en al menos una dimensión (Bourguignon y Chakravarty, 2003). Este enfoque se denomina “enfoque de unión” y ha sido criticado porque puede identificar como pobres a personas que realmente no lo son. Una alternativa al enfoque de unión es el “enfoque de intersección”, mediante el cual una persona se define como pobre si se encuentra bajo el umbral de pobreza en todas las dimensiones, pero en este caso puede ocurrir que no se identifique a personas que sufren grandes privaciones en algunas dimensiones. Alkire y Foster (2009) proponen una metodología de corte dual, por cuyo intermedio se identifica a una persona como pobre cuando se encuentra debajo de la línea de pobreza en al menos un número predefinido de dimensiones. Sin embargo, dicho número sigue siendo una decisión arbitraria.

Es importante agregar a esta lista el hecho de que no existen mercados para todos los bienes y servicios valiosos, y que algunos mercados son, en su mayor parte, imperfectos (Bourguignon y Chakravarty, 2003; Ferro Luzzy, Flückiger y Weber, 2008). No obstante, el enfoque multidimensional es criticable si se considera que en una medición global final se pierde información relevante. Para enfrentar esta crítica, en un análisis multidimensional de la pobreza es necesario analizar independientemente cada dimensión. De hecho, esta posibilidad es una de las principales virtudes de este método. En consecuencia, un enfoque multidimensional no se ajusta necesariamente a comparaciones internacionales, sino que sirve para entender mejor la pobreza en un contexto específico y, de ese modo, generar información relevante para la toma de decisiones y formulación de políticas públicas. En este sentido, la selección de dimensiones debe ser específica para cada contexto y estar basada en los objetivos de desarrollo socialmente aceptados (por ejemplo, los derechos del buen vivir aprobados por referéndum en el Ecuador).

En este artículo se utiliza un enfoque de unión desde una perspectiva basada en derechos, ya que los derechos no son sustituibles, por lo que la privación respecto de un derecho es suficiente para que una persona sea considerada pobre. Además, es importante destacar que las críticas al enfoque de unión solo se aplican a un índice de incidencia (esto es, el porcentaje de personas consideradas pobres en relación con la población total). Empero, el propósito del presente trabajo es identificar el nivel de privación, lo que significa que debe usarse la brecha de pobreza (esto es, la distancia entre la situación actual y el umbral). Además, para estudiar la distribución entre los pobres, se puede estimar ajustar el índice utilizando la brecha de pobreza al cuadrado (esto es, la severidad de la pobreza), de modo de obtener una mejor medición del nivel de pobreza.

Se ha escrito mucho acerca de las mediciones de la pobreza, la mayoría de las veces siguiendo los lineamientos de Amartya Sen, quien estableció que para medirla era necesario identificar a los pobres y elaborar un índice con información sobre ellos. A partir de una perspectiva unidimensional con respecto a la pobreza

(por ejemplo, la privación monetaria), Sen elaboró un índice que es la suma ponderada de las brechas de pobreza (Sen, 1976). Sobre la base de la propuesta de Sen, Anthony Shorrocks modificó el índice y ajustó la condición de normalización a fin de cumplir con el axioma de transferencias y ofrecer continuidad (Shorrocks, 1995). Sin embargo, las mediciones más comunes de la pobreza (esto es, la incidencia de la pobreza y la brecha de pobreza) se calculan a partir de la familia de índices paramétricos de Foster, Greer y Thorbecke (1984). Estos autores propusieron un índice que se puede descomponer aditivamente, basado en el indicador de Sen, pero en sus mediciones la pobreza se suma utilizando los déficits de los hogares como ponderadores (privación relativa) en lugar de un orden jerárquico (Foster, Greer y Thorbecke, 1984). No obstante, es importante destacar que el índice de pobreza más común —la incidencia de la pobreza— no logra cumplir con los axiomas de monotonicidad y transferencias, mientras que el índice de la brecha de pobreza no cumple con el axioma de transferencias (Sen, 1976)³. La relevancia de estos axiomas radica en que la pobreza es una cuestión de grado o intensidad y no una dicotomía simplificada pobre-no pobre, lo que supone que en una verdadera medición de la pobreza se debe tomar en cuenta la distribución entre los pobres o la severidad de la pobreza.

Datos y dimensiones

Diferentes estudios sobre pobreza en el Ecuador coinciden en algunos de sus determinantes, como son: los altos niveles de desigualdad, los bajos niveles de educación, el escaso grado de institucionalización, los conflictos políticos, la baja productividad de la economía y la conducta irresponsable vinculada a prácticas rentistas por parte de las empresas (Hentschel y Waters, 2002; Larrea C., 2004; Banco Mundial, 2005; Farrow y otros, 2005). Por otra parte, la crisis financiera de 1999 ha sido muy estudiada dados sus efectos en la pobreza y la desigualdad (Larrea, 2004; Banco Mundial, 2005).

En el Ecuador, la incidencia de la pobreza medida por consumo aumentó del 39,3% en 1995 al 52,2% en 1999 antes de descender al 38,3% en 2006, al tiempo

que la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas cayó en esos mismos años del 53,6% al 50,6% y después al 45,8%. En el caso de la pobreza por ingresos, la incidencia se redujo del 37,6% en 2006 al 32,8% en 2010. En ese mismo período, la pobreza en áreas urbanas disminuyó del 25,9% al 22,5%, mientras que en las zonas rurales bajó del 60,6% al 52,9% (INEC, 2010b). Estas cifras muestran que un tercio de la población percibe ingresos inferiores a la línea de pobreza oficial (57,29 dólares per cápita por mes en 2006) y que la mitad de quienes habitan en zonas rurales sufren de privación monetaria. En el caso de necesidades básicas insatisfechas, la incidencia de la pobreza se redujo del 46,9% en 2008 al 41,8% en 2010 (INEC, 2010c).

Como alternativa a las medidas unidimensionales, se han implementado dos enfoques parciales respecto de la pobreza multidimensional en el Ecuador. El primero es un análisis en que se aplica un enfoque relativo (Cuesta, 2008). Sin embargo, en ese estudio no se analiza cada dimensión y las dimensiones no se relacionan claramente con el marco de desarrollo del país. El segundo enfoque es un índice de pobreza fundado en necesidades básicas insatisfechas que, en general, se presenta como una medida de pobreza multidimensional. No obstante, el índice se define como un conjunto de condiciones más que por mediciones de la privación en distintas dimensiones, lo que supone que es un índice multivariado y no un enfoque multidimensional.

Para analizar la pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos se utilizan los derechos del buen vivir a fin de definir las dimensiones de bienestar. Esta opción se propone con el objeto de vincular el análisis de la pobreza al marco de desarrollo establecido en la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador. Desde esta perspectiva, cada dimensión es tanto causa como efecto en un proceso dinámico de desarrollo, de modo que la privación en una o más dimensiones se considera tanto causa como consecuencia de la pobreza. Sin embargo, cuando se analizan otros contextos es posible seleccionar distintas dimensiones. Por lo tanto, en la metodología se reconocen las especificidades del Ecuador en virtud de la nueva Constitución. El estudio se concentra en ciertos derechos del buen vivir —como dimensiones de bienestar— sobre la base de la información disponible. Sin embargo, para lograr un enfoque basado en los derechos más completo es necesario analizar los derechos políticos y civiles, así como los derechos de la naturaleza. Ante la falta de información individual, el presente estudio se centra únicamente en algunos

³ A continuación se presenta la explicación de Amartya Sen de los axiomas de monotonicidad y transferencias. Axioma de monotonicidad: una reducción en el ingreso para una persona que estaba por debajo de la línea de pobreza debe incrementar la medida de pobreza. Axioma de transferencia: una transferencia pura de ingreso de una persona situada bajo la línea de pobreza a otra persona más rica debe incrementar la medida de pobreza (Sen, 1976, pág. 219).

de los derechos del buen vivir, que pueden entenderse como derechos económicos, sociales y culturales. Otras dimensiones se reservan para futuras investigaciones.

Los datos fueron tomados de la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo urbano y rural (ENEMDUR) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); las cifras corresponden a la ronda de diciembre entre 2006 y 2010. En el cuadro 1 se muestran las variables y los indicadores $X_{i,k}^l$ construidos para $i=\{1,2,\dots,n\}$ personas, $j=\{1,2,\dots,h\}$ hogares y $k=\{1,2,\dots,m\}$ dimensiones. Podrían usarse otros indicadores, pero la lista está limitada por los datos disponibles y, más que ser ideal, la elección de indicadores se determina por la disponibilidad de información. Como las dimensiones están correlacionadas desde el punto de vista conceptual, algunos indicadores pueden utilizarse en más de una dimensión, pero en la lista propuesta se trata de captar cada dimensión con al menos un indicador. Asimismo, los indicadores seleccionados se basan en preguntas regulares incluidas en la ENEMDUR, lo que permite la replicación y el monitoreo a futuro. En consecuencia, la

metodología propuesta puede utilizarse con regularidad para realizar un análisis más completo de la pobreza con mejoras en el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas.

Todos los indicadores tienen un valor máximo de 1 (umbral alcanzado) y un mínimo de 0 (privación total). Los indicadores se definen entre 0 y 1 para reducir los problemas de discontinuidad, pero se encuentran limitados por la información disponible. Con el fin de obtener datos categóricos se establecen distintos niveles como equidistantes (vale decir, los indicadores son ordinales). Los indicadores se agregan a nivel de cada dimensión sobre la base de la siguiente función: $X_{i,k} = g_k(X_{i,k}^1, \dots, X_{i,k}^p)$ para las variables $l=\{1, \dots, p\}$, donde la función $g_k(\cdot)$ es específica de cada dimensión k .

Para identificar el nivel de privación de cada dimensión, la reformulación de los índices se realiza utilizando la fórmula $\hat{X}_{i,k} = 1 - X_{i,k}$, donde el nivel de privación $\hat{X}_{i,k}$ se interpreta como la brecha relativa entre el nivel individual de X_k y el umbral de privación $z_k = 1$, con un valor máximo de 1 (privación total) y un mínimo de 0 (sin privación).

CUADRO 1

Dimensiones e indicadores

Dimensión	Variable	Indicador
Alimentos y agua	Acceso a sistema de suministro público de agua en la vivienda	$X_{i,1}^1 = \begin{cases} 1, & \text{si sí} \\ 0, & \text{si no} \end{cases}$
	Capacidad de compra de alimentos	$X_{i,1}^2 = \min \left\{ 1, \frac{\text{ingreso per cápita } j; i \in J}{\text{línea de pobreza de consumo}} \right\}$
Comunicación e información	Radio en la vivienda	$X_{i,2}^1 = \begin{cases} 1, & \text{si sí} \\ 0, & \text{si no} \end{cases}$
	Teléfono en la vivienda	$X_{i,2}^2 = \begin{cases} 1, & \text{si sí} \\ 0, & \text{si no} \end{cases}$
	Televisión en la vivienda	$X_{i,2}^3 = \begin{cases} 1, & \text{si sí} \\ 0, & \text{si no} \end{cases}$
	Computadora en la vivienda	$X_{i,2}^4 = \begin{cases} 1, & \text{si sí} \\ 0, & \text{si no} \end{cases}$
	Internet en la vivienda	$X_{i,2}^5 = \begin{cases} 1, & \text{si sí} \\ 0, & \text{si no} \end{cases}$

(Continúa en página siguiente)

(Continuación)

Dimensión	Variable	Indicador
Educación	Nivel educativo	$X_{i,3} = \min \left\{ 1, \frac{\text{educación}_i}{Es_i} \right\}; \text{ si edad} > 4$ $Es_i = \begin{cases} \text{máx}\{0; \text{edad} - 6\}; \text{ o} \\ 17; \text{ si edad} > 22, \text{ o} \\ \text{educación}_i; \text{ si todos} \begin{cases} \text{educación}_i > 9; \\ \text{educación}_i \leq 17; \text{ y} \\ \text{no desea estudiar} \end{cases} \end{cases}$
	Casa propia	$X_{i,4}^1 = \begin{cases} 1; \text{ si la casa es propia} \\ 0,5; \text{ si es cortesía o una compensación laboral} \\ 0; \text{ si es arrendada u otro} \end{cases}$
Vivienda	Calidad del piso de la vivienda	$X_{i,4}^2 = \begin{cases} 1; \text{ si es adecuado} \\ 0; \text{ si no es adecuado} \end{cases}$
	Personas por habitación en la vivienda	$X_{i,4}^3 = \begin{cases} 1; \text{ si } P_{\text{habitación}} \leq 2 \\ 3 - P_{\text{habitación}}; \text{ si } 2 < P_{\text{habitación}} < 3 \\ 0; \text{ si } P_{\text{habitación}} \geq 3 \end{cases}$ $P_{\text{habitación}} = \frac{\text{personas en la vivienda } j; i \in J}{\text{habitaciones en la vivienda } j; i \in J}$
	Electricidad en la vivienda	$X_{i,4}^4 = \begin{cases} 1; \text{ si servicio público} \\ 0,5; \text{ si fuente privada} \\ 0; \text{ si ninguno} \end{cases}$
	Acceso a sistema de alcantarillado en la vivienda	$X_{i,4}^5 = \begin{cases} 1; \text{ si saneamiento} \\ 0,5; \text{ si otro sistema} \\ 0; \text{ si ninguno} \end{cases}$
	Acceso a sistema de eliminación de residuos en la vivienda	$X_{i,4}^6 = \begin{cases} 1; \text{ si servicio público} \\ 0,5; \text{ si fuente privada} \\ 0; \text{ si ninguno} \end{cases}$
Salud	Seguro de salud	$X_{i,5}^1 = \begin{cases} 1, \text{ si sí} \\ 0, \text{ si no} \end{cases}$
	Capacidad de autocobertura	$X_{i,5}^2 = \min \left\{ 1, \frac{\text{ingreso per cápita } j; i \in J}{\text{presupuesto mínimo estándar}} \right\}$

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Dimensión	Variable	Indicador
Trabajo y seguridad social	Trabajo y satisfacción con el trabajo	$X_{i,6}^{11} = \begin{cases} 1, & \text{si } \begin{cases} \text{trabaja y está satisfecho;} \\ \text{o no desea trabajar} \end{cases} \\ \frac{5}{6}, & \text{si trabaja y está poco satisfecho} \\ \frac{2}{3}, & \text{si trabaja pero no está satisfecho} \\ \frac{1}{2}, & \text{si trabaja pero está insatisfecho} \\ 0, & \text{si no trabaja} \\ 0, & \text{si ambos } \begin{cases} \text{trabaja;} \\ \text{edad} < 15 \end{cases} \end{cases}$
	Deseo de más trabajo	$X_{i,6}^{12} = \begin{cases} 0, & \text{si sí} \\ 1, & \text{si no} \end{cases}$
	Seguridad social	$X_{i,6}^2 = \begin{cases} 1, & \text{si sí} \\ 0, & \text{si no} \end{cases}$

Fuente: elaborado por el autor.

V

Resultados

En esta sección se presenta el grado de privación en cada dimensión. Para presentar un análisis integral, la incidencia de la privación se muestra tanto a nivel de indicador como de dimensión. Las brechas (niveles) de privación también se presentan para cada dimensión diferenciando entre regiones y grupos poblacionales. Con el propósito de medir la desigualdad (esto es, para una perspectiva relativa), también se presenta el cambio en el índice para cada grupo poblacional respecto del cambio a nivel nacional. Finalmente, la pobreza multidimensional se analiza por región y grupo poblacional.

1. Alimentos y agua

Esta dimensión se define por dos variables. La primera se mide a nivel del hogar y se define como la privación del suministro público de agua potable en la vivienda. El umbral se define sobre la base de la responsabilidad del Estado (gobiernos municipales) de suministrar agua potable (Constitución de la República del Ecuador, 2008,

artículo 264). La segunda variable mide la privación monetaria (esto es, ingresos) como una variable sustituta de la privación de alimentos (el umbral se aproxima a la privación de alimentos, ya que es la línea oficial de pobreza extrema). En el cuadro 2 se muestra la incidencia de privación a nivel nacional. El porcentaje de personas que no contaban con un suministro público de agua potable en el hogar descendió del 32,1% en 2006 al 27,9% en 2010, mientras que el porcentaje de personas con privación monetaria se redujo del 16,9% al 13,5% en el mismo período. A nivel de la dimensión, un tercio de la población sufre privaciones en lo que respecta a agua y alimentos. No obstante, es importante destacar que, en promedio, un 1% de la población supera esas privaciones cada año.

En el cuadro 3 se presenta la brecha de privación por dimensión. Las cifras muestran la brecha media para distintas regiones y grupos poblacionales. Puede observarse que la privación en esta dimensión es un problema sobre todo en las áreas rurales (especialmente de la Costa y la Amazonía), al tiempo que en las ciudades

CUADRO 2

Ecuador: incidencia de privación, 2006-2010
(En porcentajes de la población)

Variable/Dimensión	2006	2007	2008	2009	2010
Agua en la vivienda	32,1	28,7	28,8	29,0	27,9
Monetaria	16,9	16,5	16,2	15,8	13,5
Alimentos y agua	38,4	35,7	36,0	36,5	34,2
Radio	27,2	28,9	28,0	31,8	32,4
Teléfono ^a	68,9	66,0	64,4	65,4	63,0
Televisión	19,7	17,5	15,5	15,5	13,0
Computadora	80,4	79,6	76,8	75,9	71,8
Internet	...	...	93,2	92,4	88,2
Comunicación^b	73,2	70,9	69,2	71,3	69,8
Educación	66,1	64,6	64,8	66,0	65,4
Vivienda	27,6	32,6	30,9	32,6	31,3
Piso	30,1	28,9	28,1	25,7	23,4
Hacinamiento	50,1	50,2	48,5	46,7	43,6
Electricidad	4,9	4,6	4,4	6,0	4,6
Alcantarillado	51,1	48,0	45,3	45,1	43,5
Eliminación de residuos	31,3	29,8	28,7	29,1	25,4
Vivienda	81,2	81,8	80,5	79,7	77,8
Seguro de salud	79,7	79,7	78,1	77,2	69,2
Monetaria	66,0	65,3	64,8	66,9	63,3
Salud	88,5	88,2	87,6	87,5	84,9
Satisfacción con el trabajo	23,0	28,6	27,7	27,9	24,7
Deseo de más trabajo	42,0	31,9	26,6	26,8	21,4
Trabajo ^c	36,8	35,3	32,5	33,1	28,8
Seguridad social	84,5	83,2	82,2	80,7	79,4
Trabajo y seguridad social	90,3	88,7	87,2	86,0	84,0

Fuente: elaborado por el autor sobre la base de Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (ENEMDUR), rondas de diciembre.

^a No incluye teléfono celular.

^b No incluye computadora ni Internet.

^c Suma de "satisfacción con el trabajo" y "deseo de más trabajo".

CUADRO 3

Ecuador: brecha de privación por dimensión, 2006 y 2010
(En porcentajes)

Región/Grupo	Alimentos y agua		Comunicación ^a		Educación		Vivienda		Salud		Trabajo y seguridad social	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Nacional	19,2	16,4	38,6	36,1	34,8	34,0	26,6	22,8	57,1	50,2	53,1	47,4
Quito	1,7	1,0	17,1	12,7	24,4	23,3	15,0	10,9	39,8	36,2	47,4	37,0
Guayaquil	7,3	6,6	31,7	30,7	29,3	26,8	17,4	16,3	49,4	43,8	53,1	47,4
Cuenca	3,2	0,5	15,5	13,0	24,6	24,9	12,7	10,3	43,2	40,4	48,6	37,9
Machala	8,8	3,6	38,1	36,2	31,7	28,6	17,2	13,5	57,8	47,1	56,4	48,7
Sierra urbana	6,6	6,0	24,7	22,9	29,3	30,3	15,2	13,3	52,2	50,6	51,6	46,2
Costa urbana	10,7	9,0	40,2	39,3	33,4	32,4	20,4	19,0	61,6	51,0	55,4	52,2
Amazonía urbana	4,5	7,7	25,2	30,3	26,9	28,2	16,2	18,2	49,6	52,8	49,7	46,2

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Región/Grupo	Alimentos y agua		Comunicación ^a		Educación		Vivienda		Salud		Trabajo y seguridad social	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Sierra rural	39,4	33,0	50,4	47,5	45,1	45,0	41,3	33,6	66,3	64,6	56,2	49,9
Costa rural	48,9	42,4	62,7	58,6	48,8	47,5	49,6	43,0	69,7	48,4	54,3	50,3
Amazonía rural	46,2	40,9	66,7	55,6	37,3	36,0	50,7	40,4	66,4	66,3	50,9	45,7
Hombres	...	...	...	...	33,9	33,1	...	...	56,5	50,0	53,7	45,7
Mujeres	...	...	...	...	35,7	34,9	...	...	57,7	50,5	52,5	49,0
Niños/as	...	...	...	...	4,8	3,1	...	...	66,8	59,7	51,0	48,0
Adolescentes	...	...	...	...	9,9	7,1	...	...	63,8	59,3	55,7	50,9
Jóvenes	...	...	...	...	34,1	28,9	...	...	55,4	49,8	56,5	49,5
Adultos	...	...	...	...	49,6	47,8	...	...	49,5	44,3	51,8	45,4
Adultos mayores	...	...	...	...	74,3	71,4	...	...	52,9	40,5	50,0	45,5
Indígenas	40,9	40,9	59,0	59,2	47,3	46,5	45,5	41,5	72,0	71,5	60,2	51,1
Blancos	16,7	10,1	33,3	26,9	31,6	27,8	23,4	15,7	50,6	43,3	51,3	44,5
Mestizos	17,4	13,1	36,8	32,6	33,7	32,1	24,8	20,2	55,9	48,6	52,6	46,6
Afroecuatorianos	21,6	16,4	46,2	42,4	39,8	35,6	34,1	25,1	63,8	55,0	53,9	50,2

Fuente: elaborado por el autor sobre la base de Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (ENEMDUR), rondas de diciembre.

^a No incluye computadora ni Internet.

de Cuenca, Quito y Machala se registra una brecha de privación más pequeña.

La brecha de privación de alimentos y agua se redujo entre 2006 y 2010 para todos los grupos demográficos, con la excepción de la población indígena en que se mantuvo constante. Debido a que las dos variables se miden a nivel del hogar, no es posible desagregar la brecha de privación por género o edad. En lo que se refiere a la privación relativa (esto es, la relación entre la brecha de privación de un determinado grupo con la brecha de privación a nivel nacional), la brecha de privación para la población indígena pasó de 2,1 veces a 2,5 veces la brecha nacional entre 2006 y 2010. Además, se registraron incrementos (esto es, mayor privación relativa) en las áreas rurales costeras, la Sierra urbana y la Amazonía. La reducción en la brecha de privación de agua y alimentos entre 2006 y 2010 se vio impulsada principalmente por las ciudades de Cuenca y Machala, y por las áreas costeras urbanas. En este período, la brecha de privación monetaria aumentó entre los indígenas y en las regiones urbanas de la Sierra (incluido Quito) y la Amazonía.

2. Comunicación e información

La privación en la dimensión de comunicación e información se mide mediante cinco variables a nivel del hogar: posesión

de una radio, un teléfono, un televisor y una computadora, y acceso a Internet. Sin embargo, la posesión de estos medios de comunicación no implica un verdadero acceso y uso de ellos, no supone un acceso a la información, ni nos dice nada acerca de la calidad de la información a la que se accede. Si bien un análisis completo de estos criterios es necesario, esto rebasa el alcance de esta investigación. En el cuadro 2 se muestra la incidencia de privación para cada variable y dimensión. Entre 2006 y 2010 la incidencia se redujo en todas las variables menos en radio. En 2010, los porcentajes más altos de privación se registraban para acceso a Internet (88,2%), computadora (71,8%) y teléfono (63,0%), mientras que los índices más bajos de privación eran los de radio (32,4%) y televisión (13,0%).

En el cuadro 3 se ilustra la brecha de privación a nivel de dimensión por región, la que se redujo en todos los dominios entre 2006 y 2010. La privación es más alta en la Amazonía rural y en la Costa, sobre todo en las áreas rurales. No obstante, la brecha de privación relativa entre la Amazonía rural y el nivel nacional disminuyó de 1,7 a 1,5 entre 2006 y 2010. A nivel del país, la brecha de privación alcanzó el 36,1% en 2010, lo que significa que, en promedio, cada hogar tenía uno de tres medios de comunicación (principalmente televisión, seguida de radio). Las diferencias en la brecha de privación por grupo demográfico son similares a las de la dimensión previa,

donde la población de indígenas presenta una mayor brecha de privación. La brecha de privación relativa para los pueblos indígenas aumentó de 1,5 a 1,6 veces respecto del nivel nacional entre 2006 y 2010. El índice es similar para la población afroecuatoriana (1,2), pero menor para los mestizos (entre quienes se contrajo de 1,0 a 0,9 en ese período) y los blancos (con una rebaja de 0,9 a 0,7).

3. Educación

Para identificar la privación educativa se utiliza un índice de logro educativo en que se comparan los años de educación de una persona con la cantidad deseable de años de educación (el umbral) de acuerdo con su edad. Los años deseables o esperados de educación se definen en función de la edad. La cantidad deseable de años de educación es 0 para quienes tienen menos de 7 años, en tanto que la cantidad máxima es de 17 años (educación primaria, secundaria y terciaria completas). No obstante, se establece que una persona no sufre privación si cuenta con más de nueve años de educación (educación primaria completa) y no desea seguir estudiando.

El promedio de años de educación para la población de más de 5 años aumentó de 7,4 en 2006 a 7,9 años en 2010. En el cuadro 4 se muestra el promedio de años de educación y el promedio de años esperados de educación por grupo etario. El promedio de años de educación aumentó en todos los grupos etarios entre 2006 y 2010, y el grupo que muestra mayor incremento en su nivel educativo, en ese período, fue el de los jóvenes, entre quienes la proporción de los que logran los años esperados de educación se incrementó del 65,9% en 2006 al 71,1% en 2010.

CUADRO 4

Ecuador: educación media y educación media esperada, por grupo etario, 2006 y 2010
(En años)

Grupo etario	2006		2010	
	Educación	Educación esperada	Educación	Educación esperada
Niños/as	2,8	2,2	3,1	2,4
Adolescentes	8,0	8,4	8,4	8,5
Jóvenes	10,0	15,4	10,8	15,4
Adultos	8,5	16,9	8,7	16,8
Adultos mayores	4,4	17,0	4,8	17,0

Fuente: elaborado por el autor sobre la base de Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (ENEMDUR), rondas de diciembre.

Pese a las notables mejoras mencionadas, el porcentaje de la población que muestra cierto nivel de privación educativa aún sobrepasaba el 65,4% en 2010 (66,1% en 2006). En el área rural es donde se constatan las mayores brechas de privación (véase el cuadro 3). Existe una diferencia en las brechas entre mujeres y hombres, ya que —en promedio— la brecha de privación educativa es 1,1 veces mayor para las mujeres que para los hombres. Este índice se mantuvo constante entre 2006 y 2010, al igual que los índices entre las brechas de privación de los pueblos indígenas y las áreas rurales en relación con el nivel nacional.

4. Vivienda

Para medir la privación de vivienda se tienen en cuenta seis variables. La primera se relaciona con la propiedad de una vivienda: se considera que una persona no tiene privación si su núcleo familiar es propietario de la vivienda que habita y que sí tiene privación cuando la vivienda es arrendada⁴. La segunda variable identifica la calidad del piso, siguiendo el criterio de la ENEMDUR⁵. La tercera variable mide la cantidad de personas por habitación en el hogar. Se considera que una persona no padece privación si hay dos personas o menos por habitación y que sí la sufre si hay tres personas o más por habitación. También se establece un nivel intermedio de más de dos, pero menos de tres personas por habitación en promedio⁶. Finalmente, se miden el acceso a la electricidad y a la red de alcantarillado y eliminación de residuos a nivel del hogar⁷.

En el cuadro 2 se muestra el porcentaje de la población con privaciones en la dimensión de la vivienda. Un tercio de la población no posee una vivienda (no existe una tendencia clara respecto de este indicador durante el período). Con respecto a la calidad del piso, la incidencia de privación bajó del 30,1% en 2006 al 23,4% en 2010. Casi la mitad de la población habita una vivienda con más de dos personas por habitación. Empero, este

⁴ El umbral se define como un núcleo familiar que es propietario de la vivienda que habita en virtud del artículo 30 de la Constitución, donde se establece el derecho a una vivienda, con independencia de la situación social y económica de la persona (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 30). El arriendo de una vivienda repercute en el ingreso disponible, de modo que la capacidad de arrendamiento depende de la situación económica del núcleo familiar.

⁵ El piso se considera adecuado si ha sido tratado para ese fin.

⁶ El umbral se fija en el mismo nivel que en el índice oficial de necesidades básicas insatisfechas.

⁷ El umbral se fija en virtud de la obligación del Estado de proveer estos servicios (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículos 264 y 314).

indicador bajó del 50,1% al 43,6% durante el período. La electricidad suministrada por la red pública cubre a casi toda la población, mientras que los servicios públicos de alcantarillado y eliminación de residuos cubrían, respectivamente, al 56,5% y el 74,6% de la población en 2010. Finalmente, a nivel de la dimensión, la proporción de personas con privaciones disminuyó del 81,2% en 2006 al 77,8% en 2010.

En 2010, la brecha de privación a nivel nacional era del 22,8%, lo que significa que, en promedio, cada persona sufría privaciones en más de una variable. En las áreas rurales se constata una mayor brecha de privación en vivienda. Sin embargo, entre 2006 y 2010, la privación relativa se redujo de 1,6 a 1,5 veces el nivel nacional en la Sierra rural. En el caso de la Amazonía rural, el índice bajó de 1,9 a 1,8 veces, al tiempo que en la costa rural se mantuvo constante (1,9 veces). La Amazonía urbana es la única región que mostró una mayor privación en 2010 que en 2006, lo que puede deberse al aumento de la demanda de viviendas que no puede satisfacerse.

Las poblaciones indígenas y afroecuatorianas presentan mayores brechas de privación que otros grupos étnicos. Entre las primeras, la brecha de privación relativa aumentó de 1,7 a 1,8 veces el nivel nacional entre 2006 y 2010, mientras que el índice de la población afroecuatoriana se redujo de 1,3 a 1,1 veces en el mismo período.

5. Protección de la salud

Para analizar la protección de la salud se emplean dos variables. Con la primera se identifica si las personas cuentan con un seguro de salud (público o privado), y se considera que sufren privación si no lo tienen. La segunda variable es una medida de autoprotección económica vinculada a la canasta básica de bienes y servicios oficial. Se considera que las personas no sufren privación si los ingresos del hogar son iguales o superiores al costo de la canasta básica correspondiente, de modo que puedan enfrentar gastos imprevistos⁸. Es importante mencionar que toda la población del Ecuador puede acceder a servicios de salud pública. No obstante, los tiempos de espera y otros gastos no cubiertos limitan el acceso y la calidad. Sin embargo, es recomendable realizar un análisis específico del estado de salud de la población, así como de la cobertura y calidad de los servicios de

salud a fin de identificar un nivel más completo de privación en esta dimensión.

El porcentaje de la población que no contaba con un seguro de salud ascendía al 69,2% en 2010, lo que muestra un descenso de más de 10 puntos porcentuales respecto de 2006. En el caso de la autoprotección económica, el 63,3% de la población no podía costear la canasta básica de bienes y servicios en 2010. A nivel de dimensión, el 84,9% de la población presenta cierto nivel de privación de la protección de la salud. La principal causa detrás de estas cifras de privación es la baja cobertura del sistema de seguridad social. La brecha de privación solo se ubica bajo el 50% en las principales ciudades (Quito, Cuenca, Guayaquil y Machala). El nivel de privación se redujo en todas las regiones entre 2006 y 2010, con la excepción de la Amazonía urbana, donde aumentó del 49,6% al 52,8%. Las mayores reducciones se registraron en la región costera, especialmente en la costa rural, donde la brecha de privación disminuyó del 69,7% al 48,4%. Esto se relaciona con el acceso al seguro público de salud del Ministerio de Salud Pública.

Las poblaciones indígenas y afroecuatorianas presentan mayores brechas de privación como consecuencia de un menor acceso al seguro de salud, así como por presentar menores ingresos. Niños y niñas registran los niveles más elevados de privación, aunque se debe indicar que el Ministerio de Salud Pública brinda atención gratuita a madres y recién nacidos. Además, es importante destacar que las personas que requieren de una protección prioritaria pueden acceder a atención de salud pública especial para satisfacer sus necesidades específicas. La mayor reducción en materia de privaciones entre 2006 y 2010 se produjo en el grupo de adultos mayores (más de 10 puntos porcentuales). Este efecto puede explicarse, en parte, por la extensión de la cobertura del seguro público de salud y también por los ingresos más elevados gracias a los beneficios que perciben las personas de edad.

6. Trabajo y seguridad social

La privación del trabajo se mide con dos variables. La primera —satisfacción con el trabajo— mide el acceso al trabajo y el nivel de satisfacción que ofrece⁹. De este modo, se considera que sufren privación todas las

⁸ El costo de la canasta básica para un hogar de cuatro personas con 1,6 personas que aportan ingresos ascendía a 555,27 dólares en abril de 2011 (INEC, 2011) y se ajusta por el índice de precios al consumidor (IPC).

⁹ La satisfacción está determinada por la propia percepción del individuo en una escala que va de satisfecho a insatisfecho (véase el cuadro 1). En 2010, el 31% de la población empleada se mostraba insatisfecha debido a sus ingresos, el 26% debido a las pocas oportunidades profesionales y el 20% debido a la inestabilidad laboral.

personas que desean trabajar, pero no tienen trabajo, así como todos los menores de 15 años que trabajan¹⁰. La privación de la seguridad social se mide mediante una variable que determina que sufren privación todas las personas que no están cubiertas por los sistema de seguridad social¹¹.

En el cuadro 2 se muestra la incidencia de privación para cada variable. La cuarta parte de la población padece privación respecto de la satisfacción laboral (se trata de personas que quieren trabajar, pero no están trabajando o no están satisfechas con su trabajo). Este indicador aumentó entre 2006 (23,0%) y 2010 (24,7%), pero en ese último año fue menor que en 2007 (28,6%). El principal motivo para explicar una menor incidencia de privación en 2006 fue un mayor nivel de satisfacción informada por la propia persona. La proporción de trabajadores satisfechos se redujo del 71,3% en 2006 al 63,9% en 2007 antes de volver a aumentar al

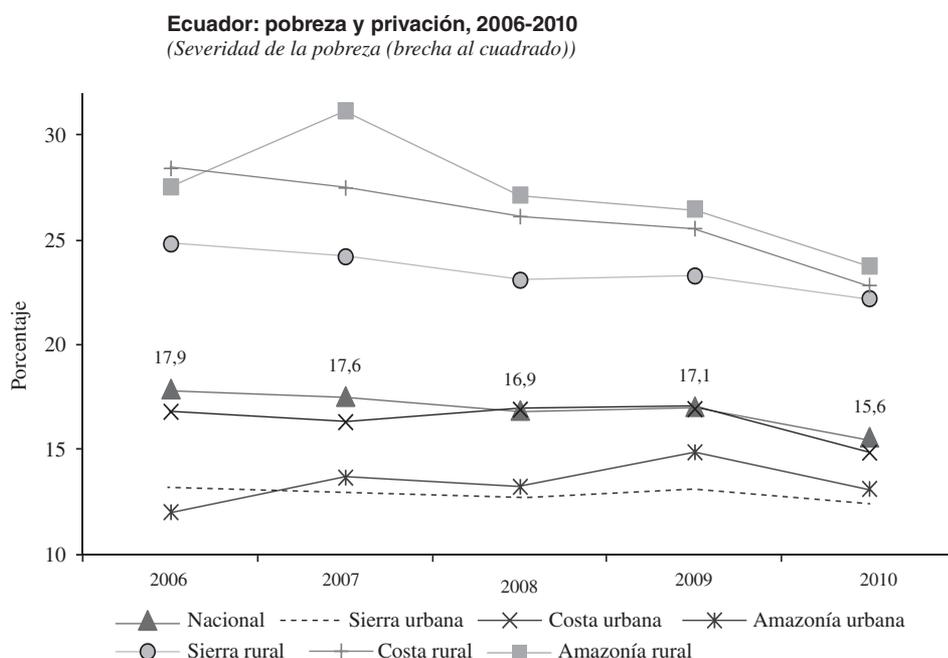
68,9% en 2010. Sin embargo, la brecha de privación de satisfacción laboral (nivel de privación) descendió del 15,8% al 13,9% en igual período. El porcentaje de trabajadores que deseaban trabajar más bajó del 42,0% en 2006 al 21,4% en 2010, y el recuento global de privación del trabajo descendió del 36,8% al 28,8% en el mismo período. En el caso de la seguridad social, la incidencia de privación (porcentaje de la población sin seguridad social) disminuyó del 84,5% en 2006 al 79,4% en 2010. La incidencia de privación es más elevada para esta dimensión que para la anterior. El porcentaje de la población con algún nivel de privación en el trabajo y la seguridad social era del 84% en 2010, lo que manifiesta que esta dimensión requiere de una atención especial por parte del gobierno y de un incremento de la cobertura del sistema de seguridad social.

La brecha de privación es similar en todas las regiones y se redujo 5,7 puntos porcentuales entre 2006 y 2010. La población indígena muestra la mayor brecha de privación (véase el cuadro 3). La privación relativa entre los indígenas se mantuvo estable en 1,1 veces el nivel nacional entre 2006 y 2010, pero aumentó de 1,0 a 1,1 entre la población afroecuatoriana en ese mismo período. Finalmente, la brecha de privación en el trabajo entre los indígenas disminuyó del 32,7% en 2006 al 15,6% en 2010.

¹⁰ La edad mínima legal para trabajar es de 15 años (Código de la Niñez y Adolescencia, 2003, artículo 82).

¹¹ El Ecuador tiene tres sistemas de seguridad social: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). Además, el IESS tiene tres regímenes distintos: un régimen general, uno voluntario y otro campesino.

GRÁFICO 3



Fuente: elaborado por el autor sobre la base de Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (ENEMDUR) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Evolución del mercado laboral*, Quito, 2010.

7. Pobreza multidimensional

La pobreza multidimensional en el Ecuador (véase el gráfico 3) bajó del 17,9% en 2006 al 15,6% en 2010, descenso que no puede interpretarse del mismo modo que un índice de incidencia (esto es, una reducción en el número de pobres en relación con la población total), sino que lo importante es que denota disminución en el nivel (severidad) de la pobreza multidimensional en el país. Entre 2006 y 2010, el nivel de la pobreza multidimensional descendió a una tasa media del 3,2% anual. En el gráfico 3 se observa la pobreza multidimensional entre 2006 y 2010. Si bien la tendencia es similar a la de la pobreza medida por ingreso, la que corresponde a la pobreza multidimensional se ve menos afectada por las turbulencias económicas (como la crisis internacional de 2009). La medición de pobreza multidimensional propuesta, además de ser una medida de la severidad de la pobreza, capta una reducción no solo en la cantidad de pobres, sino también en el nivel de pobreza, sobre todo entre los más pobres.

En el cuadro 5 se presentan las cifras correspondientes a la pobreza multidimensional entre 2006 y 2010 por región y grupo poblacional. Las regiones con los niveles más altos de pobreza multidimensional son las áreas rurales. Pese a que la pobreza multidimensional, a nivel nacional, se redujo 2,3 puntos (12,8%) entre 2006 y 2010, la pobreza relativa aún sobrepasaba 1,4 veces el nivel nacional en la Sierra rural, 1,5 veces en las áreas rurales costeras y 1,5 veces en la Amazonía rural. Entre las áreas urbanas, la región costera es la que presenta los niveles más altos de pobreza multidimensional, al tiempo que los menores índices de pobreza se registran en Quito y Cuenca. Es importante subrayar que la pobreza multidimensional no mostró cambios en la Amazonía urbana entre 2006 y 2010, lo que se vincula al aumento en los niveles (brechas) de privación en todas las dimensiones, menos en la de trabajo y seguridad social¹².

¹² La diferencia entre 2006 y 2010 no es significativa (valor $t = 0,4594$).

CUADRO 5

Ecuador: pobreza multidimensional por región y grupo, 2006-2010 (En porcentajes)

	Pobreza multidimensional					Contribución absoluta					Contribución relativa				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Nacional	17,9	17,6	16,9	17,1	15,6	17,9	17,6	16,9	17,1	15,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quito	10,0	9,5	9,1	9,3	8,3	1,2	1,1	1,0	1,1	0,9	6,5	6,2	6,1	6,2	6,1
Guayaquil	13,3	12,6	11,8	12,7	11,7	2,2	2,0	1,9	2,0	1,9	12,0	11,6	11,3	12,0	12,1
Cuenca	10,2	9,3	8,3	9,1	8,5	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5
Machala	15,5	15,0	14,0	13,5	12,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Sierra urbana	13,2	13,0	12,8	13,1	12,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	10,1	10,2	10,4	10,6	11,0
Costa urbana	16,8	16,3	16,9	17,0	14,9	3,2	3,1	3,2	3,2	2,8	18,0	17,8	19,2	19,0	18,2
Amazonía urbana	12,0	13,7	13,3	14,9	13,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	1,0	1,2	1,3	1,5	1,4
Sierra rural	24,9	24,2	23,1	23,3	22,2	4,2	4,2	4,0	4,0	3,8	23,5	23,7	23,4	23,3	24,3
Costa rural	28,5	27,5	26,2	25,6	22,9	3,7	3,6	3,4	3,3	3,0	20,7	20,4	20,2	19,5	19,0
Amazonía rural	27,6	31,2	27,2	26,5	23,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	5,1	5,9	5,4	5,0	5,2
Hombres	18,0	17,3	16,6	16,7	15,4	8,9	8,6	8,2	8,2	7,6	49,8	48,8	48,3	48,3	48,7
Mujeres	17,9	17,8	17,2	17,4	15,8	9,0	9,0	8,7	8,8	8,0	50,2	51,2	51,7	51,7	51,3
Niños/as	17,4	17,1	16,2	16,4	14,8	4,3	4,3	3,8	3,6	3,2	23,7	24,4	22,7	21,1	20,2
Adolescentes	17,0	16,5	15,8	16,1	14,7	2,3	2,2	2,1	2,1	1,9	12,8	12,4	12,5	12,6	12,3
Jóvenes	17,0	16,9	16,1	16,1	14,5	3,3	3,2	3,1	3,1	2,7	18,7	18,2	18,3	18,3	17,6
Adultos	18,0	17,7	17,1	17,3	15,9	6,2	6,3	6,1	6,3	5,9	34,8	35,7	36,2	36,6	37,7
Adultos mayores	23,4	22,4	21,9	21,8	19,9	1,8	1,6	1,7	1,9	1,9	9,9	9,3	10,3	11,4	12,3
Indígenas	28,5	28,1	27,4	27,4	27,0	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8	11,6	11,4	11,7	10,9	11,7
Blancos	15,9	16,2	15,4	14,4	12,3	0,9	1,2	1,1	1,0	0,4	4,8	6,6	6,5	5,7	2,4
Mestizos	17,0	16,6	15,9	16,4	14,2	14,2	13,5	12,8	13,4	11,3	79,2	77,0	75,7	78,5	72,4
Afroecuatorianos	20,8	20,3	19,8	18,3	17,2	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	4,3	4,5	6,0	4,4	5,1
Montubios	...	...	...	...	22,4	...	...	...	...	1,3	...	...	...	...	8,4
Otros	15,0	21,4	21,6	25,1	17,4	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,6	0,1	0,4	0,1

Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (ENEMDUR), rondas de diciembre.

Las poblaciones indígenas y afroecuatorianas presentan los niveles más altos de pobreza multidimensional. Mientras que la pobreza relativa entre los afroecuatorianos descendió de 1,2 veces el nivel nacional en 2006 a 1,1 veces en 2010, el nivel relativo de la población indígena aumentó de 1,6 veces el nivel nacional en 2006 a 1,7 veces en 2010, lo que significa que pese a la reducción absoluta del nivel de pobreza multidimensional, la población indígena estaba peor en 2010 que en 2006 en términos de equidad.

En lo que respecta a las contribuciones relativas a la pobreza multidimensional a nivel nacional (véase el cuadro 5), la costa representó un 50,6% del nivel de pobreza multidimensional nacional en 2010, tanto por número de pobres como por nivel de pobreza. Las áreas rurales, y en especial la Amazonía rural, ostentan los niveles más altos de pobreza, pero un menor número absoluto de pobres. Si las cifras se descomponen por

grupos etarios, se observa que niños y niñas, junto con adultos mayores, representaban el 57,9% de la pobreza multidimensional en 2010 (20,2% y 37,7%, respectivamente) tanto por número de pobres como por nivel de pobreza, mientras que el grupo de adultos mayores son el grupo que presenta el nivel más elevado de pobreza multidimensional. Finalmente, la descomposición por grupo étnico permite ver que la población indígena representaba un 11,7% de toda la pobreza multidimensional a nivel nacional en 2010 por nivel de pobreza, mientras que los mestizos representaban el 72,4% de la pobreza multidimensional, debido al número absoluto de pobres.

Una regresión por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) (véase el cuadro 6) muestra que la pobreza multidimensional en el Ecuador está muy vinculada al origen étnico y la residencia en zonas rurales. Cuando se controla por las características del hogar, la región y el año, se observa que ser indígena se relaciona con un

CUADRO 6

Ecuador: pobreza multidimensional, regresión por mínimos cuadrados ordinarios (MCO)

Pobreza multidimensional	I	II	III	IV
Indígenas	0,11663 ^a	0,11205 ^a	0,07583 ^a	0,07575 ^a
Afroecuatorianos	0,03333 ^a	0,03182 ^a	0,01849 ^a	0,01922 ^a
Niños	-0,00616	-0,01185 ^b	-0,02303 ^a	-0,02346 ^a
Adolescentes	-0,00872 ^c	-0,01489 ^a	-0,02450 ^a	-0,02470 ^a
Jóvenes	-0,00836 ^a	-0,00666 ^a	-0,00779 ^a	-0,00800 ^a
Personas mayores	0,04601 ^a	0,00818 ^b	0,01732 ^a	0,01764 ^a
Mujeres	0,00378 ^a	0,00365 ^a	0,00532 ^a	0,00526 ^a
Casados	0,00708 ^a	0,00717 ^a	0,00293 ^a	0,00282 ^a
Relación de dependencia del hogar		0,00863 ^a	0,00611 ^a	0,00604 ^a
Mujer jefa		-0,01038 ^a	0,00266 ^b	0,00356 ^a
Edad del jefe o de la jefa		0,00001	-0,00034 ^a	-0,00032 ^a
Monoparental		0,00901 ^a	0,00713 ^a	0,00669 ^a
Quito			-0,03553 ^a	-0,03555 ^a
Cuenca			-0,03346 ^a	-0,03327 ^a
Machala			0,01646 ^a	0,01646 ^a
Sierra urbana			0,00083	0,00087
Costa urbana			0,03889 ^a	0,03884 ^a
Amazonía urbana			0,00489	0,00506
Sierra rural			0,00489	0,09135 ^a
Costa rural			0,13571 ^a	0,13570 ^a
Amazonía rural			0,11904 ^a	0,11935 ^a
2007				-0,00409 ^a
2008				-0,01110 ^a
2009				-0,00896 ^a
2010				-0,02392 ^a
Constante	0,15623 ^a	0,14910 ^a	0,13473 ^a	0,14334 ^a
Observaciones	395 280	395 280	395 280	395 280
R ²	0,09140	0,11070	0,34640	0,35170

Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (ENEMDUR), rondas de diciembre.

- ^a Significancia del 1%.
^b Significancia del 5%.
^c Significancia del 10%.

nivel de pobreza multidimensional 7,6 puntos mayor que en el caso de personas autoidentificadas como blancas o mestizas, mientras que la población afroecuatoriana presenta un nivel de pobreza multidimensional 1,9 puntos superior. Con respecto al género, las mujeres registran un nivel de pobreza multidimensional de 0,5 puntos sobre el de los hombres. Esto revela la existencia de desigualdades étnicas y de género, aunque en un nivel distinto. Es importante destacar que los coeficientes se mantienen constantes cuando la regresión no se controla para observar los efectos del tiempo, lo que significa que pese a la reducción en el nivel de pobreza multidimensional, el nivel de desigualdad no varió entre 2006 y 2010.

Las características del hogar que más se vinculan con el nivel de pobreza multidimensional son la relación de

dependencia del hogar y la monoparentalidad¹³. Un punto adicional en el índice de dependencia del hogar se vincula con un nivel de 0,6 puntos mayor de pobreza multidimensional. Un hogar monoparental tiene, en promedio, un nivel de pobreza multidimensional de 0,7 puntos sobre el de un hogar con jefatura compartida. Estas relaciones manifiestan la relevancia de contar con políticas de protección social para los hogares con poblaciones vulnerables. Finalmente, las desigualdades regionales son las principales impulsoras de la pobreza multidimensional, ya que vivir en una zona rural se asocia con un nivel de pobreza multidimensional de entre 9,1 y 13,7 puntos sobre el de Guayaquil.

¹³ La relación de dependencia del hogar se define como el número de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores dividido por el número de jóvenes y adultos.

VI

Conclusiones

Las dimensiones que presentan los niveles más altos de privación en el Ecuador son las de trabajo y seguridad social y protección de la salud. En consecuencia, la reforma del sistema de protección social es prioritaria para reducir la pobreza en el país mediante el aumento del nivel de cobertura y los riesgos que cubre. La privación en los sectores de vivienda y educación aún afecta a un gran número de ecuatorianos y ecuatorianas. Los problemas de privación de la vivienda se vinculan sobre todo a la calidad, lo que significa que es necesario implementar políticas para incrementar la cobertura de servicios básicos (en especial, agua potable y alcantarillado) y crear mecanismos justos provenientes del sector privado para mejorar las condiciones habitacionales.

Pese a la reducción de la pobreza multidimensional entre 2006 y 2010, el nivel de desigualdad no ha variado. Las áreas rurales siguen siendo las más pobres y la relación entre la pobreza en esas zonas y el nivel nacional no ha mejorado. Las persistentes desigualdades continúan afectando a las poblaciones indígenas y afroecuatorianas, y el nivel de pobreza sigue siendo más alto entre las mujeres que entre los hombres, sobre todo en lo que se refiere a educación y trabajo. Los hogares con elevadas relaciones de dependencia presentan

mayores niveles de pobreza multidimensional, lo que evidencia la importancia de promover y aumentar el apoyo que se brinda a las familias como mecanismo de protección social. Además, la pobreza es más grave en las zonas rurales, donde se necesitan más recursos debido a la heterogeneidad, la dispersión y la falta de infraestructura básica. Para reducir la pobreza multidimensional es necesario contar con una gran cantidad de recursos y una mejor redistribución. No obstante, también es necesario trabajar en las desigualdades estructurales sociales y económicas para promover un crecimiento económico más equitativo. Otros dos elementos imprescindibles son la voluntad política y el compromiso social.

Finalmente, es preciso realizar más investigaciones para entender las relaciones entre la protección social, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza multidimensional. También es importante contar con dimensiones adicionales y un completo análisis contextual para incluir dimensiones referentes a derechos civiles y políticos, así como a los derechos de la naturaleza. Por lo tanto, hay que estar continuamente recabando nuevos datos tendientes a mejorar los indicadores utilizados para medir cada dimensión.

ANEXO 1

Una medición de la pobreza multidimensional en el Ecuador

Un enfoque multidimensional define la pobreza mediante un vector de características particulares (Tsui, 2002). En términos generales, un índice de pobreza multidimensional puede presentarse como una función $P(X, z) : M \times Z \rightarrow R^1_+$, donde $X \in M$ es la matriz de los atributos ($n \times m$) para $i = \{1, 2, \dots, n\}$ personas y $k = \{1, 2, \dots, m\}$ dimensiones, $z \in Z$ y es el vector de umbrales (Bourguignon y Chakravarty, 2003). Un índice puede construirse siguiendo al menos tres enfoques metodológicos diferentes: el enfoque axiomático, la teoría de los conjuntos difusos y la teoría de la información (Maasoumi y Lugo, 2008). Sobre la base de Bourguignon y Chakravarty (2003), un índice multidimensional general —que puede descomponerse y cumple con los axiomas necesarios— puede definirse como:

$$P(X, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n f \left(\max \left\{ 0 ; \left(1 - \frac{x_{i,1}}{z_1} \right) \right\} , \dots , \max \left\{ 0 ; \left(1 - \frac{x_{i,k}}{z_k} \right) \right\} \right) \quad (1)$$

o de forma general como:

$$P(X, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n f(X_{i,1}, \dots, X_{i,m}) \quad (1.1)$$

Mediante un enfoque de unión para definir $f(\cdot)$ y utilizando una variación en el índice de Foster, Greer y Thorbecke (1984) para captar la severidad de la pobreza, la pobreza multidimensional puede medirse de la siguiente manera:

$$P(X, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[\frac{1}{m} \sum_{k=1}^m X_{i,k}^2 \right] \quad (2)$$

En (2) se asume que las dimensiones no son sustituibles, pero se interrelacionan para el nivel global de pobreza, lo que concuerda con un enfoque de derechos. A nivel individual, se da más peso a las dimensiones que presentan una mayor brecha de privación y posteriormente se asigna más peso a las personas con mayores niveles de privación. Esto hace que el índice sea sensible a la distribución de la pobreza. La pobreza a nivel individual se define por $P_i (1/m) \sum_{k=1}^m X_{i,k}^2$,

con un valor máximo de 1 (pobreza total) y un mínimo de 0 (sin pobreza).

Para analizar cada dimensión, también pueden estimarse los índices de recuento y las brechas (niveles) de privación para distintas regiones y grupos demográficos, según corresponda. Para el índice de recuento, se considera que todas las personas que se hallan por debajo del umbral en al menos una variable sufren privación (enfoque de unión) sobre la base de la siguiente regla:

$$\text{sufre privación}_i = \begin{cases} Si; \text{sí } X_{i,k}^{\wedge} > 0 \\ No; \text{sí } X_{i,k}^{\wedge} = 0 \end{cases} \quad (3)$$

La brecha de privación para cada persona en cada indicador se mide directamente por $X_{i,k}^l$, al tiempo que la brecha de privación individual en cada dimensión está determinada por la función de agregación $g_k(\cdot)$ de la siguiente manera:

$$X_{i,k} = \frac{1}{p} \sum_{l=1}^p X_{i,k}^l \quad (4)$$

El nivel de privación ($X_{i,k}^{\wedge}$) se mide usando (4) en cada dimensión y se define como el nivel de privación medio entre las variables. Finalmente, la brecha de privación global que puede descomponerse para cada dimensión es:

$$X_k^{\wedge} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n X_{i,k}^{\wedge} \quad (5)$$

Mediante la utilización de (5) es posible descomponer la brecha de privación por región y grupo demográfico de la siguiente manera:

$$X_k^{\wedge} = \sum_{s=1}^q \frac{n_s}{n} X_k^{\wedge(s)} \quad (6)$$

donde S es el conjunto de grupos $\{1, \dots, q\}$, y

$$\{1, \dots, q\}, \text{ y } X_k^{\wedge(s)} = (1/n_s) \sum_{i_s=1}^{n_s} X_{i_s,k}^{\wedge}$$

Bibliografía

- Acosta, A. (2010), "El buen vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi", *Policy Paper*, N° 9, Quito, Fundación Friedrich Ebert.
- _____ (2009), "El buen vivir, una utopía por (re)construir", *Casa de las Américas*, N° 257, La Habana.
- Alcock, P. (1997), *Understanding Poverty*, Basingstoke, Macmillan.
- Alkire, S. y J. Foster (2009), "Counting and multidimensional poverty measurement", *OPHI Working Paper*, N° 32, Oxford, Oxford Poverty & Human Development Initiative.
- Banco Mundial (2005), *Ecuador: Evaluación de la pobreza*, Washington, D.C., Banco Mundial/Alfaomega.
- _____ (s/f), "Data" [en línea] <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCA>
- BCE (Banco Central del Ecuador) (2011a), *Información estadística mensual*, N° 1909, Quito.
- _____ (2011b), *Información estadística mensual*, N° 1911, Quito.
- _____ (2011c), *Boletín de prensa*, N° 57, Quito, 2 de junio.
- _____ (2011d), *Información estadística mensual*, N° 1912, Quito.
- _____ (2010), *Boletín Anuario*, N° 32, Quito.
- _____ (2000), *Información estadística mensual*, N° 1786, Quito.
- Béteille, A. (2003), "Poverty and inequality", *Economic and Political Weekly*, vol. 38, N° 42, Mumbai, octubre.
- Bourguignon, F. y S. Chakravarty (2003), "The measurement of multidimensional poverty", *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, N° 1, Springer.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011a), "CEPALSTAT" [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas&idioma=i>
- _____ (2011b), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.
- Código de la Niñez y Adolescencia* (2003), Registro oficial, N° 737, Quito.
- Constitución de la República del Ecuador* (2008), Registro oficial, N° 449, Quito.
- Cuesta, M. (2008), "Totally fuzzy and relative measure of poverty. An application to the 2006 Ecuadorian household life conditions survey", Quito, mayo, inédito.
- Easterly, W. (2007), "Inequality does cause underdevelopment: insights from a new instrument", *Journal of Development Economics*, vol. 84, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Farrow, A. y otros (2005), "Exploring the special variation of food poverty in Ecuador", *Food Policy*, vol. 30, Amsterdam, Elsevier.
- Ferro Luzzi, G., Y. Flückiger y S. Weber (2008), "A cluster analysis of multidimensional poverty in Switzerland", *Quantitative approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, Nanak Kakwani y Jacques Silver (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984), "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, vol. 52, N° 3, Nueva York, Econometric Society.
- Hentschel, J. y W. Waters (2002), "Rural poverty in Ecuador: assessing local realities for the development of anti-poverty programs", *World Development*, vol. 30, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2010a), *Evolución del mercado laboral*, Quito.
- _____ (2010b), *Pobreza por ingresos ENEMDU. Resultados a diciembre de 2010*, Quito.
- _____ (2010c), *Pobreza por necesidades básicas en el Ecuador a diciembre de 2010*, Quito.
- _____ (2011), *Canasta familiar básica*, Quito.
- Larrea, A. (2010), "La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contrahegemónico", *Socialismo y Sumak Kawsay*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Larrea, C. (2004), *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*, Quito, Editorial Abya Yala.
- Maasoumi, E. y M. Lugo (2008), "The information basis of multivariate poverty assessments", *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, Nanak Kakwani y Jacques Silver (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador (2011), "Estadísticas de presupuesto" [en línea] http://finanzas.gob.ec/portal/page?_pageid=1965.1&_dad=portal&_schema=PORTAL
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), "OECD tax database", Centre for Tax Policy and Administration [en línea] http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34897_1942460_1_1_1_1,00.html#A_RevenueStatistics
- Sen, A. (1976), "Poverty: an ordinal approach to measurement", *Econometrica*, vol. 44, N° 2, Nueva York, Econometric Society.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2009), *Plan nacional para el buen vivir 2009-2013*, Quito.
- Shorrocks, A. (1995), "Revisiting the Sen poverty index", *Econometrica*, vol. 63, N° 5, Nueva York, Econometric Society.
- Smith, A. (1776), *The Wealth of Nations*, Londres, Methuen & Co.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Households Resources and Standards of Living*, University of California Press.
- Tsui, K. (2002), "Multidimensional poverty indices", *Social Choice and Welfare*, vol. 19, N° 1, Springer.
- White, H., J. Levy y A. Masters (2002), "Comparative perspectives on child poverty: a review of poverty measures", *Young Lives Working Paper*, N° 1, Young Lives.

El mercado del biodiésel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño

Georges Gérard Flexor, Karina Yoshie Martins Kato y Marina Yesica Recalde

RESUMEN

En este trabajo se analiza comparativamente el desarrollo del mercado del biodiésel en la Argentina y el Brasil, atendiendo a los aspectos institucionales de la formulación de la política y sus repercusiones. El estudio se efectuó mediante un análisis del proceso de formulación de las políticas, junto con una discusión sobre su impacto al examinar la información estadística. Entre los resultados se destacan las divergencias en los objetivos de la política en ambos países. En el caso argentino ha sido relevante el problema del abastecimiento de gasóleo, mientras que en el Brasil resaltan los objetivos de promoción de la agricultura familiar. Asimismo, en el caso brasileño se observan la importancia de la empresa Petróleo Brasileiro (PETROBRAS) y algunas deficiencias en el alcance de los objetivos; mientras que en el caso argentino se aprecia que el mercado externo continúa siendo el motor de la industria.

PALABRAS CLAVE

Energía de la biomasa, combustibles diésel, política de desarrollo, mercados, sector agroindustrial, análisis comparativo, Argentina, Brasil

CLASIFICACIÓN JEL

Q48, Q42, O54

AUTORES

Georges Gérard Flexor es profesor adjunto del Instituto Multidisciplinario de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ), Programa de Posgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad (CPDA)/UFRRJ, Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo (INCT/PPED). gflexor@gmail.com

Karina Yoshie Martins Kato es doctoranda del Programa de Posgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ). anirakato@yahoo.com

Marina Yesica Recalde es investigadora posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS). mrecalde@uns.edu.ar

I

Introducción

Si bien los orígenes del biodiésel se remontan a finales del siglo XIX, su desarrollo ha cobrado mayor impulso en las últimas décadas y el debate se ha tornado aún más importante y controversial en los últimos años a raíz de una conjunción de factores.

El propósito de este artículo es presentar las políticas de desarrollo del biodiésel en la Argentina y el Brasil. Su interés obedece a que ambos países han implementado recientemente políticas de promoción del biodiésel y ya se están posicionando como grandes productores y consumidores mundiales. Desde el punto de vista de los autores, el aporte de este trabajo radica en que de él pueden desprenderse relevantes conclusiones en torno de la importancia de la institucionalidad en el desarrollo de la política de promoción de los biocombustibles y los resultados obtenidos. Las conclusiones pueden constituir una valiosa herramienta de diagnóstico para la elaboración de la política energética en países con características similares. Además, permiten observar la posición de estos dos países en el contexto de una evolución del sistema energético global hacia fuentes más renovables.

La metodología de análisis se basa en la comparación de las motivaciones originales de las políticas, los procesos de formulación y los resultados alcanzados en la promoción del biodiésel en la Argentina y el Brasil¹. Para

estos fines, el estudio se estructura en cuatro secciones luego de esta Introducción. En la sección II se presenta la estructura que sostiene el análisis comparativo de las políticas de promoción del biodiésel en ambos países. En la sección III se examinan las características iniciales y la relevancia de los factores impulsores en cada caso, poniéndose en evidencia dos mecanismos impulsores de las políticas: los incentivos de los mercados externos, que son muy importantes en el caso argentino, y las agendas políticas del ejecutivo en el caso brasileño. En segundo lugar, se estudia el proceso de formulación de las políticas de promoción en cada país, atendiendo a los impulsores y los distintos agentes que han participado en forma activa intentando promover sus intereses dentro del marco institucional. En la sección IV se presentan las características básicas de las leyes de promoción y los instrumentos utilizados. La descripción del proceso de formulación y de los instrumentos adoptados en cada país resalta la importancia de las instituciones y de los actores en el proceso de formulación de las políticas del biodiésel. En tal sentido, se enfatizan los factores endógenos de dicho proceso de formulación. Se analizan además las repercusiones de la puesta en marcha de la legislación en distintas dimensiones, atendiendo a los objetivos que esta se ha propuesto en cada caso. En esta sección resaltan las consecuencias productivas y distributivas de las políticas. Por último, se presentan las reflexiones finales en forma comparada.

□ Este trabajo fue realizado en el CPDA/UFRRJ, en el marco de un convenio de intercambio entre el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS) y el CPDA de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro.

¹ Entre las variables propuestas en el estudio se encuentran la evolución del consumo de gasóleo o aceite diésel, la participación relativa de dicho combustible en el consumo total del sector transporte, la evolución de la producción de soja orientada a la producción de biodiésel, la evolución de las exportaciones de biodiésel en cada país, la participación de las familias en la producción de insumos para el biodiésel y la concentración en la propiedad de la tierra. Las fuentes de información utilizadas son las bases de datos del

Sistema de Información Económica Energética (SIEE)/Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), de la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) del Ministerio de Desarrollo Agrario del Banco Mundial, e información provista por el Ministério de Minas e Energía (MME) del Brasil y la Secretaría de Energía de la Argentina.

II

Componentes para el análisis del desarrollo del biodiésel

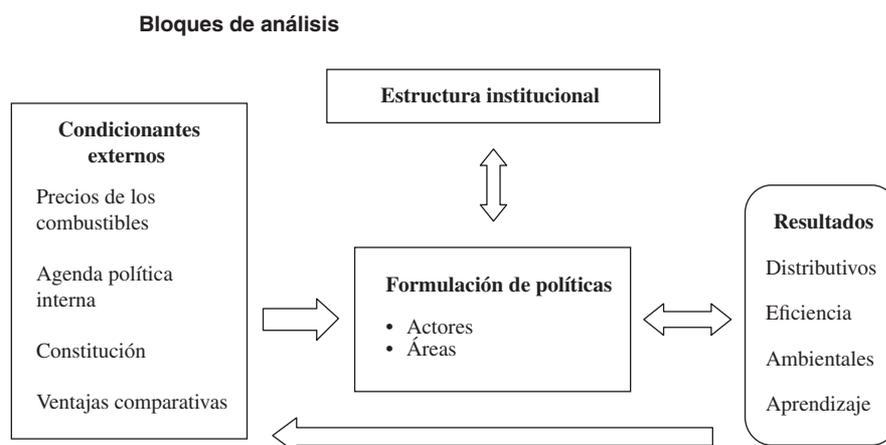
Los resultados alcanzados por cada una de las políticas públicas desarrolladas en los distintos países para promover la penetración del biodiésel dependen en gran medida de sus objetivos y de las características de los países, pero fundamentalmente de los factores político-institucionales en el momento del diseño. En este sentido, es fundamental tener en cuenta los componentes principales de la evaluación de los senderos del desarrollo de biocombustibles, los que son fundamentales para el desarrollo de este artículo.

En el gráfico 1 se presentan esquemáticamente los distintos bloques que se enfrentan en el momento de analizar el desarrollo de las políticas de promoción de los biocombustibles y su desempeño. Tal como se puede observar, la formulación de las políticas de biocombustibles se encuentra determinada en forma directa por un conjunto de condicionantes externos que establecen su dirección en forma exógena. Al mismo tiempo, existe un impacto bidireccional con la estructura institucional del país, puesto que esta determina el tipo de instrumentos utilizados para la promoción de los biocombustibles, y posteriormente a la formulación de las políticas ellas mismas determinan en cierta forma la estructura institucional. Finalmente, el bloque de

resultados comprende los impactos sobre las distintas dimensiones a las que se ha pretendido afectar en forma directa con la formulación de las políticas, así como respecto de aquellas que se afectan en forma indirecta. Dado que la formulación de las políticas es una cuestión dinámica, este último bloque influirá en la formulación de las políticas en forma de retroalimentación.

Las motivaciones que han impulsado al biodiésel con mayor intensidad han sido diversas. Entre las principales se destacan las motivaciones energéticas, relacionadas con la búsqueda de la seguridad energética, la independencia geopolítica, y el impacto de la volatilidad de los precios del petróleo (Khanna M., Scheffran J. & Zilberman D., 2006). La motivación medioambiental, relacionada con la búsqueda de reducir las emisiones de gases de efecto de invernadero (GEI), es otro factor determinante del desarrollo de los biocombustibles. La formulación de políticas de promoción del biodiésel en la Unión Europea, por ejemplo, fue en parte impulsada por el intento público de limitar las GEI (Bureau y otros, 2006; Timilsina y Shrestha, 2011). Las oportunidades agrícolas, relacionadas con el desenvolvimiento de la actividad, la promoción del empleo, la utilización de tecnologías de punta y

GRÁFICO 1



Fuente: elaboración propia.

la comercialización de los insumos y los productos, constituye también un aspecto fundamental del procesamiento de los biocombustibles (Pistonesi y otros, 2008). Y para los países en desarrollo que presentan ventajas comparativas en la producción de bienes intensivos en recursos naturales, los biocombustibles ofrecen una oportunidad de inserción internacional estratégica (Msangi, Ewing y Rosegrant, 2006).

La interacción de estas motivaciones establece los que se pueden llamar condicionantes externos de las políticas de promoción de biocombustibles. Además, le otorga al análisis un carácter multidimensional, con efectos en diferentes ejes: político-institucional, agrícola, energético y social, entre otros. Por estos motivos, generalmente en las políticas de apoyo al desarrollo de biocombustibles se combinan distintos instrumentos de política energética, agrícola, comercial y ambiental (Galperín y Pérez Llana, 2009).

En la actualidad, movidos por los factores mencionados y en un contexto de volatilidad de mercados energéticos y de materias primas, los distintos países avanzan cada vez con mayor intensidad en la implementación de políticas públicas para promover la penetración de esta fuente energética. Los resultados alcanzados por cada una de estas políticas dependen en gran medida de sus objetivos y de las características de los países, pero fundamentalmente de los factores político-institucionales existentes en el momento del diseño. Por tales motivos, la hipótesis planteada en este trabajo es que los aspectos institucionales son tan gravitantes como los condicionantes externos en la determinación de las trayectorias sectoriales de los biocombustibles. En otras palabras, se considera que la política de las políticas públicas² tiene

que estar incorporada en el análisis de la promoción de los biocombustibles.

Al mismo tiempo, el desigual sendero de desarrollo del biodiésel en distintos países a raíz de las políticas energéticas aplicadas, dará lugar a diferentes resultados productivos y distributivos. La estructura institucional implementada para la promoción de los biocombustibles crea incentivos y restricciones que repercuten en las decisiones de inversión de los agentes económicos y, de esta forma, en el nivel de producción. El papel de la estructura institucional es muy importante cuando no existen mercados establecidos y hay incertidumbre con respecto al escenario futuro de los mercados de energía y de las oportunidades económicamente viables. Pero el análisis también debe prestar atención a los efectos no deseados de la política. Sobre todo, en razón de la interacción entre los mercados de biocombustibles y de productos agrícolas, las políticas de promoción del biodiésel tienen un efecto en los precios de los alimentos y en la dinámica de las cadenas de producción de oleaginosas —la materia prima para la producción del biodiésel. Los efectos distributivos son también una cuestión básica del análisis de políticas: examinar los efectos de una política es reconocer quién obtiene qué. Vale decir que la estructura institucional afecta de manera diferente a los costos y beneficios de los participantes, ya que establece derechos o beneficios para algunos agentes que pueden en definitiva representar costos adicionales (o incrementos en los costos) para otros agentes. El establecimiento de diferentes incentivos dará lugar a un grupo ganadores y otro de perdedores que enfrentarán diferentes beneficios o costos a raíz de las políticas.

² El interés por la "política de las políticas públicas" ha sido creciente en la última década. Con el desarrollo de la nueva economía institucional y de la nueva economía política, la literatura sobre el proceso de

formulación de políticas enfatiza la importancia de las instituciones en el desempeño comparado de las políticas. Para una aplicación a la realidad de América Latina, véase BID (2006).

III

Condicionantes externos para el desarrollo del biodiésel

Si bien a nivel global las motivaciones que han llevado al establecimiento de políticas de promoción del biodiésel han sido diversas, a nivel local la Argentina y el Brasil presentan algunas coincidencias y divergencias.

En el caso de la Argentina, el mercado del biodiésel se ha desarrollado mayormente gracias al impulso de la demanda externa, y los principales factores que han impulsado la puesta en marcha de políticas de incentivos han provenido del sector energético, el sector agrícola y los agronegocios. Por su parte, en el Brasil las motivaciones de impulso al biodiésel se encuentran más directamente relacionadas con la promoción social, una cuestión central en la agenda política del presidente Luiz Inácio Lula da Silva³, y en forma tangencial, con los aspectos energéticos.

1. El papel de los mercados energéticos

Desde mediados del año 2004, la Argentina enfrenta un problema de abastecimiento energético, acentuado recientemente por diferentes factores. En primer lugar, una matriz energética primaria altamente dependiente de los hidrocarburos (87% de la oferta interna en 2009) y una matriz eléctrica con un 58% de generación térmica. En segundo lugar, niveles de producción en constante disminución, los que de acuerdo con la información del Instituto Argentino de la Energía (IAE) presentan caídas interanuales del 18% y del 6% para el petróleo y el gas natural, respectivamente. En tercer lugar, una reducción en las reservas, manifestada en una constante disminución en sus horizontes de vida y límites en la capacidad de refinación (Recalde, 2011a). La merma de las reservas se puede observar en el gráfico 2, en que se muestra la evolución de las reservas de gas natural y petróleo (RESGN y RESP, respectivamente) y la evolución del horizonte de reservas —definido como la relación entre las reservas y el nivel de producción— de gas natural (HGN) y petróleo (HPETR), que pone en evidencia los años de vida de las reservas existentes al nivel de

producción actual. Dicha reducción en el horizonte ha obedecido al agotamiento de los pozos hidrocarburíferos⁴ junto con el descenso en las inversiones en exploración, iniciadas a principios de la década de 1990 luego que se desregularan y privatizaran las áreas hidrocarburíferas. Esta situación se ha profundizado en los últimos años, como reacción a las distorsiones en los precios a partir de la introducción de los Decretos 310/2002 y 809/2002 y la Resolución 337/2004 del Ministerio de Economía y Producción (Recalde, 2012)⁵.

En este marco, la promoción del biodiésel en la Argentina se relaciona con la relevancia del gasóleo, que representa casi el 50% del consumo de los combustibles derivados y es el principal combustible utilizado en los sectores de transporte y agropecuario (40% y 96%, respectivamente, del combustible consumido en el año 2009)⁶. De acuerdo con Chidiak y Stanley (2009) y Recalde (2010), las limitaciones en la oferta de este combustible se deben a que se ha alcanzado el máximo de la capacidad de refinación en el país, lo que se suma al mencionado agotamiento en los pozos. Si bien a partir de 2010-2011 la situación de los combustibles empeoró en igual magnitud para el gasóleo y la nafta, hasta el momento la situación en torno de la importación había sido más grave para el caso del gasóleo⁷ que para el de la nafta, en parte gracias a la “gasificación” del parque automotor.

⁴ Esta situación podría verse modificada a partir del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y gas natural no convencional en los años 2010 y 2011. Sin embargo, la magnitud y capacidad económica de explotación de estos no se encuentra evaluada.

⁵ Una discusión detallada de la evolución de la producción, las reservas, las inversiones en exploración y sus determinantes se presenta en Recalde (2011b y 2011c).

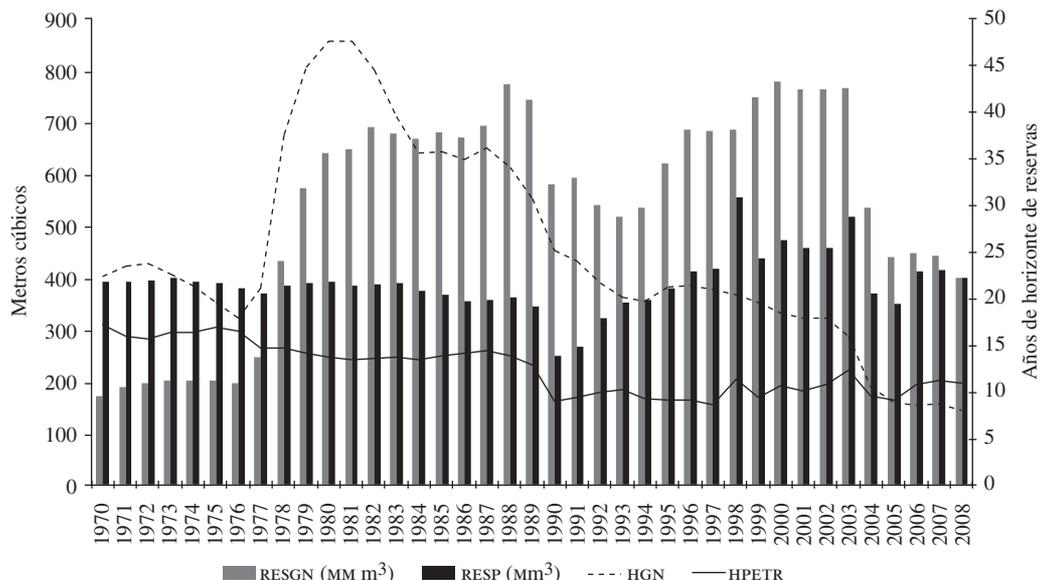
⁶ Información calculada sobre la base de datos de los balances energéticos de la Secretaría de Energía, disponible en: <http://energia.mecon.gov.ar>

⁷ De acuerdo con información de la Secretaría de Energía, la importación de gasóleo en dólares ha sido creciente desde el año 2002, con una disminución en 2009 directamente relacionada con reducciones en la demanda del combustible a raíz de la crisis económica iniciada a mediados de 2007, mientras que la producción en las refinerías locales ha presentado una tendencia interanual decreciente (la variación de la producción de gasóleo ha sido de 7,62% en 2005/2006; 2,64% en 2006/2007; -3,43% en 2007/2008 y -3,96% entre 2008 y 2009).

³ Luis Inácio Lula da Silva, perteneciente al partido de los trabajadores, fue presidente de la República del Brasil en el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 1 de enero de 2011, siendo sucedido por la candidata de su mismo partido Dilma Rouseff.

GRÁFICO 2

Argentina: evolución de las reservas y horizonte de reservas de hidrocarburos, 1970-2008



Fuente: M. Recalde, *Sistemas energéticos, mercado y Estado. El rol de los recursos naturales energéticos y la política energética en el caso argentino*, Madrid, Editorial Académica Española, 2011.

RESGN: las reservas de gas natural (MMm³) corresponden a millones de metros cúbicos.

RESP: las reservas de petróleo (MM³) corresponden a miles de metros cúbicos.

HGN: horizonte de reservas de gas natural, relación entre las reservas y el nivel de producción actual de gas natural.

HPETR: horizonte de reservas de petróleo, relación entre las reservas y el nivel de producción actual de petróleo.

A diferencia del caso argentino, las motivaciones energéticas se encuentran presentes en el Brasil, pero no tienen un papel significativo. Este país presenta la ventaja de tener experiencia en biocombustibles desde la década de 1970 con el plan de bioetanol de caña de azúcar para la promoción de combustibles renovables. Además, el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo a lo largo de la costa brasileña (llamados las reservas del presal), cambió los parámetros de la seguridad de abastecimiento energético. De acuerdo con las estimaciones realizadas, dicho descubrimiento aportaría reservas de entre 70 y 100 millones de barriles de equivalente en petróleo (BEP), aspecto que ha posicionado al Brasil en el mapa global de la geopolítica del petróleo y ha hecho disminuir sustancialmente los riesgos de escasez.

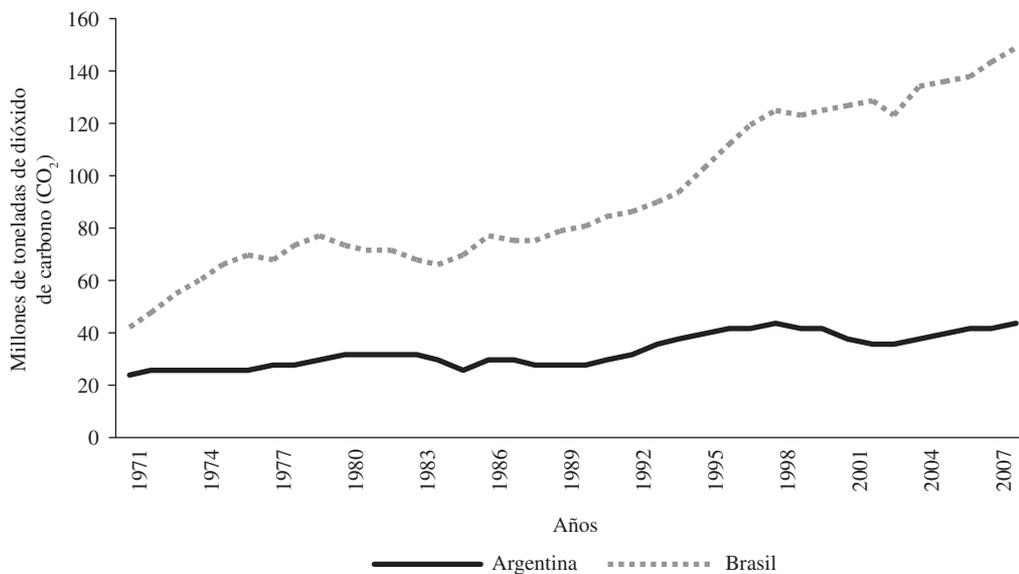
En el Brasil, las motivaciones en el sector energético no se encuentran ligadas a problemas de abastecimiento general. El país dispone de una matriz eléctrica limpia con alta participación de biocombustibles. Según el balance energético, en el año 2009 el 47,3% de la oferta

interna de energía provenía de fuentes renovables, con un 15,2% de etanol y derivados de caña, 15,2% de hidroelectricidad, 10% de leña y 3,8% de otras fuentes renovables, incluido el biodiésel. Cabe señalar también que el mantenimiento de una matriz energética limpia es un recurso estratégico para la consolidación de las pretensiones de la diplomacia brasileña. La promoción de los biocombustibles puede ser utilizada para señalar el compromiso del Brasil con la agenda energética mundial y la cuestión del medio ambiente, posiblemente relacionada con los mayores niveles de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) por parte del sector transporte que presenta el Brasil con respecto al caso argentino (véase el gráfico 3).

En el gráfico 4 se pone de relieve la mayor relevancia que tiene el gasóleo en la Argentina respecto de la nafta en relación con el caso brasileño, aspecto que —sumado a la mencionada caída en la producción local de gasóleo— muestra por qué el sector energético ha sido uno de los principales impulsores de la promoción del biodiésel en la Argentina.

GRÁFICO 3

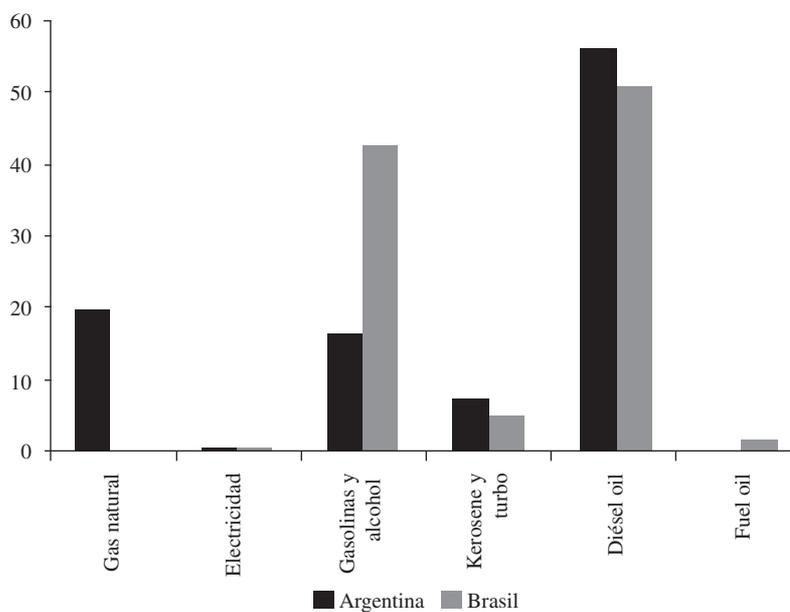
Argentina y Brasil: evolución de las emisiones de CO₂ provenientes del sector transporte



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de las Naciones Unidas.

GRÁFICO 4

Argentina y Brasil: participación de los distintos combustibles en el sector transporte, 2008 (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)/Sistema de Información Económica Energética (SIEE).

2. El papel impulsor del sector agrícola

El sector agrícola ha tenido gran relevancia en el impulso a la promoción del biodiésel en el caso argentino, pero no alcanza una dimensión tan importante en el caso brasileño. En la Argentina, la soja representa más del 95% de la materia prima del biodiésel y es la principal oleaginosa del país, con un crecimiento exponencial en la superficie plantada en los últimos años. Se destina principalmente a la exportación, ya sea en granos o como aceite de soja. En el período 2006-2009, más de la mitad de las exportaciones han ido a China, país que ha sido el principal comprador de aceite de soja. No obstante, desde el año 2009, la decisión estratégica china de procesar el grano en las plantas que comenzaron a levantarse en aquel país incidió de manera directa en la caída de las exportaciones argentinas de aceite de soja⁸. De esta forma, el establecimiento de un mercado local del biodiésel constituye una nueva oportunidad de negocios para las aceiteras y los productores ante la reducción de la demanda externa. Sin embargo, uno de los resultados no esperados del desarrollo del biodiésel en la Argentina es que el mercado externo⁹, más que el interno, ha sido rápidamente su principal impulsor (CADER, 2010).

En tanto que en el Brasil los aspectos agrícolas que impulsaron la formulación de la política de desarrollo del biodiésel son más difusas y se concentran menos en el tema de la soja. La preocupación por la inclusión social de la agricultura familiar fue un motivo importante para la promoción de este biocombustible en el Brasil a partir de la elección del presidente Luiz Inácio Lula da Silva a finales de 2002. Dicha preocupación representó una de las principales razones que llevaron a la institucionalización del Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiésel (PNPB) en 2005¹⁰. Existía también la esperanza de que el programa pudiera estimular la

oferta de aceite de ricino, cuya producción se concentra en el noreste del Brasil, una región pobre y seca, aunque se reconoció la importancia del aceite de soja para abastecer a la cadena de producción del biodiésel, pues la soja es la única oleaginosa que presenta escala de producción suficientemente elevada como para ser considerada competitiva en términos de costos y atender al mercado sin riesgos de desabastecimiento. La creación del mercado del biodiésel representó una oportunidad de negocios relevante, ya que por su intermedio se creó un mercado interno que podría establecer una demanda interna de aceite capaz de brindar estabilidad y seguridad a la cuantiosa oferta de aceite de soja.

3. Procesos de formulación e instrumentos de promoción

En la Argentina, los antecedentes directos de la promoción del biodiésel se remontan al año 2001 con el Decreto 1396/2001, que presenta el Plan de Competitividad para el Combustible Biodiésel, donde se declara de interés nacional su producción y se introduce el uso de algunos instrumentos económicos para promover su uso. Sin embargo, el proceso de promoción comienza a consolidarse a partir de 2004, año en que empiezan a evidenciarse los problemas de abastecimiento energético. En dicho año, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGP y A) crea el Programa Nacional de Biocombustibles (Resolución 1156/2004), uno de cuyos principales objetivos fue apoyar y asesorar a sectores rurales para la puesta en marcha de las plantas de biodiésel y bioetanol, como alternativa a la producción local de soja y aceite de soja. En mayo de 2006, se aprueba la Ley 26.093 del "Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles" (reglamentada por el Decreto 109/2007) que otorga el marco legal para la producción de biocombustibles¹¹.

Respecto del proceso de formulación, Chidiak y Stanley (2009) resaltan que existieron falencias en el diseño del marco regulatorio, particularmente en la articulación de actores públicos y privados e incluso dentro de distintos subsectores del sector público. La falta de coordinación se relaciona con intereses encontrados de los distintos sectores. En lo que atañe al sector

⁸ En el primer trimestre de 2011, las exportaciones de aceite de soja argentina se redujeron un 39,7% con respecto al mismo período de 2010.

⁹ En este aspecto se observa que la Argentina ha pasado de ocupar el séptimo lugar en el año 2007 a constituirse en el segundo productor mundial de biodiésel con el 13,1% del mercado, después de los Estados Unidos de América, que lo lidera con el 14,3% (CEPAL, 2011).

¹⁰ De acuerdo con estudios realizados por el Ministerio de Desarrollo Agrario; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el Ministerio de Integración Nacional y el Ministerio de las Ciudades, por cada 1% de sustitución de diésel oil por biodiésel con origen en materias primas de la agricultura familiar se podrían generar 45 mil empleos en el sector rural, con un ingreso aproximado de 3 mil dólares por empleo. Mientras que la agricultura familiar genera un empleo por cada 10 hectáreas (ha), la empresarial crea un empleo por cada 100 ha (Lima, 2005).

¹¹ El proyecto de ley fue presentado ante el Senado de la Nación, el 6 de julio de 2004. Entre algunos de los aspectos presentes en el proyecto de ley, que luego fueron eliminados, se destaca que los beneficios podían ser alcanzados por cualquier empresa, incluso empresas petroleras, mientras que en la ley se menciona que los incentivos son preferentemente para pequeñas y medianas empresas (pymes).

público, esto se observa en las opiniones diferentes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (ME), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAG y P). Con respecto al sector privado se observa la presión de sectores ligados a los dos primeros eslabones de la cadena del biodiésel, entre los que se encuentran la Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrógeno (AAHB), la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO), y de la opinión pública vinculada al sector.

Una de las controversias que surgieron se relacionó con el tipo de incentivos económicos establecidos y su repercusión potencial en las cuentas nacionales. Los intereses encontrados eran sobre todo los ligados al sector del agro y los del ME¹². El argumento por parte de este ministerio se refería a la recaudación fiscal. Los impuestos a los combustibles representaban en el año 2004 el 5,5% de los recursos tributarios totales, las retenciones a las exportaciones de soja el 12% de la recaudación, y el IVA aportaba el 30% de los recursos.

Otra de las modificaciones al proyecto de ley fue la incorporación de consejos federales provinciales y entidades privadas en la Comisión Nacional Asesora para la Promoción de la Producción y Uso Sustentables de los Biocombustibles, así como el otorgamiento a este ente de la facultad para establecer precios de referencia. La autoridad de aplicación recae en la Secretaría de Energía, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio, que será apoyada por la Comisión Nacional Asesora antes mencionada, creada mediante el artículo 3 de la Ley 26.093¹³. Las especificaciones en torno de la calidad que debe cumplir el B100¹⁴ para ser

mezclado con un porcentaje de gasóleo son establecidas en el año 2010 por medio de la Resolución 6/2010 y su posterior modificación mediante la Resolución 828/2010. En julio de 2010 con la Resolución 554/2010 se eleva al 7% el porcentaje de corte obligatorio para el gasóleo inicialmente establecido en 5%. Esta ampliación del cupo parece reflejar una voluntad tendiente a aumentar el corte obligatorio hasta el 10%, permitiendo reducir las crecientes importaciones de gasóleo y diésel oil. Con respecto a los productores que forman parte de la cadena para el abastecimiento interno (alcanzados por los incentivos de la ley), las empresas elaboradoras se comprometen a suministrar una cantidad de biodiésel suficiente para cumplir con el corte del 5% y a ponerla a disposición de las empresas mezcladoras.

A diferencia de la Argentina, el Brasil es un país que cuenta con una vasta experiencia en la promoción de las energías renovables, especialmente en lo referido a los biocombustibles. En los años setenta, en respuesta a la crisis internacional del petróleo y a la crisis local de la divisa, y con el fin de reducir la dependencia del petróleo, se puso en marcha en el Brasil una política de incentivo a las energías renovables. En este sentido, se destaca el Programa Nacional del Alcohol (Pró-Álcool), destinado a incentivar la producción de etanol de caña de azúcar. Sin embargo, la incorporación del biodiésel a la agenda de la política energética se produce recién desde fines de los años noventa o inicios de la década de 2000.

En una primera etapa de elaboración, el gobierno federal organizó comisiones interdisciplinarias entre los ministerios, universidades y centros de investigación¹⁵. En esta fase, las motivaciones se relacionaban con las cuestiones energéticas y ambientales, y con los intereses agrícolas del sector empresarial¹⁶. Sin embargo, con la llegada al gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva hacia finales del año 2002, se reformuló completamente el Programa Nacional para la Producción de Biodiésel (PROBIODIÉSEL), incorporándose las metas de inclusión social en concordancia con los pilares fundamentales del nuevo gobierno.

¹² Mientras que el proyecto de ley contemplaba la exención al impuesto al gasóleo (20,2%) y de la tasa de infraestructura hídrica (\$0,05 por litro de nafta), la contraoferta del ministerio era la devolución del débito fiscal de las ventas de biocombustibles, la amortización acelerada de ganancias para las plantas de elaboración, y exenciones de aranceles a la importación de insumos y del impuesto a la ganancia mínima presunta.

¹³ Dicha Comisión está integrada por un representante de la Secretaría de Energía; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SA y DS); la Secretaría de Hacienda; la Secretaría de Política Económica; la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa; y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

¹⁴ El término biodiésel alude al combustible puro —denominado B100— que ha sido designado como combustible alternativo por los Departamentos de Energía y de Transporte de los Estados Unidos de América. El B100 puede usarse en estado puro, pero se emplea con mayor frecuencia como aditivo para el combustible diésel convencional.

¹⁵ Uno de los marcos de esta trayectoria fue el Programa Brasileiro de Biocombustíveis (PROBIODIÉSEL), lanzado en el año 2002 y coordinado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). El diseño del programa contó con la participación efectiva de más de 200 especialistas y organizaciones de la Red Brasileña de Tecnología de Biodiésel.

¹⁶ Los instrumentos de implementación del programa eran: i) la disminución de la dependencia de los derivados del petróleo; ii) la creación de nuevos mercados para las oleaginosas, particularmente la soja; iii) el crecimiento de la demanda global de combustibles alternativos, y iv) educación de las emisiones de gas de carbono.

En el año 2003 se instituye un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) y la gestión de la política del biodiésel pasó del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) a la Casa Civil¹⁷. Luego de la publicación del informe del GTI, el biodiésel fue introducido en la matriz energética brasileña mediante el lanzamiento en diciembre de 2004 del Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiésel (PNPB).

Los tres pilares fundamentales del PNPB son la inclusión social mediante la agricultura familiar, la sustentabilidad ambiental y la viabilidad económica. En este programa, el biodiésel fue definido como un combustible de uso forzoso, con un corte obligatorio al diésel en porcentajes que variarán del 2% entre 2008 y 2012 al 5% a partir de 2012. La implementación de la política del biodiésel implicó cambios institucionales, como por ejemplo, la Agencia Nacional del Petróleo pasó a llamarse Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP).

La consolidación del mercado del biodiésel se garantiza mediante la realización de subastas públicas promovidas por la ANP, disputadas en condiciones especiales por aquellas empresas que cuentan con un sello de combustible social (SCS), y una certificación concedida a las industrias que utilizan productos provenientes de la agricultura familiar. El objetivo de las subastas es garantizar el cumplimiento de las metas del PNPB. Dentro de este programa, Petrobras ha jugado un papel fundamental, puesto que se constituye como el único comprador y principal responsable de la mezcla estipulado en la legislación, además de la Refinería Alberto Pasqualini (REFAP), también controlada por Petrobras.

En el PNPB se combinan diferentes instrumentos de promoción, como por ejemplo, la institucionalización de subastas de compra (garantía de precios), la definición de un régimen tributario diferenciado (para garantizar la inclusión social) y la determinación de metas de corte obligatorias (a objeto de garantizar la existencia de un mercado).

— Instrumentos utilizados

Tal como ya se mencionara, actualmente en muchos países del mundo se desarrollan políticas para promover la producción de biocombustibles. Existe una variedad de instrumentos de promoción, que pueden ser utilizados en forma aislada o combinada, según los objetivos de política y las características del país en cuestión. La elección entre uno u otro elemento dependerá de un conjunto de

factores que deben ser evaluados. Entre algunos de los principales instrumentos que comprenden incentivos financieros se encuentran las reducciones fiscales (a la inversión, a los créditos, esquemas de amortización diferencial del capital) y los sistemas de financiamiento (establecimiento de mecanismos claros, reducción del riesgo implícito de la inversión, determinación de garantías para mejorar el acceso al financiamiento bancario, préstamos a bajo interés). En el caso de la Argentina y el Brasil, estos instrumentos se combinan dando lugar a un esquema de promoción característico en cada caso. En los cuadros 1 y 2 se muestran los instrumentos de promoción vigentes en ambos países.

En la Argentina y en el Brasil se combinan instrumentos de política tanto de cantidad como de precios. En el primer grupo se encuadra el establecimiento de un corte obligatorio al gasóleo. Este instrumento permite a las empresas asegurar un cupo para sus producciones en el mercado interno. Entre los instrumentos de precios se halla una combinación de beneficios impositivos o fiscales.

En la Argentina, todos los beneficios promocionales establecidos por la Ley 26.096 tienen un alcance establecido en el artículo 13 para proyectos de industrias radicadas en el país, que se dediquen exclusivamente a la producción de biocombustibles destinados al mercado interno; es decir, empresas con mayoría de capital estatal o de productores agropecuarios (quienes deben justificar como mínimo el 50% de sus activos afectados en la Argentina) con habilitación exclusiva para producción de biocombustibles. Además, junto con las políticas de precios y cantidad establecidas en la ley y sus decretos reglamentarios también existen regulaciones de la calidad que deben cumplir los biocombustibles en general y el biodiésel en particular; al respecto las disposiciones establecen claramente que las empresas deben contar en sus plantas con el instrumental necesario para medir dichas normas de calidad.

No obstante el establecimiento de estos instrumentos de promoción, muchos autores resaltan que uno de los principales factores que han impulsado recientemente la producción de biodiésel ha sido el efecto de las diferentes alícuotas aplicadas a la exportación del grano de soja, el aceite y el biodiésel. Este impuesto, conocido internamente como retenciones a las exportaciones, ha sido aproximadamente del 35% para el grano, 32% para el aceite y solo del 20% para el biocombustible, constituyéndose entonces en uno de los factores clave de impulso a la producción.

Finalmente, con miras a una utilización alternativa del biodiésel, se puede mencionar la implementación

¹⁷ Jefe de Gabinete de la Presidencia de la República.

CUADRO 1

Argentina: instrumentos de precios en la promoción del biodiésel

Instrumento legal	Tipo de instrumento					
	Requerimientos cuantitativos		Incentivos financieros			
	Cuota	IVA	Impuesto a las ganancias	Impuesto a los combustibles líquidos	Tasa de infraestructura hídrica	Impuesto a la transferencia o importación de gasóleo
Ley 26.096	5%	Devolución del porcentaje de bienes de capital y/u obras de infraestructura	Amortización acelerada	Eximición para el porcentaje de biocombustible en la mezcla	Eximición para el porcentaje de biocombustible en la mezcla	Eximición para el porcentaje de biocombustible en la mezcla
Resolución 554/2010	7%					
Requerimientos cualitativos						
Resolución N° 6/2010 y N° 828/2010 (ambas del año 2010)	Especificaciones en torno de la calidad que debe cumplir el biocombustible para ser mezclado con x porcentaje de gasóleo.					
GENREN	Llamado a licitación pública para cubrir 150MW de generación térmica con biocombustibles destinada a insertarse en el mercado eléctrico mayorista. Se ofrece obligación de compra por contrato por 15 años y precio preestablecido en la licitación.					

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley 26.096 y resoluciones reglamentarias.

GENREN: Programa de licitación para la generación eléctrica a partir de energías renovables.

CUADRO 2

Brasil: instrumentos de precios en la promoción del biodiésel

Tributos federales	Agricultura familiar, norte, nordeste y semiárido	Agricultura familiar de forma general	Regla general (otras formas de agricultura)	Diésel mineral
IPI ^a	—	—	—	—
CIDE ^b	Inexistente	Inexistente	Inexistente	R\$ 0,07
PIS/PASEP y COFINS ^c	Reducción de hasta 100%	Reducción de hasta 68%	R\$ 0,22 (siempre inferior o igual al diésel mineral)	R\$ 0,148
<i>Total (por litro)</i>	<i>R\$ 0,00</i>	<i>R\$ 0,07</i>	<i>R\$ 0,218</i>	<i>R\$ 0,218</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Decreto 5.297 (6/12/2004), Decreto 5.298 (6/12/2004) e instrucción normativa N° 1 del Ministério de Desarrollo Agrario, 19 de febrero de 2009.

^a Impuesto sobre productos industrializados.

^b Contribución de dominio económico.

^c Contribuciones sociales.

por parte de la Secretaría de Energía en el año 2009 del Programa de licitación para la Generación Eléctrica a partir de Energías Renovables (GENREN), que preveía una cuota de 150 MW para proyectos de generación con biocombustibles. De acuerdo con la información oficial provista por Energía Argentina S.A. (ENARSA), los precios a los que fueron asignados los proyectos térmicos con biocombustibles seleccionados van desde 258 hasta 297 US\$/MWh.

Tal como se mencionara anteriormente, la innovación del programa brasileño es la puesta en marcha de licitaciones con precios diferenciales entre los proyectos que cumplan las metas de promoción de la agricultura familiar y aquellos que no lo hagan. Así, la inclusión social fue incentivada por medio del diseño de un modelo tributario que favorece la inclusión de la agricultura familiar y el desempeño de las regiones semiáridas y del norte, que tradicionalmente presentan

indicadores de desarrollo humano inferiores a los de las demás regiones del país. Para esto se diseñó un sello que permite diferenciar las categorías de agricultores, regiones y materias primas y hacer una combinación de estos factores. El sello combustible social es un certificado concedido por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) a aquellas empresas productoras que compran en la agricultura familiar¹⁸. Entre algunos de los incentivos provistos a quienes detentan el sello se encuentra el establecimiento de líneas de financiamiento específicas del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)¹⁹ y el direccionamiento de algunas de

las líneas del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) para aquellos agricultores que planten oleaginosas.

El porcentaje de corte establecido constituye otro de los principales instrumentos de promoción. Las posiciones encontradas en este debate surgen de quienes quieren un crecimiento rápido del mercado —el segmento agrícola e industrial y aquellos que defienden un crecimiento moderado, con un ritmo más acorde con la inclusión de los pequeños agricultores. Mientras que el nivel de corte inicial fue establecido en un 2%, en julio de 2008 la proporción se incrementó al 3%, en enero de 2009 al 4% y en abril de 2010 se estableció un 5%²⁰.

¹⁸ El sello fue reformulado en febrero de 2009 como resultado de debates entre representantes de la agricultura familiar y de las industrias procesadoras de aceite y productoras de biodiésel. De esta manera, los porcentajes para la adquisición de la materia prima de la agricultura familiar fueron modificados, pasando a ser del 15% para las regiones del norte y centro-oeste y del 30% para el sur, sureste, nordeste y semiárido.
¹⁹ A partir de 2010, pasó a llamarse Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES).

²⁰ Desde el año 2010 la ANP se encuentra discutiendo el establecimiento de la obligatoriedad del uso de biodiésel también en el transporte marítimo. Además, los grupos en favor de la ampliación del corte defienden una obligatoriedad del 10%.

IV

Situación actual y potenciales efectos de las políticas de promoción

En el cuadro 3 se presentan en forma comparativa los condicionantes externos, las características principales de la formulación de las políticas y algunos de los principales resultados alcanzados. A continuación se analiza la situación actual y las potenciales repercusiones en cada uno de los sectores afectados por la elaboración de estas políticas. Es importante aclarar que dado el escaso horizonte temporal en la evaluación de las políticas, algunos de los resultados que se observan pueden no ser el efecto directo de la puesta en marcha de las políticas, sino responder a la acción de factores externos. Este es sobre todo el caso de la Argentina, donde el mayor impulso a los biocombustibles ha venido de la mano de la demanda externa.

1. Situación actual del sector energético

Como ya se dijo, en la Argentina el peso de las importaciones de combustibles en las importaciones totales pasó del 4,84% en 2004 al 7,78% en 2010. Tal como se observa en el gráfico 5, a partir de 2005 el consumo de gasóleo y diésel oil se separa de la

producción local implicando necesariamente un incremento de la importación de ambos combustibles. Cabe destacar que dado el breve tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de la política, los resultados aún no se encuentran disponibles en estadísticas oficiales. No obstante, de acuerdo con las estimaciones del Ministro de Planificación, ante el aumento del corte obligatorio de gasóleo estipulado en un 7%, el consumo anual de biodiésel en el mercado interno pasará de 750.000 toneladas a 1,05 millones de ton/año, que es prácticamente el mismo volumen de gasóleo que importa la Argentina anualmente. Si este fuera el caso, los resultados obtenidos en torno de los objetivos energéticos podrían llegar a ser satisfactorios.

De manera similar, en el Brasil el diésel constituye un rubro gravitante en las importaciones, pese a que en este caso, a diferencia del argentino, se observa un crecimiento en la producción del combustible. En el año 2010, el Brasil importó cerca de 9.000 millones de litros del combustible, a raíz principalmente del crecimiento del consumo interno. Tal como se observa en el gráfico 6, el crecimiento de la producción de

CUADRO 3

Argentina y Brasil: situación comparativa

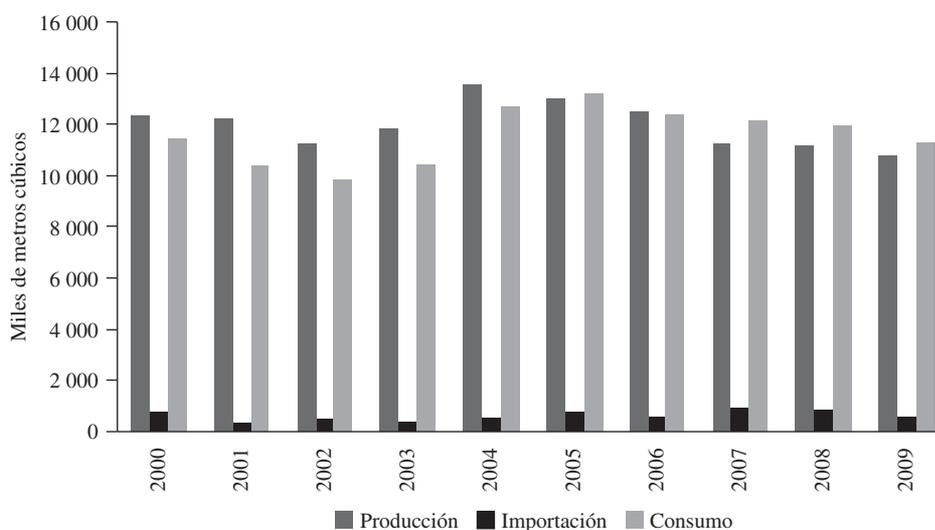
	Condicionantes externos (impulsores)	Formulación de políticas (actores, reglas, escenarios)	Resultados (distributivos, asignativos)
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentos en el déficit de la balanza energética: incrementos en las importaciones de diésel oil por restricciones en la capacidad de oferta. • Caída de la demanda de China. • Presiones por parte de los principales actores de la cadena. • Papel del mercado externo del biodiésel en el impulso a la industria supera al impulso local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Principales grupos de presión involucrados: Estado por intermedio de Secretaría de Energía y Finanzas Públicas; Ministerio de Economía; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrógeno (AAHB); Federación Agraria Argentina (FAA) y Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO) • Instrumentos específicos: corte obligatorio (7%), exenciones impositivas varias; subastas por medio del programa GENREN 	<ul style="list-style-type: none"> • Muy alta capacidad de producción. • Apropiación de las ganancias por parte de los principales agentes en la cadena de la soja: grandes aceiteras. • Integración de la cadena sojera. • Concentración de la capacidad de producción. • Efectos en la concentración de la tierra para producción de soja.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda presidencial del Presidente Lula (inclusión social) y poder presidencial (PNPB) Agenda ambiental. • Precios del petróleo y del diésel (importado en el Brasil). • Antecedente exitoso en las políticas de biocombustibles (<i>pathdependent</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Principales grupos de presión involucrados: Estado por intermedio de Petrobras; asociación de productores de biodiésel; industria automotriz; industria de los combustibles; instituciones de la agricultura familiar (ministerio, sindicatos, movimientos sociales). • Instrumentos específicos: selo social, subastas públicas ANP, corte obligatorio 5% (2012), reducción de los impuestos PIS/PASEP y COFINS^a • Distribución de los derechos de decisión (Ministério de: Minas e Energia, ANP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta capacidad de producción, aunque inferior a la capacidad argentina. • Apropiación de las ganancias por parte de la cadena de la soja. • Beneficios para las regiones productoras de soja (sur y centro-oeste). • Alta presencia de Petrobras para el cumplimiento de las metas sociales.

Fuente: elaboración propia.

GENREN: Programa de licitación de generación eléctrica a partir de energías renovables.

^a Contribuciones sociales.

GRÁFICO 5

Argentina: consumo, producción e importación de diésel oil y gasóleo, 2000-2009
 (En miles de metros cúbicos)


Fuente: elaboración propia sobre la base de balances de la Secretaría de Energía y Finanzas Públicas.

diésel y la puesta en marcha del corte obligatorio han dado como resultado un estancamiento de las importaciones. De acuerdo con Senatore y otros (2010), entre 2005 y 2010 el Brasil ha logrado ahorrar 2.840 millones de dólares en las importaciones de diésel, gracias al aumento de la producción interna y a la sustitución de parte del diésel por biodiésel.

2. Situación actual del sector agrícola y la cadena productiva del biodiésel

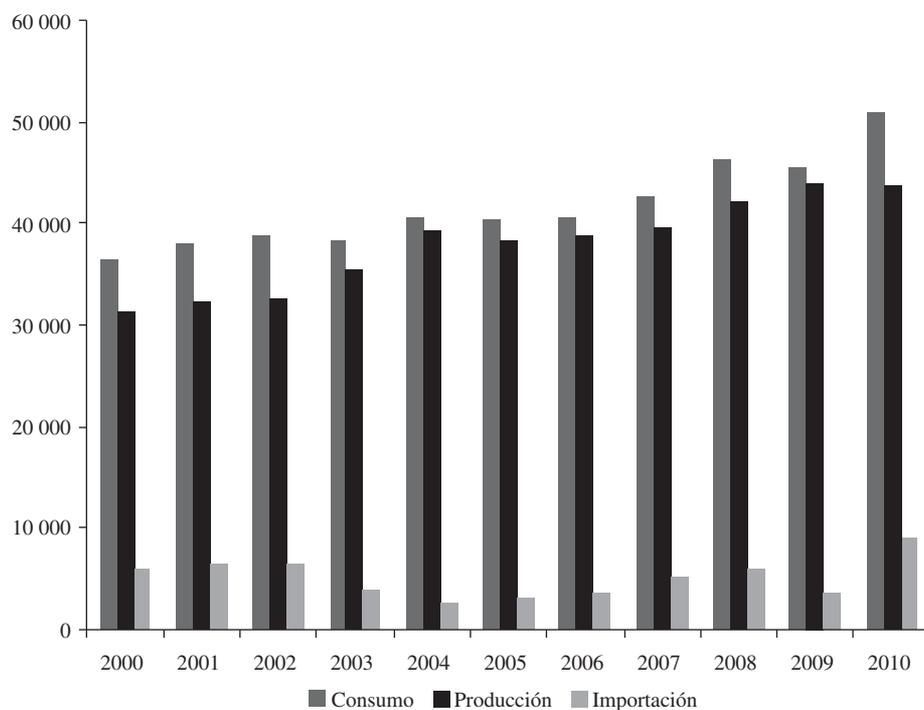
En la Argentina, la capacidad de elaboración del biodiésel se incrementó exponencialmente entre 2006 y 2010, pasando de 130.000 a 2,5 millones de toneladas, respectivamente. Sin embargo, a diferencia del caso brasileño, este crecimiento en la capacidad instalada no se relaciona exclusivamente con el impulso a partir de la regulación de la actividad, puesto que el 51% se destina a la exportación y el 43% al mercado interno. Una de las características del sector es la gran capacidad de producción promedio de sus plantas, que se ubica en cerca de 110.000 toneladas. En especial, se destacan al

menos cinco grandes aceiteras cuya capacidad de producción supera las 250.000 toneladas, y que destinan más del 75% a la exportación. Este tipo de producciones no se ven favorecidas por los impulsos de la ley, puesto que esta solo atañe a la producción con destino interno. Así, la legislación no ha tenido un efecto significativo en el desarrollo del mercado, excepto en las plantas elaboradoras pequeñas, 6% de la capacidad instalada y que destinan el 100% de su producción al mercado interno.

La producción de biodiésel es una oportunidad para los productores de soja de ampliar el canal de comercialización y las ganancias obtenidas a lo largo de la cadena, motivo por el cual muchos de ellos participan en el eslabón de elaboración. Al mismo tiempo, la repercusión del aumento de la producción de biodiésel en la producción de soja se puede observar en el incremento en la producción de la oleaginosa que representa el 88% de la superficie cosechada en 2008-2009, tal como se observa en gráfico 7. Sin embargo, la evolución de la soja se ha encontrado atada a la evolución del mercado externo, en el que la exportación de harinas ocupa el mayor porcentaje. De acuerdo con información del

GRÁFICO 6

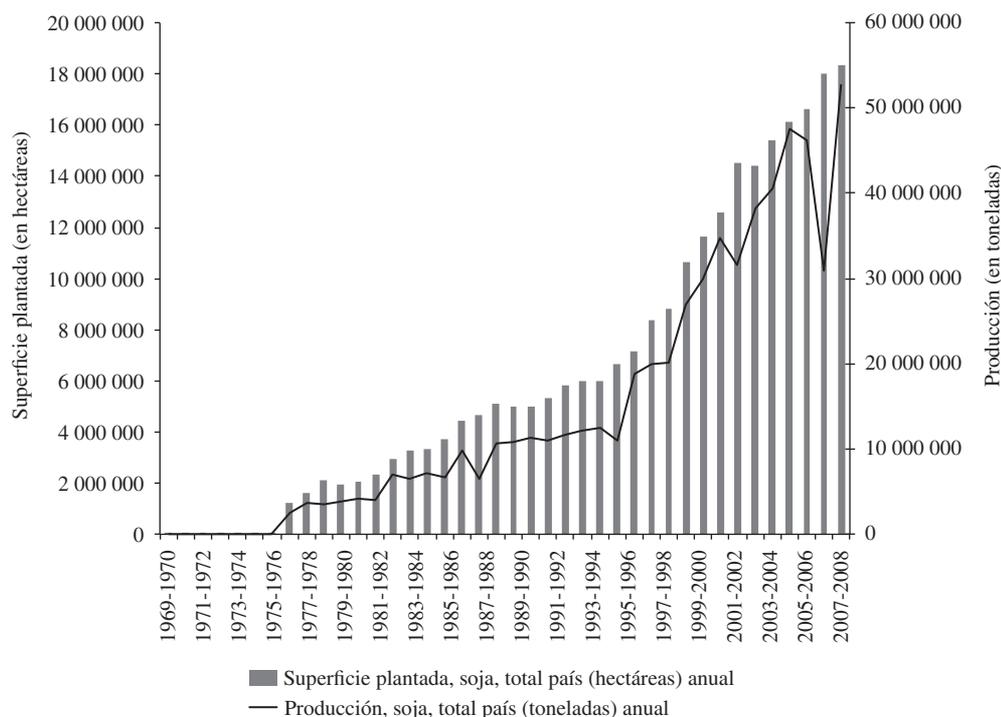
Brasil: consumo, producción e importación de diésel, 2004- 2009
(En miles de metros cúbicos)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Balanço energético nacional 2010, Brasilia, 2010.

GRÁFICO 7

Argentina: evolución de la superficie plantada y producción de soja, 1970-2010
(En millones de hectáreas)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAG y P).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)²¹, entre 2007 y 2009 las exportaciones del complejo sojero han representado en promedio el 24% de las exportaciones totales, con valores cercanos a los 15.000 millones de dólares.

Por el contrario, en el Brasil la formulación del PNPB impulsó a la industria local del biodiésel casi en forma instantánea. En un corto período de cinco años, a raíz del programa se formó un parque industrial capaz de producir más de 5.000 millones de litros de biodiésel por año. Dado que con el corte obligatorio al 5% del combustible la demanda estimada es de 2.500 millones de litros, no parecen existir riesgos de desabastecimiento en el corto plazo y las industrias se encuentran operando con capacidad ociosa. A diferencia del caso argentino, la casi totalidad de la producción se encuentra destinada

al mercado interno y raramente las empresas exportan parte de su producción²².

Dado el crecimiento del mercado del biodiésel, los productores están buscando una estrategia de integración que les permita tener mayor control sobre la cadena a través del dominio de la principal materia prima, la soja, y en algunos casos del sebo bobino. En este proceso se observa la entrada de multinacionales tales como la ADM (Archer Daniels Midland Company) o Cargill, y la ampliación del tamaño medio de las plantas, que han pasado de 64.000 litros anuales en 2008 a 75.000 por año en mayo de 2010. No obstante, se puede apreciar que el tamaño medio de las plantas brasileñas es inferior al de las argentinas. En el mismo período se aprecia también un incremento en el número y capacidad de las plantas, aumentando de seis a nueve las plantas con capacidad

²¹ Disponible en: www.indec.gov.ar

²² La industria del biodiésel en la Argentina se encuentra relativamente concentrada. Cerca del 60% de la capacidad de producción corresponde a 10 empresas.

mayor de 150.000 litros y de una a tres las que tienen una capacidad que sobrepasa los 300.000 litros.

3. Aspectos sociales e incidencia distributiva

Los efectos distributivos del crecimiento de la producción de biodiésel en la Argentina deben ser analizados a partir de su repercusión en el sector agrícola. Uno de los primeros efectos distributivos de esta expansión se encuentra en el desplazamiento relativo de los pequeños productores, quienes ante la presencia de grandes inversores y el aumento del precio de la tierra deciden alquilar y dejar de producir. Este último aspecto repercute también en el empleo rural (Giarraca y Teubal, 2005; Honty y Gudynas, 2007; *Biodiversidad*, 2007). De acuerdo con estimaciones de diversos autores, la mecanización e introducción de la soja transgénica en el país ha implicado el desplazamiento de al menos 200.000 pequeños productores entre los años 1990 y 2001, lo que se relaciona con la necesidad de disminuir los costos de producción del biodiésel para hacer más competitivo el combustible. Sobre la base de información de la CEPAL (2011) y Botta y Selis (2003), la mecanización y el método de siembra directa implementado en la Argentina reducen los requerimientos de horas/hombre, implicando una pérdida de cuatro de cada cinco empleos.

En el Brasil, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para favorecer a la agricultura familiar, la mayor parte de la producción de biodiésel tiene como materia prima la soja proporcionada por grandes productores. Naturalmente, este hecho tiene implicancias directas en el alcance de las metas sociales y ambientales. Más del 90% del biodiésel proviene de la soja o del sebo bobino. Es posible que apenas el 20% del biodiésel producido

en el país provenga de la agricultura familiar, del cual el 90% corresponde a cultivos de soja de agricultores familiares, normalmente del sur o del centro-oeste del país. Lamentablemente, estos agricultores no corresponden a los segmentos más empobrecidos de la agricultura, que constituían la población de origen del PNPB.

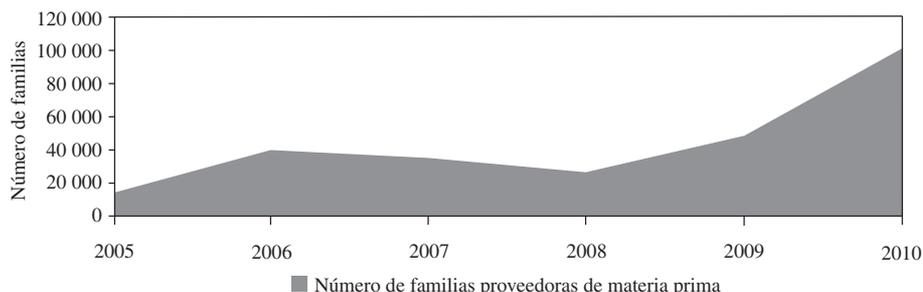
Sin embargo, el número de agricultores integrados a la cadena del biodiésel crece, en gran medida debido a la entrada de las tres plantas de Petrobras y a la creación de Petrobras Biocombustível (PBio), que se constituye como la mayor empresa que compra oleaginosas a la agricultura familiar en la zona semiárida del noreste del Brasil.

Es fundamental reconocer que gran parte de las esperanzas relacionadas con el alcance de las metas sociales y ambientales del PNPB recaen en la gestión operacional, financiera y logística de PBio, empresa que posee suficientes recursos políticos, financieros y humanos para cargar con parte de los costos de la cadena de abastecimiento e impulsar a la agricultura familiar y vitalizar las metas sociales y ambientales de la política del biodiésel en el Brasil.

Empero, los sectores ligados a la agricultura familiar demuestran preocupación y dudas en cuanto a la eficiencia de los instrumentos de la nueva política. Para ellos, la inclusión de la agricultura familiar se encuentra lejos de estar consolidada y existe un elevado riesgo de que esta política funcione como un modelo tradicional de integración entre la agricultura familiar y la agroindustria. Estos sectores defienden como alternativa un modelo de producción más descentralizado, en el que los agricultores familiares cuenten con un mayor apoyo de las empresas y del Estado para poder en el largo plazo avanzar hacia la oferta del aceite vegetal en lugar de la oleaginosa (véase el gráfico 8).

GRÁFICO 8

Brasil: número de familias proveedoras de materia prima, 2005-2010



Fuente: elaboración sobre la base de Ministerio de Desarrollo Agrario y G.M. Senatore y otros, "O biodiesel e sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro", Fundación Getulio Vargas y União Brasileira do Biodiésel, octubre de 2010 [en línea] <http://www.ubrabiio.com.br/sites/1700/1729/00000201.pdf>.

V

Reflexiones finales

La comparación entre los casos de la Argentina y el Brasil exige el reconocimiento inicial de los distintos contextos político-económicos y de los diferentes motivos que han impulsado en uno y otro país la regulación del biodiésel. En ambos casos, la política de incentivo a la producción data de inicios de la década de 2000. Sin embargo, desde entonces las trayectorias de los mercados del biodiésel presentan divergencias en ambos países.

En el caso de la Argentina, el impulso se ha relacionado principalmente con la necesidad de realizar un aporte en la búsqueda del autoabastecimiento en el sector energético, que desde el año 2004 enfrenta una considerable crisis, agravada en los últimos años por la caída en las reservas de hidrocarburos y la capacidad de producción de las refinerías. De esta forma, uno de los aspectos que han promovido el aumento del corte obligatorio de un 5% a un 7%, con grandes perspectivas de incrementarse al 10% hacia finales del año 2012 e incluso hasta el 20% para algunos sectores como el transporte de pasajeros o el sector agrícola, ha sido la necesidad de reducir la creciente importación de gasóleo. Estas importaciones se han visto potenciadas en los últimos años por la creciente demanda desde el sector eléctrico, que también se encuentra al tope de su capacidad instalada y con serios problemas de abastecimiento de su principal combustible, el gas natural. En este sentido, el biodiésel puede constituir un aporte a este sector mediante la instalación de plantas de generación sobre la base de biocombustibles, especialmente luego del lanzamiento del programa GENREN, así como de otros programas de abastecimiento eléctrico²³.

²³ Este es el caso, por ejemplo, del programa Energía Plus puesto en marcha en el año 2006 mediante la Resolución 1281/2006. De acuerdo con diferentes analistas de la industria energética argentina, este programa obliga a los grandes usuarios a obtener por su cuenta la cobertura de las mayores demandas eléctricas que consuman respecto del año 2005, al tiempo que genera un negocio adicional para los potenciales productores. Tal como lo establece la resolución, el Servicio Energía Plus, consiste en la oferta de disponibilidad de generación adicional por parte de agentes generadores, cogeneradores o autogeneradores que no fueran agentes del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), no contarán con las instalaciones de generación, o no se encontraran interconectados al MEM. De esta forma, estas nuevas inversiones en Servicio Energía Plus quedan sujetas a negociación entre los grandes usuarios y los proveedores, los que pueden establecer contratos con términos, condiciones y precios determinados particularmente.

Detrás de las motivaciones energéticas se encuentran las motivaciones relacionadas con los intereses del sector agrícola. En la zafra 2009-2010, el país produjo casi 54,5 millones de toneladas de soja. Los intereses de este sector quedan claros al analizar su papel en el proceso de formulación de la política energética, la búsqueda de mayores incentivos fiscales y la actual tendencia a la participación de algunos de los principales productores de soja en plantas elaboradoras del biodiésel.

En el Brasil, por otra parte, la política del biodiésel ha ganado impulso a partir del año 2000, y la experiencia anterior ha sido decisiva en el momento de la elaboración del plan de promoción. Así, el programa Pró-Álcool ha jugado un papel fundamental al mostrar éxito desde el punto de vista energético, pero un fracaso desde la perspectiva social. Por tales motivos, en la política brasileña del biodiésel se incorporan en forma explícita los objetivos sociales. Dicha política ha abierto, además, un espacio para el movimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el debate de la política energética que hasta el momento se encontraba restringido a aspectos técnicos.

Dado el breve tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de las políticas, los resultados alcanzados por cada uno de los países no pueden ser completamente evaluados en la actualidad. Sin embargo, a priori se observan diferencias. De acuerdo con los datos aportados por fuentes oficiales, la Argentina parecería transitar en su matriz hacia una mayor sustitución por biocombustibles del diésel oil y el gasóleo, y en cierto grado la política pública argentina de incentivo al biodiésel podría ser considerada exitosa. Sin embargo, en este país la producción de biocombustibles se halla altamente orientada al mercado externo, y el sector exportador —formado por grandes grupos empresariales— no se encuentra dentro de la población objetivo de la política y por ello no se ve beneficiado por los incentivos. En consecuencia, la expansión de la capacidad productiva del biodiésel obedece más directamente a la dinámica de crecimiento del mercado mundial de soja y al régimen tributario nacional en torno de las exportaciones de los subproductos, que ha tornado relativamente más atractivo al biodiésel que el grano o el aceite. En este sentido, el mercado del biodiésel argentino se divide en dos

grupos, las grandes aceiteras orientadas al mercado internacional que han convertido a la Argentina en el mayor exportador mundial de biodiésel, y los pequeños productores restringidos al mercado nacional mediante el cumplimiento de las metas obligatorias.

De esta forma, el objetivo explicitado en la legislación de promover los pequeños emprendimientos no parece cumplirse. Una de las posibles explicaciones de la mayor presencia de grandes industrias y de la preferencia por la exportación radica en que los incentivos económicos propuestos en la legislación no son suficientes. En un contexto de precios distorsionados de los combustibles y con el establecimiento de retenciones a las exportaciones relativamente menores en los biocombustibles, la producción de biodiésel para su exportación constituye la opción más rentable para los productores.

Por el contrario, en el Brasil el motor del crecimiento del mercado del biodiésel ha sido el mercado interno, cuyo ritmo se encuentra determinado por el Estado a través del Consejo Nacional de Política Energética (CNPE). La creación de un mercado interno garantizado y los incentivos fiscales otorgados por la nueva legislación han logrado que los grupos productores de biodiésel, así como los grandes productores de soja, se hayan volcado al mercado interno a través de las subastas establecidas por el gobierno. En tal sentido, es posible afirmar que los instrumentos utilizados en la política han sido exitosos para garantizar la oferta y evitar el riesgo de desabastecimiento del mercado local. Al mismo tiempo, el Brasil parece estar logrando disminuir la importación de diésel, lo que reforzaría el cumplimiento de los objetivos del programa.

No obstante, la participación de la agricultura familiar dentro del PNPB es muy marginal, y la soja se constituye como el principal insumo de la producción de biodiésel. En efecto, la experiencia reciente pone en evidencia que las deficiencias estructurales en parte de la agricultura

familiar del país²⁴, tales como la dificultad de acceso a recursos, a la tecnología y al capital, se constituyen en un claro limitante para el avance del programa.

Pese a ello, en el caso brasileño se destaca la presencia de Petrobras Biocombustível como uno de los dos actores más importantes en la búsqueda de la consecución de los objetivos sociales y ambientales del PNPB. El carácter semiestatal de esta empresa le permite encontrar, más allá de los objetivos netamente empresariales privados, objetivos sociales coincidentes con la política energética brasileña de acuerdo con las prioridades del gobierno federal.

Sin lugar a lugar a dudas, las diferencias más claras entre la Argentina y el Brasil en torno de los resultados alcanzados por cada uno de estos países en relación con los objetivos de los programas, se han relacionado en cada caso con la madurez de las políticas energéticas, la experiencia, y sobre todo la existencia en Brasil de una empresa como Petrobras, que puede ser utilizada por el Estado nacional para implementar y direccionar en forma más nítida los objetivos de la política energética, aspecto que ha sido inexistente en el caso argentino. No obstante, a inicios del año 2012 el Estado argentino decidió retomar el control sobre la principal compañía energética argentina, YPF S.A.²⁵, privatizada veinte años atrás. En este sentido, el uso de esta empresa como herramienta de política energética podría eliminar las diferencias entre ambos países en torno a los senderos seguidos por los mismos y al alcance de los objetivos planteados en la política.

²⁴ En especial la del nordeste del Brasil.

²⁵ De acuerdo con la Ley N° 26.741, publicada en el Boletín Oficial el día 7 de mayo de 2012, y su Decreto regulatorio N° 660/2012, la composición accionaria de YPF S.A. se distribuirá de forma tal que el 26% pertenece al Estado nacional, el 25% a estados provinciales y el resto se distribuye en accionistas nacionales e internacionales y cotización en la bolsa. Información disponible en: www.infoleg.gov.ar

Bibliografía

- ANP (Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles) (2011), *Boletim mensal de biodiesel*, Río de Janeiro.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*, Washington, D.C.
- Biodiversidad (2007), N° 52, abril [en línea] <http://www.grain.org/biodiversidad/?type=47&l=0>
- Botta, G. y D. Selis (2003), "Diagnóstico sobre el impacto producido por la adopción de la técnica de siembra directa sobre el empleo rural. Una Recopilación. Brasil. Lei N° 11.116 de 18 de maio de 2005".

- Bureau, J.C. y otros (2006), "European biofuel policy: how far will public support go?", *Handbook of Bioenergy Economics and Policy*, M. Khanna y otros (orgs.), Springer.
- CADER (Cámara Argentina de Energías Renovables) (2010), *Estado de la industria argentina de biocombustibles. Comienza el mercado nacional de biodiesel y bioetanol*, Buenos Aires, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), "Estudio regional sobre economía de los biocombustibles 2010: Temas clave para los países de América Latina y el Caribe", *Documento para discusión*, Santiago de Chile, marzo.

- Chidiak, M. y L. Stanley (2009), "Tablero de comando para la promoción de los biocombustibles en Argentina", *Documentos de proyecto*, N° 242 (LC/W.242-P), Santiago de Chile, febrero.
- EPE (Empresa de Pesquisa Energética) (2010), *Balanço energético nacional 2010: ano base 2009*, Río de Janeiro.
- Galperín, C. y C. Pérez Llana (2009), "Desarrollo de los biocombustibles, interrelación de políticas y opciones de política comercial", *Revista argentina de economía agraria*, vol. 11, N° 1, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Agraria.
- Giarraca, N. y M. Teubal (2005), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Honty, G. y E. Gudynas (2007), *Agrocombustibles y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Situación, desafíos y opciones de acción*, Montevideo, Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES)/Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad América Latina (D3E).
- Khanna, M., J. Scheffran y D. Zilberman (2006), "Bioenergy economics and policy: introduction and overview", *Handbook of Bioenergy Economics and Policy*, M. Khanna y otros (orgs.), Springer.
- Lima, P.C.R. (2005), *Biodiésel: um novo combustível para o Brasil*, Cámara de Diputados, Brasilia.
- Ministério de Minas y Energia (2010), *Balanço energético nacional, 2010*, Brasilia.
- _____ (2006), *Balanço energético nacional, 2006*, Brasilia.
- Msangi, S., M. Ewing y M. Rosegrant (2006), "Biofuels and agricultural growth: challenges for developing agricultural economies and opportunities for investment", *Handbook of Bioenergy Economics and Policy*, M. Khanna y otros (orgs.), Springer.
- OLADE/CEPAL/GTZ (Organización Latinoamericana de Energía/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (2003), *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la formulación de políticas energéticas* (LC/G.2214-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.160.
- Pistonesi, H. y otros (2008), "Aportes de los biocombustibles a la sustentabilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: Elementos para la formulación de políticas públicas", *Documentos de proyecto*, N° 178 (LC/W.178-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Recalde, M. (2012), "Los recursos energéticos en Argentina: Análisis de la renta", *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, vol. 43, N° 170, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ (2011a), "Energy policy and energy market performance: the Argentinean case", *Energy Policy*, vol. 39, N° 6, Amsterdam, Elsevier.
- _____ (2011b), *Sistemas energéticos, mercado y Estado. El rol de los recursos naturales energéticos y la política energética en el caso argentino*, Madrid, Editorial Académica Española.
- _____ (2011c), "Determinantes de la inversión en exploración de hidrocarburos: Un análisis del caso argentino", *Cuadernos de economía*, vol. 34, N° 94, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, enero-abril.
- _____ (2010), "Sistemas energéticos y desarrollo socio económico: Implicancias del control sobre los recursos naturales energéticos", tesis doctoral, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur.
- Senatore, G.M. y otros (2010), "O biodiesel e sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro", Fundación Getulio Vargas y União Brasileira do Biodiesel, octubre [en línea] <http://www.ubr.bio.com.br/sites/1700/1729/00000201.pdf>.
- Timilsina, G.R. y A. Shrestha (2011), "How much hope should we have for biofuels?", *Energy*, vol. 36, N° 4, Amsterdam, Elsevier.

Análisis de la estructura productiva del sector servicios en países con diferentes niveles de desarrollo

Kênia Barreiro de Souza, Suzana Quinet de Andrade Bastos y Fernando Salgueiro Perobelli

RESUMEN

Aunque la participación del sector de servicios en el empleo y los ingresos bordea el 70% tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, se sabe que el desempeño económico del sector terciario no solo depende de su capacidad para producir valor agregado. En este trabajo se evalúa la estructura productiva de dicho sector considerando las relaciones intra e intersectoriales en países seleccionados con diferentes niveles de desarrollo: Brasil, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos de América. Se utilizaron datos de las matrices insumo-producto de 1995, 2000 y 2005 de la OCDE, calculándose el campo de influencia de los vínculos sectoriales de compra y venta de insumos. Según los resultados, el sector de servicios brasileño está poco integrado al resto de la economía, no ocurre así en los otros dos países, donde los vínculos más importantes se distribuyen en toda la economía.

PALABRAS CLAVE

Sector terciario, comercio de servicios, productividad, países desarrollados, países en desarrollo, datos estadísticos, estudios de casos, Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda

CLASIFICACIÓN JEL

C67, L8, R11

AUTORES

Kênia Barreiro de Souza, Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) - Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Facultad de Ciencias Económicas/Universidad Federal de Minas Gerais. keniabs@cedeplar.ufmg.br

Suzana Quinet de Andrade Bastos es profesora del Programa de postgrado en economía aplicada, en la Facultad de Economía/ Universidad Federal de Juiz de Fora. quinet.bastos@ufjf.edu.br

Fernando Salgueiro Perobelli es profesor del Programa de postgrado en economía aplicada, Facultad de Economía/Universidad Federal de Juiz de Fora, y becario de productividad en el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. fernando.perobelli@ufjf.edu.br

I

Introducción

A comienzos del siglo XXI casi todas las economías industrializadas se transformaron en “economías de servicios” (Maroto-Sánchez, 2010). Si bien la participación del sector de servicios en el empleo y los ingresos es cercana al 70% tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, en la mayor parte de la literatura económica se hace hincapié en el sector agropecuario y la industria y se descuida el papel de las actividades terciarias.

Según los datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2010a), en 2005 la participación del sector terciario llegó al 82,94% del producto interno bruto (PIB) en Luxemburgo y al 77,25% en los Estados Unidos de América (véase el cuadro 1).

El desempeño económico del sector terciario no depende solo de su capacidad para producir valor agregado

en relación con los demás sectores. Otros indicadores, como el saldo comercial de servicios, revelan diferencias marcadas entre las economías desarrolladas y el Brasil (véase el cuadro 2). De acuerdo con Hoekman y Matoo (2008), el comercio internacional de servicios constituye un buen indicador de la madurez del sector terciario, pues aumenta en los países más desarrollados debido principalmente a la exportación de servicios productivos y prestados a las empresas.

En este contexto, el propósito del presente trabajo consiste en evaluar la estructura productiva de servicios desde la óptica de las relaciones intra e intersectoriales en países con diferentes niveles de desarrollo. Para el análisis empírico fueron seleccionadas tres economías de referencia, a saber: el Brasil, por ser la mayor economía de América Latina, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, por

CUADRO 1

Países de la OCDE: participación del valor agregado por sector, 1995 y 2005
(En porcentajes)

Países ^a	Agropecuario			Industria			Servicios		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Austria	2,71	1,97	0,88	30,58	30,70	30,25	66,71	67,33	70,16
Alemania	1,27	1,26	1,62	31,99	30,25	30,70	66,74	68,48	68,90
Brasil	8,36	7,60	5,71	33,90	35,60	35,60	57,74	56,80	65,02
Canadá	2,86	2,21	1,81	30,39	32,91	32,91	66,75	64,88	65,62
Dinamarca	3,47	2,61	1,43	25,08	26,81	26,81	71,45	70,58	73,06
Eslovaquia	5,93	4,48	3,65	38,07	35,84	35,84	56,01	59,68	59,88
España	4,39	4,38	3,20	29,49	29,23	29,23	66,12	66,39	67,11
Estados Unidos de América	1,46	1,00	1,07	28,20	23,32	23,32	70,34	75,68	77,25
Finlandia	4,53	3,78	2,77	32,59	33,38	33,38	62,89	62,84	64,75
Francia	3,23	2,71	2,29	26,19	24,68	24,68	70,58	72,61	74,83
Indonesia	16,85	16,08	13,06	38,98	45,82	45,82	44,17	38,10	40,14
Italia	3,31	2,80	2,20	30,28	28,43	28,43	66,42	68,78	70,93
Japón	1,76	1,81	1,38	32,65	25,79	25,79	65,59	72,39	70,56
Luxemburgo	1,03	0,68	0,43	21,74	18,35	18,35	77,23	80,96	82,94
Noruega	3,02	2,13	1,53	34,03	41,71	41,71	62,95	56,16	55,60
Países Bajos	3,52	2,76	2,09	27,76	25,80	25,80	68,72	71,44	73,74
Polonia	7,46	3,52	4,53	39,86	33,83	33,83	52,68	62,65	64,76
Portugal	5,12	3,78	2,84	29,77	27,58	27,58	65,11	68,65	72,63
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	1,77	1,02	0,67	30,84	27,34	27,34	67,39	71,64	75,85
Suecia	2,71	1,88	1,10	30,32	28,58	28,58	66,97	69,54	71,23

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Input-output tables” [en línea] http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_34445_38071427_1_1_1_1,00.html [fecha de consulta: abril de 2010].

^a Se seleccionaron los países cuyos datos de 1995 y 2005 fueron divulgados por la OCDE.

CUADRO 2

Países de la OCDE: balanza comercial de servicios, 1995, 2000 y 2005
(En miles de millones de dólares)

Países ^a	1995			2000			2005		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Alemania	79,90	133,40	-53,50	83,20	138,20	-55,00	163,50	210,20	-46,70
Austria	24,30	19,30	5,00	23,10	16,50	6,60	42,40	30,60	11,80
Brasil	6,10	13,60	-7,50	9,50	16,70	-7,20	16,00	24,40	-8,40
Canadá	26,10	33,50	-7,40	40,20	44,10	-3,90	55,80	65,70	-9,90
Dinamarca	13,90	13,20	0,70	24,50	22,10	2,40	43,50	37,30	6,20
Eslovaquia	2,50	1,80	0,70	2,20	1,80	0,40	4,40	4,10	0,30
España	40,30	22,90	17,40	52,60	33,20	19,40	94,80	67,10	27,70
Estados Unidos de América	219,20	141,40	77,80	298,60	223,70	74,90	389,10	313,50	75,60
Finlandia	7,40	9,60	-2,20	7,70	9,10	-1,40	17,00	17,70	-0,70
Francia	78,90	64,50	14,40	80,60	60,80	19,80	122,30	105,70	16,60
Indonesia	5,50	13,50	-8,00	5,20	15,60	-10,40	12,90	22,00	-9,10
Italia	57,50	51,10	6,40	56,70	55,60	1,10	89,40	90,00	-0,60
Japón	65,50	122,80	-57,30	69,20	116,80	-47,60	106,10	134,00	-27,90
Luxemburgo	10,70	7,50	3,20	20,00	13,20	6,80	40,90	24,60	16,30
Noruega	13,70	13,10	0,60	17,80	15,00	2,80	29,90	29,20	0,70
Países Bajos	45,90	44,80	1,10	49,30	51,40	-2,10	80,10	73,30	6,80
Polonia	10,70	7,10	3,60	10,40	9,00	1,40	16,30	15,50	0,80
Portugal	...	...	...	9,00	7,10	1,90	15,20	10,40	4,80
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	84,50	66,90	17,60	124,00	101,10	22,90	216,70	169,70	47,00
Suecia	16,40	16,80	0,40	22,70	24,60	-1,90	43,10	35,30	7,80

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Input-output tables" [en línea] http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_34445_38071427_1_1_1_1,00.html [fecha de consulta: abril de 2010].

^a Se seleccionaron todos los países para los cuales se dispone de datos respecto de todo el período, a excepción de Portugal cuyos datos se refieren a los años 2000 y 2005.

ser los países con mayor saldo positivo en la balanza de servicios en los años 1995, 2000 y 2005.

La comparación de las estructuras productivas se basó en los datos de las matrices insumo-producto de 1995, 2000 y 2005 publicadas por la OCDE (OCDE, 2010b) y se analizó en el marco de los cambios socioeconómicos e históricos que constituyen el telón de fondo de la expansión de los servicios.

Este trabajo se divide en cinco secciones, incluida esta Introducción. Mientras que en la sección II se realiza una revisión de la literatura sobre el sector de servicios y el proceso de "terciarización", en la sección III se detalla la metodología utilizada y se presentan los datos empleados en el análisis empírico. En la cuarta sección se formula el análisis de los resultados obtenidos y en la quinta se reúnen las principales conclusiones alcanzadas.

II

El sector de servicios y la terciarización¹

A pesar de los intentos de caracterización de los servicios, la creciente dinámica tecnológica del proceso productivo dificulta la distinción entre los sectores económicos

(Arriagada, 2007). De acuerdo con este autor, no existe convergencia en lo que se refiere a la clasificación de las actividades de servicios, que continúa siendo un tema complejo y requiere un enfoque multidisciplinario, pues:

"El acelerado ritmo de cambio y de la introducción de nuevas tecnologías, las que generan productos con características diferentes pero que cumplen funciones

¹ Se conoce como terciarización el movimiento de expansión del sector terciario.

similares a los modos tradicionales de producción, distribución y consumo, agrega complejidades adicionales que han dejado obsoletos a los sistemas de clasificación” (Arriagada, 2007, pág. 31).

Las fronteras intra e intersectoriales se vuelven más tenues (Bernardes, Bessa y Kalup, 2005) y la delimitación entre las actividades de la industria y del sector de servicios menos nítida (Pilát y Wöfl, 2005; Wöfl, 2005; Arriagada, 2007; Lima y Rocha, 2009; Siddiqui y Saleem, 2010). Se observa entonces un proceso de convergencia entre los sectores, de modo que el sector manufacturero se orienta cada vez más a los servicios y el sector de servicios se vuelve gradualmente más industrializado (Gallouj, 2002). En palabras de Boden y Miles (2000), citados en Freire (2006a, pág. 35), “el sistema económico puede ser entendido como una red de funciones interconectadas, y algunas de estas —debido a razones históricas— se clasifican como servicios y otras como industria”.

Si bien es difícil delimitar las características del heterogéneo conjunto de actividades incluidas en el sector terciario y el debate sobre el papel económico de los servicios todavía no se ha integrado debidamente al cuerpo central de la teoría económica, el término terciario continúa utilizándose para designar a todas las actividades no pertenecientes al sector agropecuario o a la industria (Delgado, 2005).

A partir de esa definición, el movimiento de expansión del sector terciario se conoce como terciarización y se explica por diversos factores, entre ellos: i) el aumento de la demanda final por parte de las familias, que sería una consecuencia de la elevada elasticidad ingreso de los servicios y de la expansión del ingreso; ii) el crecimiento del consumo intermedio de servicios debido al proceso de flexibilización de la producción, y iii) las diferencias de productividad entre los sectores, que incrementan los costos de producción de las actividades terciarias.

Para entender el proceso de terciarización se debe establecer la composición de las actividades terciarias y conocer su grado de heterogeneidad, pues las múltiples tendencias que inciden en este proceso se manifiestan de distinta forma en diferentes niveles de desarrollo económico. El grado de madurez y desarrollo socioeconómico de cada país se refleja en su estructura productiva y, por ende, en la composición y el dinamismo del sector terciario.

Esas características reflejan el conjunto de factores históricos y socioeconómicos que permearon la expansión del sector terciario, combinando de diversas formas los efectos de las variaciones en la demanda final e intermedia

y las diferencias de productividad entre los sectores. De acuerdo con Wöfl (2005), los países se distinguen en cuanto al papel y el desempeño del sector de servicios, de modo que esas diferencias pueden explicar la manera en que el cambio estructural orientado a los servicios afecta al crecimiento económico.

Factores históricos y socioeconómicos determinantes de la terciarización

Como ya se mencionó, Wöfl (2005) sostiene que cada país difiere en lo que respecta al papel y el desempeño económico del sector de servicios. Mientras que el crecimiento de la rama moderna de los servicios puede obedecer a la evolución de la estructura productiva y de la propia sociedad, que exige una mayor flexibilidad de producción y una más amplia variedad de servicios, otras ramas del sector terciario pueden caracterizarse por una baja productividad y una escasa calificación de la mano de obra, debidas a presiones de la oferta en el mercado de trabajo (Weller, 2004).

De ese modo, los efectos en el crecimiento difieren considerablemente entre una actividad y otra, en tanto dependen de características estructurales y de los mercados (Pilát, 2005). Según este autor, el buen funcionamiento del sector de servicios no solo es clave para comprender el desempeño económico de los países, sino también el bienestar de sus ciudadanos. Un sector de servicios diverso y productivo puede mejorar el desempeño de otros sectores económicos (en especial, el de la manufactura), aumentando la calidad y la competitividad de toda la economía.

En consecuencia, pueden encontrarse diversas explicaciones para la terciarización. Bell (1973) describe la expansión del sector terciario en los países desarrollados a partir del advenimiento de la sociedad posindustrial, marcada por el aumento de los ingresos y, en consecuencia, del consumo de servicios como salud, entretenimiento, educación y cultura. En dicha sociedad, el desarrollo de la tecnología reduciría la proporción de trabajadores manuales y sin calificación y la mayor parte de la población se dedicaría a la producción de bienes intangibles.

El conocimiento sería el factor clave para el crecimiento económico, mientras que la educación y calificación profesional estarían dedicadas al incremento del bienestar y a la promoción social. El sector terciario contribuiría a ello de dos maneras: produciendo desarrollo y bienestar social y desempeñando un papel estratégico al acrecentar la competitividad de las empresas y de toda la economía (Weller, 2004).

Por otra parte, desde la década de 1950 se observa en los países en desarrollo un proceso de crecimiento demográfico y de migración de la población rural hacia las áreas urbanas (Paiva, 1986). De acuerdo con Pandit y Casetti (1989), esos cambios provocaron un aumento de la oferta de trabajo que la industria de dichos países no pudo absorber totalmente y que se tradujo en el acrecentamiento excesivo del sector de servicios, con trabajos de baja productividad en actividades tradicionales o incluso informales del sector terciario.

Sin embargo, no todos los procesos de terciarización son únicamente espurios —o ligados a la escasa calidad del empleo— en los países en desarrollo, ni puramente genuinos —o vinculados a funciones calificadas con gran capacidad para producir valor agregado— en las economías industrializadas. Existen múltiples tendencias alrededor de la terciarización y todas las economías presentan procesos espurios y genuinos simultáneamente, cuya proporción varía de acuerdo con el nivel de desarrollo (Weller, 2004).

A continuación se examina el contexto histórico que caracteriza a las “múltiples tendencias” de la terciarización en las economías industrializadas y en desarrollo, conforme lo expuesto por Weller (2004).

1. La terciarización en las economías desarrolladas

Hasta el comienzo de la década de 1970, el régimen de acumulación predominante en las economías capitalistas desarrolladas era el fordismo², caracterizado por la producción en masa, las economías de escala, la división técnica e interna del trabajo y la integración vertical (Coffey y Bailly, 1991). A mediados de los años sesenta, con la recuperación de las economías devastadas por las guerras y el movimiento de sustitución de importaciones en los países del llamado Tercer Mundo (sobre todo en América Latina), se intensifica la competencia internacional. En esta coyuntura, las empresas registran signos de contracción de los ingresos, hasta que la primera crisis del petróleo en 1973 provoca un incremento de los costos de producción y el colapso del modelo fordista.

“Las décadas de 1970 y 1980 fueron un turbulento período de reestructuración económica y reajuste social y político” (Harvey, 1992, pág. 140). En términos económicos, surgió un nuevo régimen de acumulación

denominado “producción flexible”, que se caracterizó por un proceso de “horizontalización” de las empresas, en el que se da prioridad a las competencias centrales y la cooperación pasa a ser una herramienta estratégica para mantener la competitividad (Vargas y Zawislak, 2006). Para Coffey y Bailly (1991), la externalización de actividades en el sistema de producción flexible se vuelve necesaria para mantenerse actualizado respecto de los cambios técnicos.

El crecimiento de los servicios avanzados se relaciona directamente con el surgimiento del nuevo paradigma de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que permitió una mayor integración entre los sectores económicos y, en consecuencia, aumentó el intercambio de información y conocimientos entre la industria y los servicios, propiciando el proceso de innovación (Castellacci, 2008). De este modo, en medio de la revolución tecnológica emerge la llamada “economía basada en el conocimiento” (Jesus, 2005), entre cuyas características se incluye el fortalecimiento de los servicios intensivos en conocimiento prestados a las empresas (Muller y Zenker, 2001), que actúan como “agentes promotores de la innovación” (Bernardes, Bessa y Kalup, 2005).

De acuerdo con Castells (1999), los servicios avanzados como finanzas, seguros, bienes inmobiliarios, consultorías, servicios de asesoramiento jurídico, propaganda, proyectos, mercadeo, relaciones públicas, seguridad, recolección de datos y administración de sistemas de información, así como investigación y desarrollo (I+D) e innovación son responsables de la producción de conocimiento y el flujo de información. Para Barras (1986), la revolución de las TIC corresponde a una “revolución industrial” para el sector de servicios.

Por consiguiente, en las ciudades de fines del siglo XX, el flujo de bienes intangibles supera al de bienes tangibles (Phelps y Ozama, 2003). Así, las ciudades que en el período fordista constituían centros de producción material se transforman en centros de producción de comunicación, ideas, conocimiento e información (Storper y Venables, 2004). Las ciudades constituyen “los lugares clave para los servicios avanzados y las telecomunicaciones necesarias para la implementación y administración de las operaciones económicas globales” (Sassen, 1999, pág. 35). Como subraya la autora, la ampliación de la demanda de servicios cada vez más complejos, diversificados y especializados, los vuelve económicamente viables y permite la expansión de estas actividades principalmente en los grandes centros urbanos.

En concordancia con Bailly, Maillat y Coffey (1987), en los pequeños centros urbanos existen actividades de

² El término fordismo se refiere al modo de producción en cadena que llevó a la práctica Henry Ford, fabricante de automóviles de los Estados Unidos de América.

servicios con potencial para contribuir al dinamismo de la economía local, al influir directamente en la producción y ofrecer servicios especializados no solo a la propia región, sino también a las regiones vecinas y los grandes centros más cercanos. Según los autores, la existencia de servicios estratégicos como mantenimiento, transportes, contabilidad y servicios legales es necesaria tanto para las empresas existentes, como también para la creación de nuevas empresas y la reubicación de aquellas con poca capacidad para internalizar servicios (sobre todo pequeñas y medianas).

La exigencia de flexibilidad de la economía posfordista, posindustrial, o economía del conocimiento, se tradujo en la difusión de los servicios especializados, utilizados fundamentalmente como insumos intermedios de producción. Este movimiento era muy distinto del observado a inicios de los años cincuenta, cuando la expansión de la demanda final y la escasa productividad de los servicios con respecto a los demás sectores podían explicar por sí solas la terciarización.

En este contexto, la expansión del sector terciario en los países industrializados puede considerarse en forma general como un signo de evolución de la estructura productiva —por medio del crecimiento de la demanda intermediaria— y de la misma sociedad, mediante el consumo de servicios especializados (Weller, 2004). Así, cuando la expansión de los servicios se vincula a un proceso de terciarización genuina (es decir, al aumento de los servicios ligados a la producción y al bienestar y la promoción social), constituye una expresión de la sociedad posindustrial (Bonet, 2007).

2. La terciarización en las economías en desarrollo

La expansión del sector terciario en las economías en desarrollo se basa en procesos concomitantes de inclusión y exclusión de trabajadores (Weller, 2004). Por una parte, crecen las actividades ligadas a la productividad sistémica y la producción social, que generan empleos de alta productividad y calidad. Por otra, una porción de los puestos de trabajo creados obedece a presiones sobre la oferta de trabajo y emplea mano de obra de escasa calidad y capacidad productiva. De este modo:

“Es importante que al hablar de terciarización en América Latina y el Caribe se tenga presente siempre la presencia simultánea de la espuria y la genuina, para evitar simplificaciones inadecuadas como la de identificar la terciarización con la informalidad o la de interpretarla exclusivamente como expresión de la modernización posindustrial” (Weller, 2004, pág. 174).

A diferencia de lo ocurrido en los países industrializados —donde los avances técnicos incrementaron la eficiencia y la productividad, aumentaron el nivel salarial y permitieron la ampliación de la demanda tanto de bienes como de servicios—, en los países de industrialización tardía el progreso técnico alcanzó solamente a pocos sectores, en especial a aquellos ligados a la fabricación de alimentos y materias primas, producidos a bajo costo y destinados a los grandes centros industriales (Pinto, 1984).

Esto ocurrió porque cuando los países en desarrollo, en particular las naciones latinoamericanas, iniciaron su proceso de industrialización, la mayor parte de los países de Europa, los Estados Unidos de América y el Japón ya habían alcanzado un nivel tecnológico superior, intensivo en capital y que requería cada vez menos mano de obra. Estas características se transfirieron a la naciente industria latinoamericana por medio de las grandes empresas transnacionales y los medios de producción importados (maquinaria y materias primas), dando lugar al desempleo estructural (López y Cobos, 2008). Se crea entonces un excedente de mano de obra no necesario para la producción agrícola, de modo que —de acuerdo con Roggero (1976) y Kaztman (1984)— la insuficiencia dinámica condujo al aumento desproporcionado de los servicios³.

El crecimiento de la industria no pudo absorber a todos los trabajadores que dejaron el campo y se trasladaron a las ciudades, provocando un grave desequilibrio en el mercado de trabajo y el engrosamiento excesivo del sector terciario, como reflejo de la desocupación disfrazada (Roggero, 1976; Carneiro, 1994; Mazumdar, 2010; Mitra, 2010).

En el sector secundario, sobre todo en los países menos avanzados, la limitación de las inversiones disminuye su capacidad de absorción de mano de obra e incremento de la capacidad productiva. Esto se debe al tamaño limitado de los mercados interno y externo para el consumo de bienes manufacturados, así como a la rigidez de los coeficientes técnicos de producción y la contracción del ahorro interno (Kon, 2004 y 2007).

La terciarización espuria, que supone escasas barreras a la entrada y sirve de refugio a la mano de obra

³ El concepto de insuficiencia dinámica fue formulado por Prebisch a comienzos de los años setenta y puede entenderse como la incapacidad del sistema productivo de generar un número suficiente de empleos para absorber el crecimiento de la población activa y la desocupación provocada por los avances técnicos (Roggero, 1976; Kaztman, 1984; Escaith, 2006).

de baja productividad, calificación y remuneración, se caracteriza por la expansión de los servicios debido a presiones de la oferta de trabajo (Carneiro, 1994; Melo y otros, 1998; Amadeo y Pero, 2000; Bonet, 2007; Mitra, 2010).

Para Katzman (1984), este fue solo el primer impulso de la terciarización en América Latina y también el efecto primario del traslado de la mano de obra agrícola a las ciudades. Al mismo tiempo, si bien estos trabajadores provenientes del agro están poco calificados, fortalecen la demanda tanto de bienes como de servicios, aumentando la integración entre los sectores secundario y terciario y creando nuevas ramas de servicios de distinta naturaleza y estrechamente ligadas a los insumos requeridos por el desarrollo industrial.

En los años noventa, el proceso de apertura comercial promovió cambios en la estructura productiva y dio nuevos bríos al proceso de terciarización. En el caso del Brasil, el sector industrial resultó directamente afectado por las políticas adoptadas, que expusieron a la manufactura brasileña a la competencia internacional obligando a las industrias a incrementar su productividad y reduciendo la oferta de trabajo. El resultado fue una vez más el crecimiento excesivo del sector terciario, que absorbió el exceso de mano de obra (Hilgemberg, Campos y Hilgemberg, 2009).

Vistas las diferencias en la formación del sector terciario, resta determinar los efectos de los distintos contextos en el comportamiento de los servicios en los países desarrollados y en desarrollo.

III

Metodología

El énfasis en las relaciones intersectoriales y la preocupación por la dinámica de crecimiento de las actividades de servicios difundieron el uso de las matrices insumo-producto en el análisis del sector. De acuerdo con Schettkat y Yocarini (2003), se trata de un método adecuado para estudiar el producto bruto de los servicios, pues permite el análisis de las relaciones intersectoriales de producción y cierta desagregación intrasectorial.

El modelo insumo-producto corresponde a un sistema de ecuaciones lineales con que se describe la distribución del producto de determinado sector en el resto de la economía. De esta forma, la información

básica utilizada en el modelo corresponde a los flujos de productos intersectoriales, siendo además necesarios los datos relativos a la producción destinada al consumo final y a otros insumos de producción, tales como trabajo, capital e importaciones, entre otros (Miller y Blair, 2009).

En el caso de una economía con tres sectores (primario, secundario y terciario, por ejemplo), los datos de una matriz insumo-producto se organizarían como se aprecia en el cuadro 3.

La producción total del sector primario puede definirse como la suma de los flujos intermedios de

CUADRO 3

Estructura de la matriz insumo-producto

		Destino de la producción					
		Sectores			Demanda final (C+I+G+X)	Valor bruto de producción	
		Primario	Secundario	Terciario			
Composición del producto desde el punto de vista de las compras	Sectores	Primario	z_{11}	z_{12}	z_{13}	f_1	x_1
		Secundario	z_{21}	z_{22}	z_{23}	f_2	x_2
		Terciario	z_{31}	z_{32}	z_{33}	f_3	x_3
	Valor agregado bruto		v_1	v_2	v_3		
	Otros pagos		p_1	p_2	p_3		
	Valor bruto de producción		x_1	x_2	x_3		

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de R.E. Miller y P.D. Blair, *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

destino de la producción de este sector (z_{11} , z_{12} , z_{13}) y la demanda final (f_1), que puede estar compuesta por consumo de las familias (C), inversión (I), gastos del gobierno (G) y exportaciones (X):

$$x_1 = z_{11} + z_{12} + z_{13} + f_1 \quad (1)$$

Asimismo, desde el punto de vista de las compras del sector primario, su producción corresponde a los flujos intermedios de compras de insumos (z_{21} , z_{22} , z_{23}), sumados al valor agregado por el sector (v_1) y otros pagos (p_1). En términos generales, la suma de las líneas de la matriz representa el total de ventas de cada sector, y la suma de las columnas, el total de compras.

Así, teniendo en cuenta todos los sectores de la economía, desde el punto de vista de las ventas, la producción de toda la economía puede representarse mediante el siguiente sistema de ecuaciones⁴:

$$\begin{aligned} x_1 &= z_{11} + z_{12} + z_{13} + f_1 \\ x_2 &= z_{21} + z_{22} + z_{23} + f_2 \\ x_3 &= z_{31} + z_{32} + z_{33} + f_3 \end{aligned} \quad (2)$$

La relación entre el uso de insumos de cada sector y su producción total compone los coeficientes técnicos (a_{ij}) o coeficientes insumo-producto de la función de producción de Leontief, utilizada en los modelos de insumo-producto. La presuposición básica de esta función de producción es que los flujos interindustriales del sector i hacia el sector j dependen únicamente del producto bruto del sector j en aquel período. En consecuencia, la relación entre insumo adquirido del sector i para ser utilizado en la producción de j está dada por:

$$a_{ij} = \frac{z_{ij}}{x_j} \quad (3)$$

Al reescribir la ecuación (3), el consumo intermedio entre los sectores i y j puede definirse como $z_{ij} = a_{ij}x_j$. De este modo, al sustituir esta relación en (2) se obtiene:

$$\begin{aligned} x_1 - a_{11}x_1 - a_{12}x_2 - a_{13}x_3 &= f_1 \\ x_2 - a_{21}x_1 - a_{22}x_2 - a_{23}x_3 &= f_2 \\ x_3 - a_{31}x_1 - a_{32}x_2 - a_{33}x_3 &= f_3 \end{aligned} \quad (4)$$

⁴ Si hubiera, por ejemplo, n sectores de servicios, el elemento x_3 sería un vector n por 1, el elemento z_{33} sería una matriz n por n , y así sucesivamente.

Simplificando (4):

$$\begin{aligned} (1 - a_{11})x_1 - a_{12}x_2 - a_{13}x_3 &= f_1 \\ -a_{21}x_1 - (1 - a_{22})x_2 - a_{23}x_3 &= f_2 \\ -a_{31}x_1 - a_{32}x_2 - (1 - a_{33})x_3 &= f_3 \end{aligned} \quad (5)$$

El sistema (5) puede representarse en términos matriciales mediante:

$$(I - A)x = f \quad (6)$$

donde:

$$I = \begin{vmatrix} 1 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 1 \end{vmatrix}; A = \begin{vmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} \end{vmatrix}; x = \begin{vmatrix} x_1 \\ x_2 \\ x_3 \end{vmatrix}; f = \begin{vmatrix} f_1 \\ f_2 \\ f_3 \end{vmatrix}$$

Al resolver (6) para x se obtiene:

$$x = (I - A)^{-1} f = Bf \quad (7)$$

donde:

$$B = \begin{vmatrix} b_{11} & b_{12} & b_{13} \\ b_{21} & b_{22} & b_{23} \\ b_{31} & b_{32} & b_{33} \end{vmatrix}$$

B es conocida como matriz inversa de Leontief o matriz de requerimientos totales.

1. Campo de influencia

Para evaluar la importancia de cada uno de los vínculos entre los sectores económicos se realiza un análisis del campo de influencia, que permite identificar las relaciones intersectoriales más significativas. Se considera que un coeficiente es relevante si sus variaciones provocan efectos pronunciados en los resultados finales de toda la economía (Guilhoto y otros, 1994).

Para formular la metodología del análisis del campo de influencia, Sonis y Hewings (1989) —citados en Miller y Blair (2009)— utilizaron la relación entre las variaciones en los coeficientes directos de producción (matriz A) y las variaciones en la matriz de requerimientos totales (matriz B , que equivale a $(I - A)^{-1}$).

De ese modo, en caso de una variación de ΔA en los coeficientes de la matriz A , que genera una nueva

matriz de coeficientes técnicos $A^* = A + \Delta A$, la matriz de requerimientos totales puede reescribirse como: $B^* = (I - A - \Delta A)^{-1}$.

Para evaluar los efectos de las variaciones en cada uno de los elementos de la matriz A , deberá tener lugar una pequeña variación ε en cada a_{ij} aisladamente, o sea, ΔA es una matriz $E = |\varepsilon_{ij}|$, de modo que:

$$\varepsilon_{ij} = \begin{cases} \varepsilon & \text{se } i = i_1 \text{ e } j = j_1 \\ 0 & \text{se } i \neq i_1 \text{ e } j \neq j_1 \end{cases} \quad (8)$$

El campo de influencia de cada coeficiente es aproximadamente igual a:

$$F(\varepsilon_{ij}) = \frac{B^* - B}{\varepsilon_{ij}} \quad (9)$$

Así, la influencia total de cada coeficiente técnico, o de cada vínculo de la matriz insumo-producto, está dada por:

$$s_{ij} = \sum_{k=1}^n \sum_{l=1}^n [f_{kl}(\varepsilon_{ij})]^2 \quad (10)$$

En consecuencia, cuanto mayor sea s_{ij} , mayor será el campo de influencia del coeficiente a_{ij} .

2. Descripción de los datos

Las matrices de la OCDE correspondientes al Brasil, los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con relación a 1995, 2000 y 2005 incluyen 48 sectores, 18 de los cuales se refieren a servicios. Sin embargo, debido a que no todos esos sectores están disponibles en el caso de los dos primeros países, fue necesario compatibilizar las matrices de modo que incluyen 26 sectores, 10 de los cuales corresponden a servicios (véase el anexo 1). Los datos divulgados por la OCDE se expresan en la moneda de cada país, es decir, reales, dólares y libras en precios básicos corrientes.

Los datos de las matrices insumo-producto se presentaron según la estructura básica que se muestra en el cuadro 3. Desde el punto de vista de las ventas (véase el cuadro 4), la producción sectorial está representada por las filas de la matriz. Estas producciones están destinadas al resto del mercado interno (columnas correspondientes al consumo intermedio y consumo

interno) y al mercado externo (columna correspondiente a las exportaciones).

Con respecto al destino de la producción, puede observarse que si bien la producción de servicios se concentra en el consumo interno en los tres países, el porcentaje más alto corresponde al Brasil. Por otra parte, la producción de servicios destinada al consumo intermedio en la economía brasileña es de apenas un 29,12% en 1995, un 28,21% en 2000 y el 31,52% en 2005; en comparación con el 34,64%, el 37,20% y el 38,59% en los Estados Unidos de América y el 39,57%, el 43,10% y el 38,63% en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, respectivamente, en los mismos años.

El valor bruto de producción (VBP) desde el punto de vista de las compras está formado por los insumos utilizados en la producción de cada sector, los impuestos y márgenes de comercio y transportes, los insumos importados y el valor agregado bruto. De ese modo, los sectores indicados en las columnas son proveedores de insumos que se utilizan en la producción de los sectores señalados en las filas (véase el cuadro 5).

La participación del consumo intermedio en el VBP total del sector de servicios es mayor en los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que en el Brasil. Lo mismo ocurre con la intensidad de las relaciones intrasectoriales de servicios: mientras que en el Brasil el comercio intermedio correspondió al 19,05% de la producción de servicios en 1995, el 17,65% en 2000 y el 17,64% en 2005, en el caso de los Estados Unidos de América estos porcentajes fueron del 26,27%, el 29,04% y el 28,90%, y llegaron al 30,72%, el 35,01% y el 30,57%, respectivamente, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en los mismos años.

Por otra parte, la relación de proximidad entre la industria y los servicios puede establecerse mediante la utilización de los servicios como insumos de la producción industrial. Mientras que esa relación es del 21,39% en 2005 en los Estados Unidos de América, en el caso del Brasil se mantiene entre el 11,94% en 1995 y el 11,19% en 2005.

Las diferencias en la composición de los servicios en términos de distribución del VBP en el Brasil con respecto al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América revelan los primeros indicios de un sector menos integrado (relaciones intrasectoriales más fuertes y poca integración con los demás sectores) y orientado al consumo final interno en detrimento del consumo intermedio.

CUADRO 4

Brasil, Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: distribución del valor bruto de producción desde el punto de vista de las ventas, 1995-2005
(En porcentajes)

Origen:	Destino:		Consumo intermedio				Consumo interno	Exportaciones	Valor bruto de producción
			Agropecuario	Industria	Servicios	Total			
Agropecuario	BRA	1995	14,64	45,26	3,88	63,77	34,59	1,64	100,00
		2000	14,91	43,94	3,55	62,39	33,99	3,62	100,00
		2005	14,91	43,95	3,54	62,39	33,99	3,62	100,00
	USA	1995	23,86	46,99	12,15	83,00	7,21	9,79	100,00
		2000	19,87	50,63	7,56	78,06	13,78	8,16	100,00
		2005	19,82	50,63	6,44	76,89	15,01	8,10	100,00
	GBR	1995	10,09	46,06	8,55	64,70	28,28	7,02	100,00
		2000	7,20	34,45	8,42	50,07	43,19	6,74	100,00
		2005	6,21	31,43	8,00	45,65	46,06	8,29	100,00
Industria	BRA	1995	2,74	38,35	16,10	57,18	33,98	8,83	100,00
		2000	2,95	38,08	18,91	59,95	30,30	9,75	100,00
		2005	2,48	36,84	12,48	51,80	40,01	8,19	100,00
	USA	1995	1,06	33,70	22,82	57,58	31,56	10,86	100,00
		2000	0,92	28,78	21,70	51,41	36,44	12,15	100,00
		2005	0,75	26,61	18,16	45,52	44,91	9,57	100,00
	GBR	1995	1,11	28,59	15,72	45,42	24,49	30,09	100,00
		2000	0,57	24,84	17,00	42,41	28,04	29,55	100,00
		2005	0,51	28,17	12,67	41,34	37,11	21,55	100,00
Servicios	BRA	1995	1,43	8,64	19,05	29,12	69,39	1,50	100,00
		2000	1,38	9,18	17,65	28,21	69,34	2,45	100,00
		2005	1,62	12,27	17,64	31,52	65,61	2,86	100,00
	USA	1995	0,52	7,98	26,14	34,64	62,99	2,37	100,00
		2000	0,36	7,96	28,88	37,20	60,44	2,36	100,00
		2005	0,32	9,36	28,90	38,59	58,79	2,62	100,00
	GBR	1995	0,55	8,30	30,72	39,57	54,75	5,68	100,00
		2000	0,41	7,69	35,01	43,10	49,69	7,21	100,00
		2005	0,31	7,75	30,57	38,63	52,26	9,11	100,00
Total	BRA	1995	2,92	22,91	16,77	42,61	53,04	4,36	100,00
		2000	2,98	23,42	17,16	43,56	50,93	5,51	100,00
		2005	2,98	26,46	14,13	43,56	50,93	5,51	100,00
	USA	1995	1,15	16,73	24,83	42,72	52,13	5,15	100,00
		2000	0,78	14,20	26,64	41,62	53,29	5,09	100,00
		2005	0,72	15,11	25,37	41,20	54,02	4,78	100,00
	GBR	1995	0,92	15,81	25,28	42,00	44,12	13,87	100,00
		2000	0,53	12,77	29,68	42,99	43,58	13,43	100,00
		2005	0,43	14,34	24,77	39,54	47,47	12,99	100,00

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Statistics" [en línea] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010> [fecha de consulta: abril de 2010].

CUADRO 5

Brasil, Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: distribución del valor bruto de producción desde el punto de vista de las compras, 1995-2005
(En porcentajes)

Destino:	Origen:		Agropecuario	Industria	Servicios	Total
Agropecuario	BRA	1995	14,64	8,72	0,54	4,77
		2000	14,91	7,65	0,48	4,42
		2005	14,91	6,41	0,57	4,42
	USA	1995	23,87	3,01	0,36	1,65
		2000	19,88	2,63	0,15	1,10
		2005	19,82	2,32	0,13	1,06
	GBR	1995	10,09	2,62	0,25	1,23
		2000	7,20	1,42	0,14	0,58
		2005	6,21	0,90	0,11	0,41
Industria	BRA	1995	14,21	38,35	11,64	22,21
		2000	16,97	38,08	14,77	24,42
		2005	16,98	36,84	13,68	25,17
	USA	1995	16,57	33,88	10,63	17,96
		2000	17,90	28,93	8,26	13,99
		2005	16,30	26,61	7,95	13,67
	GBR	1995	19,51	28,56	8,14	15,19
		2000	13,92	24,84	6,67	11,81
		2005	17,73	28,17	5,83	12,92
Servicios	BRA	1995	10,23	11,94	19,05	15,63
		2000	10,15	11,76	17,65	14,72
		2005	10,14	11,19	17,64	13,97
	USA	1995	17,77	17,32	26,27	23,32
		2000	18,33	21,16	29,04	26,76
		2005	16,19	21,39	28,90	26,47
	GBR	1995	18,55	16,01	30,72	25,56
		2000	25,08	19,59	35,01	30,60
		2005	23,88	16,83	30,57	26,22
Consumo intermedio total	BRA	1995	39,07	59,01	31,24	42,61
		2000	42,03	57,49	32,90	43,56
		2005	42,03	54,44	31,88	43,56
	USA	1995	58,21	54,21	37,25	42,93
		2000	56,11	52,72	37,45	41,84
		2005	52,31	50,32	36,98	41,20
	GBR	1995	48,15	47,19	39,11	41,99
		2000	46,20	45,85	41,81	42,99
		2005	47,82	45,90	36,51	39,54
Total de impuestos e importaciones	BRA	1995	3,54	7,48	5,33	6,03
		2000	5,35	10,02	5,53	7,34
		2005	5,35	9,59	5,20	7,34
	USA	1995	2,05	6,76	1,42	3,09
		2000	5,33	9,43	1,76	3,89
		2005	5,71	10,87	2,46	5,03
	GBR	1995	7,61	16,07	7,61	10,44
		2000	12,24	16,95	7,51	10,20
		2005	14,78	16,95	8,21	11,00

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Destino:	Origen:		Agropecuario	Industria	Servicios	Total
Valor agregado bruto	BRA	1995	57,39	33,51	63,43	51,36
		2000	52,62	32,49	61,57	49,09
		2005	52,62	35,96	62,92	49,09
	USA	1995	39,74	39,03	61,33	53,98
		2000	38,56	37,85	60,79	54,27
		2005	41,99	38,81	60,55	53,77
	GBR	1995	44,24	36,74	53,28	47,57
		2000	41,56	37,20	50,68	46,82
		2005	37,39	37,15	55,28	49,46
Valor bruto de producción	BRA	1995	100,00	100,00	100,00	100,00
		2000	100,00	100,00	100,00	100,00
		2005	100,00	100,00	100,00	100,00
	USA	1995	100,00	100,00	100,00	100,00
		2000	100,00	100,00	100,00	100,00
		2005	100,00	100,00	100,00	100,00
	GBR	1995	100,00	100,00	100,00	100,00
		2000	100,00	100,00	100,00	100,00
		2005	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Statistics" [en línea] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010> [fecha de consulta: abril de 2010].

IV

Análisis de los resultados

Mediante el campo de influencia se cuantifica la importancia de cada uno de los vínculos intersectoriales, lo que permite visualizar el grado de sinergia e integración de las actividades económicas, tanto en términos de compra como de venta de insumos de producción.

Ese análisis se justifica ya que la interacción entre la industria y los servicios puede explicarse por dos tendencias: i) al aumento de los servicios complementarios a las actividades industriales, o ii) a la subcontratación de actividades (Wölfl, 2005). Dicha interacción sería la principal diferenciación entre el comportamiento del sector de servicios en las economías desarrolladas y en las en desarrollo (Greenhalgh y Gregory, 2001; Braibant, 2002; Siddiqui y Saleem, 2010). Si bien no fue posible separar las dos tendencias, los resultados del análisis del campo de influencia permitieron especificar los vínculos productivos más importantes entre los dos grandes sectores.

En los gráficos 1 al 9 se muestra el campo de influencia en los tres países analizados en los años 1995, 2000 y 2005. Los resultados correspondientes a cada vínculo productivo se diferenciaron en escalas desde

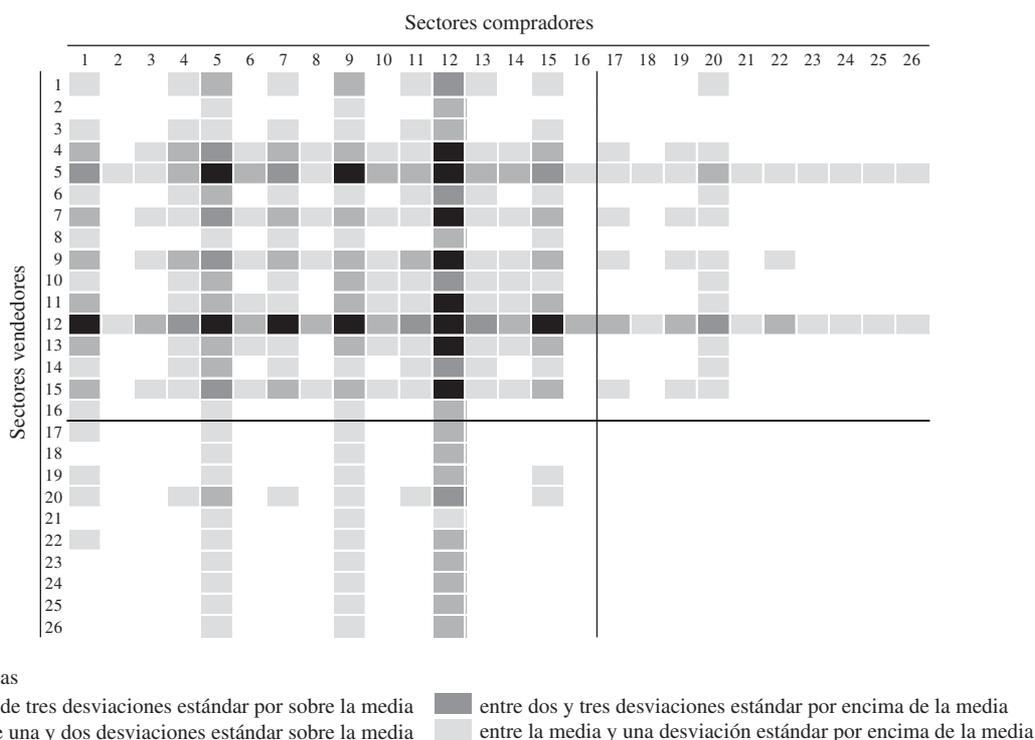
negro a grises que representan campos de influencia superiores a la media, es decir, que son los vínculos de mayor relevancia para la economía en general. Siguiendo la estructura insumo-producto, las filas corresponden a los sectores que ofertan insumos productivos, mientras que las columnas representan el destino de dichos insumos.

Una fila horizontal y otra vertical separan a los sectores de servicios (de 17 a 26) de los demás sectores y dividen el gráfico en cuatro cuadrantes, en las que se observa la relevancia de las relaciones intra e intersectoriales en términos: i) de compra y venta de insumos entre sectores productores de bienes (compradores y vendedores de 1 a 16); ii) del uso de insumos de servicios por sectores productores de bienes (compradores de 1 a 16 y vendedores de 17 a 26); iii) del uso de bienes como insumos del sector terciario (compradores de 17 a 26); y iv) de la compra y venta de insumos entre sectores productores de servicios.

En el gráfico 1 se presenta el campo de influencia por sector de actividad correspondiente al Brasil en 1995. Como puede apreciarse, en ese año los principales vínculos se concentraron en los sectores de producción

GRÁFICO 1

Brasil: campo de influencia por sector de actividad, 1995



Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

de bienes (de 1 a 16), destacándose los sectores “textiles, productos textiles, cuero y calzado” (5) y “metales básicos y productos metálicos” (12). Los vínculos entre la industria y los servicios fueron poco representativos, con excepción del sector de “finanzas y seguros” (20) que se destacó entre las actividades terciarias con algunos indicadores sobre la media. Por otra parte, las relaciones entre los sectores de servicios no presentaron ningún vínculo con campo de influencia superior a la media, es decir, hasta 1995, los vínculos más fuertes de la cadena de producción en el Brasil se centraron en las relaciones entre industrias o entre la industria y los servicios. Esto indica una escasa significación de las relaciones intrasectoriales de los servicios para la economía en general y, sumado a la magra interacción con la industria, demuestra que el sector terciario está poco conectado con el resto de la economía.

La estructura del campo de influencia en el año 2000 (véase el gráfico 2) es similar a la observada en 1995, de modo que: i) los vínculos importantes se concentraron en

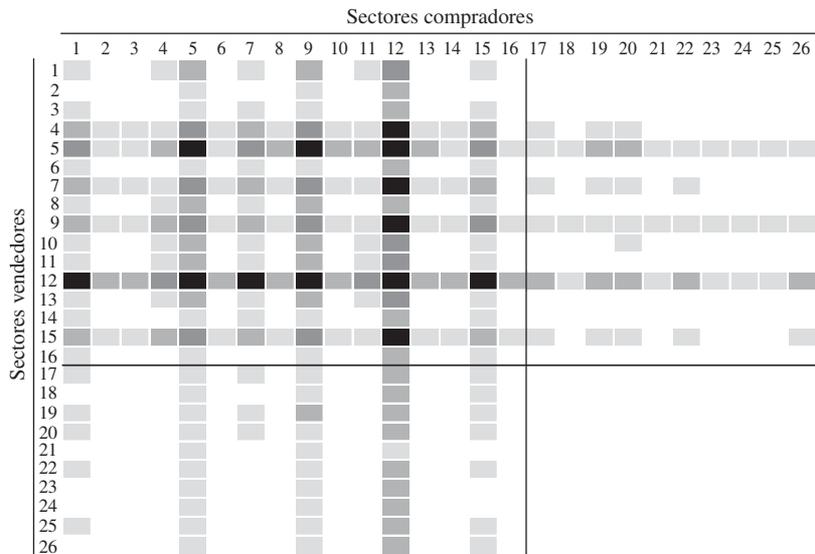
las relaciones entre los sectores productores de bienes, de los que se destacan “agricultura, caza, silvicultura y pesca” (1), “textiles, productos textiles, cuero y calzado” (5), “celulosa, papel, productos de papel, impresión y publicación” (7), “productos químicos” (9), “metales básicos y productos metálicos” (12), y “electricidad, gas, vapor, agua y agua caliente” (15); ii) las relaciones entre los sectores de servicios no se destacaron; y iii) se observa escasa interacción entre los sectores de producción de bienes y servicios, tanto en términos de compra como de venta de insumos.

El grado de importancia de cada vínculo sufrió pocas modificaciones en 2005 (véase el gráfico 3). Las relaciones entre las actividades productoras de bienes se volvieron más homogéneas y el sector de “servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones” (19) se destacó al resultar más integrado a los demás sectores, principalmente a los de producción de bienes.

También aumentó la importancia de otras actividades terciarias como sectores compradores (columnas) y

GRÁFICO 2

Brasil: campo de influencia por sector de actividad, año 2000



Referencias

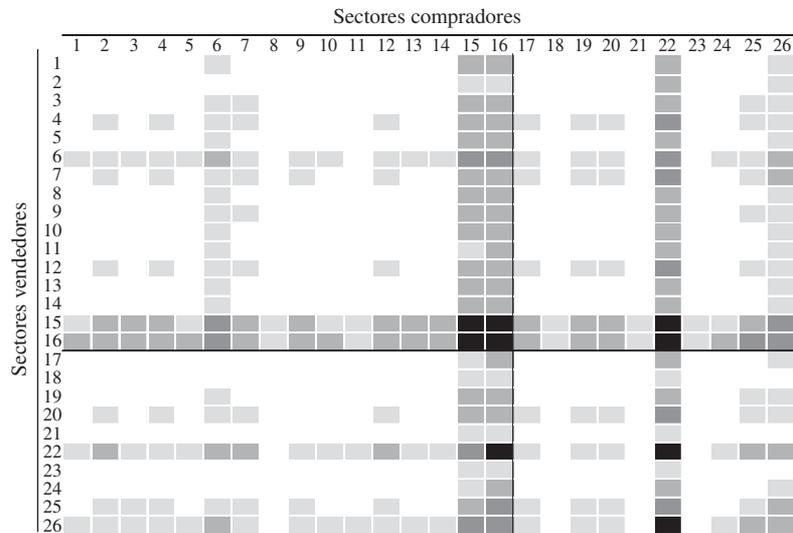
- más de tres desviaciones estándar por sobre la media
- entre dos y tres desviaciones estándar por encima de la media
- entre una y dos desviaciones estándar sobre la media
- entre la media y una desviación estándar por encima de la media

Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

GRÁFICO 3

Brasil: campo de influencia por sector de actividad, 2005



Referencias

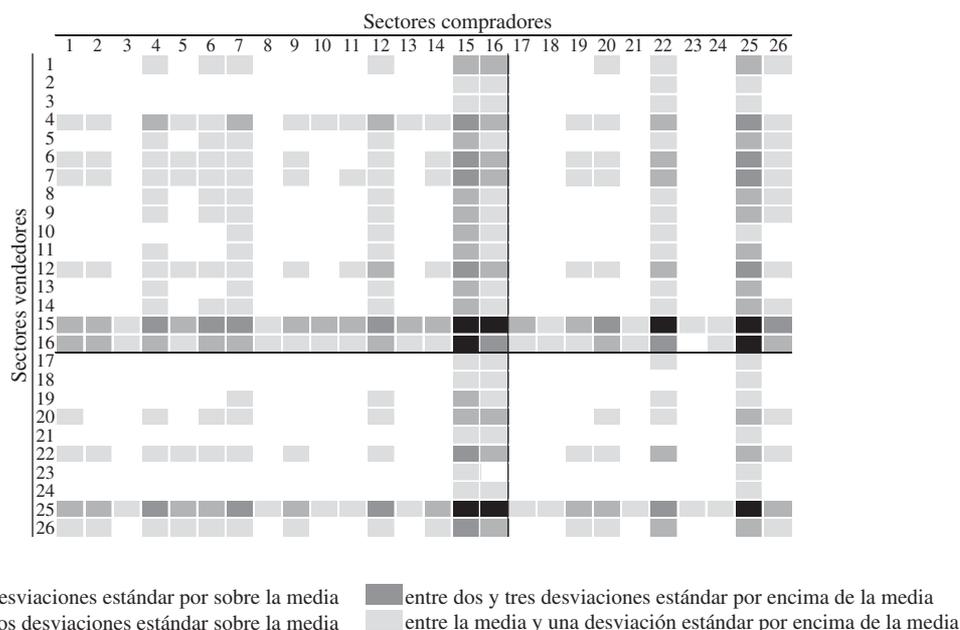
- más de tres desviaciones estándar por sobre la media
- entre dos y tres desviaciones estándar por encima de la media
- entre una y dos desviaciones estándar sobre la media
- entre la media y una desviación estándar por encima de la media

Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

GRÁFICO 4

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte: campo de influencia por sector de actividad, 1995



Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

vendedores (filas), entre ellas “comercio; reparaciones” (17), “finanzas y seguros” (20) y “servicios prestados a las empresas” (22). Cabe resaltar que durante el período analizado, solo en 2005 se registraron algunos vínculos intrasectoriales del sector terciario relevantes para el resto de la economía, todos relacionados con los “servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones” (19).

Al contrario de lo observado en el Brasil, los vínculos más importantes de la economía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se distribuyen entre los sectores productores de bienes y servicios (véase el gráfico 4). En los resultados de 1995 se destaca la relevancia de las siguientes actividades: “electricidad, gas, vapor, agua y agua caliente” (15), “construcción” (16), “servicios prestados a las empresas” (22), “salud y trabajo social” (25) y “otros servicios colectivos, sociales y personales” (26).

En dichos sectores, tanto los vínculos de compra como los de venta registraron una significación superior a la media de toda la economía, destacándose los vínculos intrasectoriales, cuya importancia fue mayor de tres desviaciones estándar por sobre la media.

En el año 2000 (véase el gráfico 5) se debilitaron los vínculos del sector “salud y trabajo social” (25) y

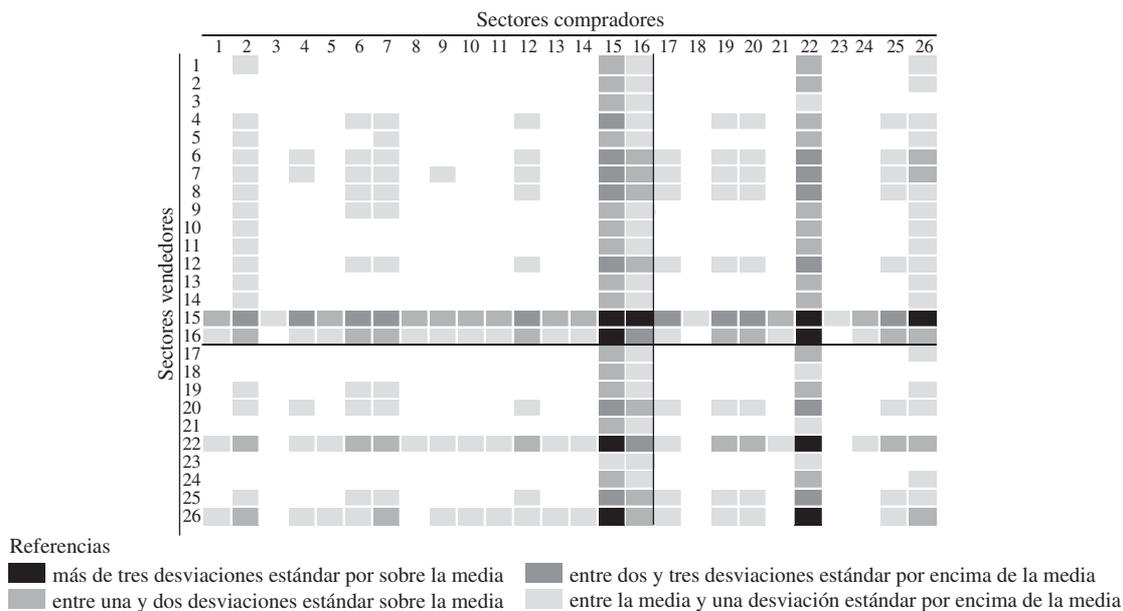
aumentó la relevancia de los “servicios prestados a las empresas” (22) y de “otros servicios colectivos, sociales y personales” (26), tanto como proveedores (filas) como compradores de insumos (columnas).

También disminuyó la cantidad de vínculos destacados entre los sectores productores de bienes, sobre todo con respecto a “productos alimenticios, bebidas y tabaco” (4), “madera y productos de madera y corcho” (6), “celulosa, papel, productos de papel, impresión y publicación” (7) y “metales básicos y productos metálicos” (12). Los vínculos intrasectoriales continuaron siendo los más gravitantes, con un campo de influencia de más de tres desviaciones estándar por sobre la media. En 2005 (véase el gráfico 6), el escenario fue similar al del año 2000: vínculos intrasectoriales distribuidos en toda la economía y pocas actividades destacadas (tanto productoras de bienes como de servicios).

Al igual que en el caso del Brasil, el resultado correspondiente a los Estados Unidos de América en 1995 (véase el gráfico 7) reveló pocos vínculos importantes entre los sectores de servicios, mientras que las principales relaciones se concentraron en los sectores productores de bienes, sobre todo “agricultura, caza, silvicultura y pesca” (1), “textiles, productos textiles,

GRÁFICO 5

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte:
campo de influencia por sector de actividad, año 2000**

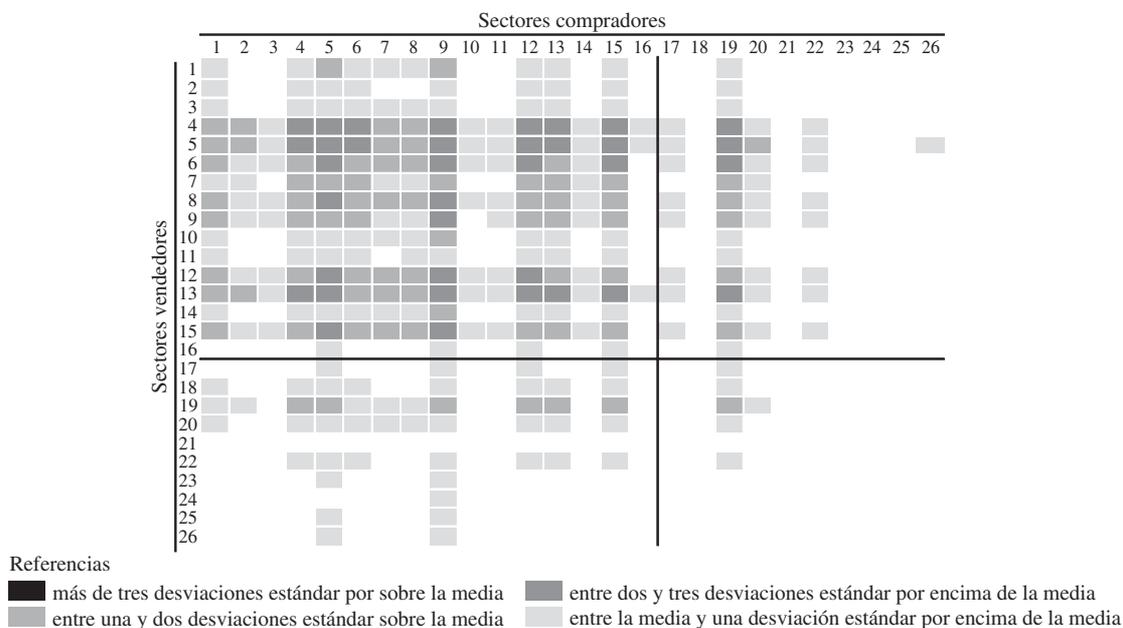


Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

GRÁFICO 6

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte:
campo de influencia por sector de actividad, 2005**

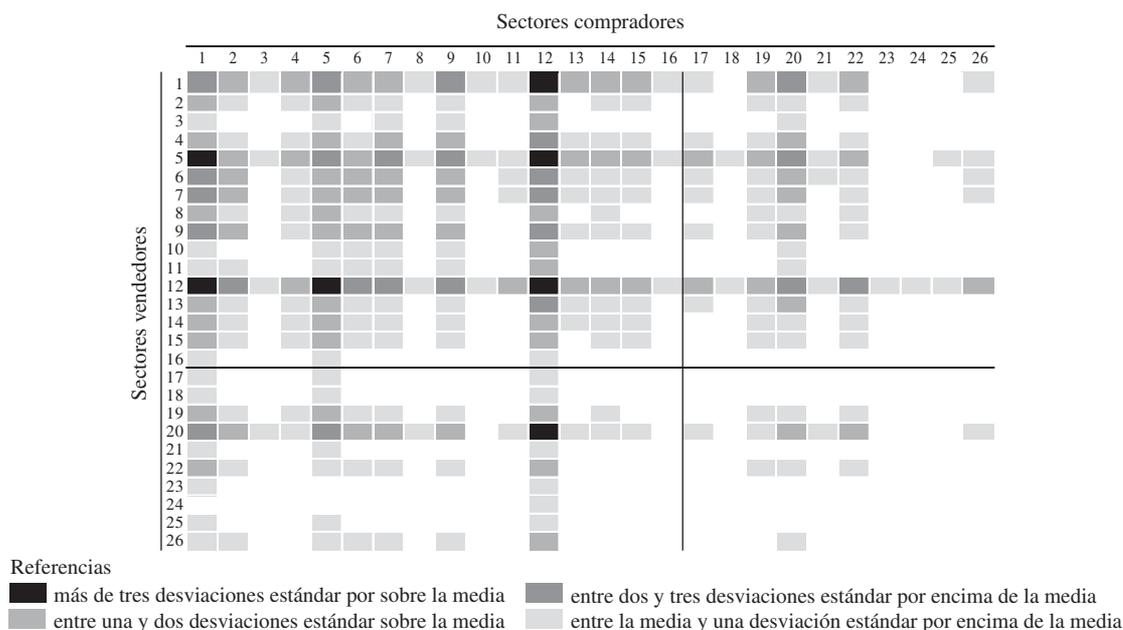


Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

GRÁFICO 7

Estados Unidos de América: campo de influencia por sector de actividad, 1995



Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

cuero y calzado” (5) y “metales básicos y productos metálicos” (12).

Con respecto a las relaciones del sector terciario con los demás sectores, las actividades de “finanzas y seguros” (20) fueron las más relevantes, tanto en términos de compra como de venta de insumos a los demás sectores, seguidas por los “servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones” (19) y los “servicios prestados a las empresas” (22).

En el año 2000 (véase el gráfico 8), los vínculos de compra y venta del sector terciario cobraron gran importancia para la economía estadounidense. Ese año, el sector de “finanzas y seguros” (20) presentó el mayor campo de influencia de toda la economía de los Estados Unidos de América, con relaciones de compra y venta por sobre la media de todos los demás sectores. En cuanto a la compra de insumos de producción, también se destacaron en el sector terciario los “servicios prestados a las empresas” (22) y los “servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones” (19).

Cabe subrayar que, incluso con la intensificación de las relaciones de compra y venta de insumos del sector de servicios, se mantiene la importancia del

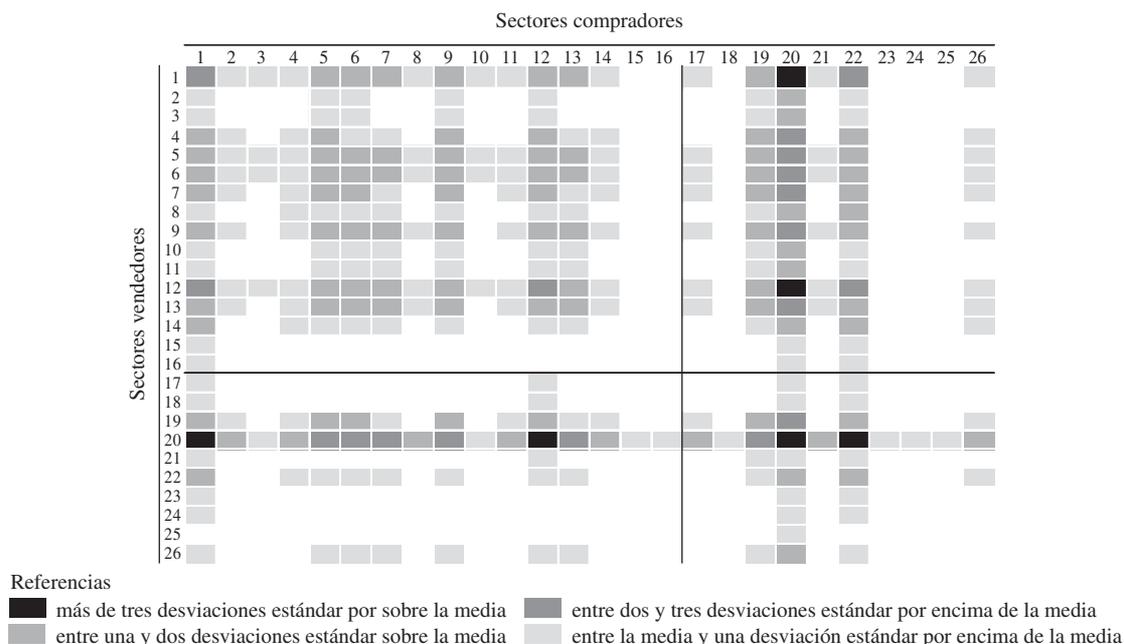
sector industrial, principalmente en las actividades de “agricultura, caza, silvicultura y pesca” (1) y “metales básicos y productos metálicos” (12).

Por último, los resultados del análisis del campo de influencia en los Estados Unidos de América relativos a 2005 son muy similares a los del año 2000 (véase el gráfico 9). En ambos años, los vínculos más relevantes se distribuyeron en todos los sectores y se destacaron tanto sectores de producción de bienes como de servicios, entre ellos los de “agricultura, caza, silvicultura y pesca” (1), “productos químicos” (9), “metales básicos y productos metálicos” (12), “servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones” (19), “finanzas y seguros” (20) y “servicios prestados a las empresas” (22).

En síntesis, el análisis del campo de influencia muestra importantes diferencias entre la estructura de producción del Brasil y las economías de referencia de los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Mientras que en estos dos países los vínculos más significativos se distribuyen por toda la economía y se intensifican cada año en el sector de servicios, en el caso del Brasil las principales relaciones aún se concentran en los sectores productores

GRÁFICO 8

Estados Unidos de América: campo de influencia por sector de actividad, año 2000

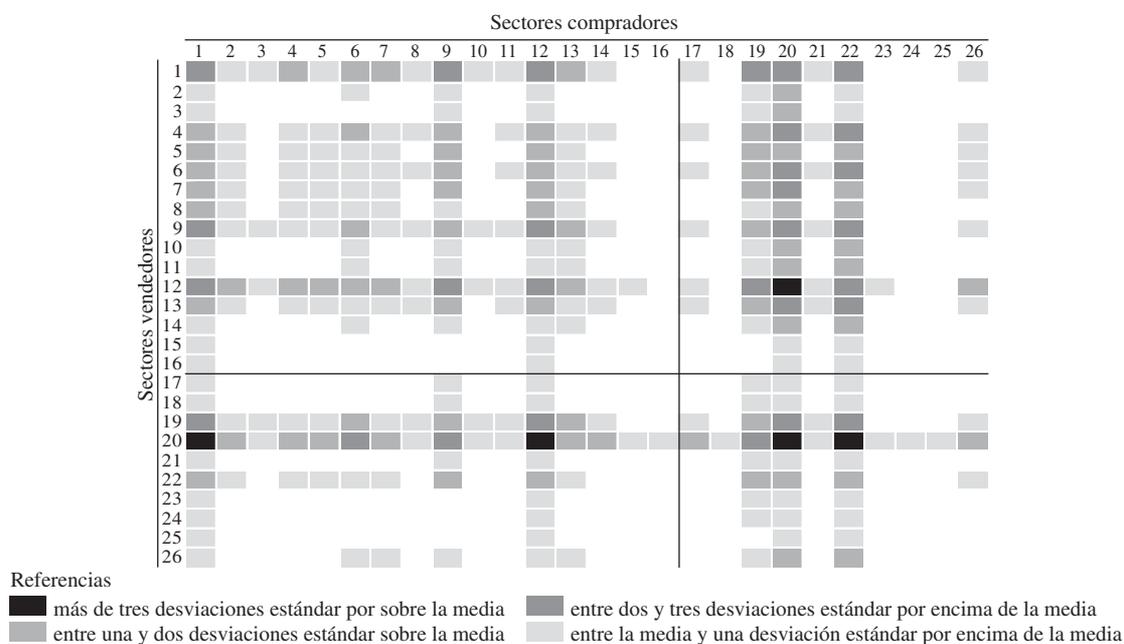


Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

GRÁFICO 9

Estados Unidos de América: campo de influencia por sector de actividad, 2005



Fuente: elaboración propia.

Nota: para la identificación de los sectores de acuerdo con su número véase el anexo 1.

de bienes, aunque en 2005 aparecieron los primeros indicios de una tendencia a una mayor integración del sector terciario con el resto de la economía.

Estos resultados apoyan la idea de que la interacción entre los sectores industriales puede explicar parte de las diferencias en el comportamiento de los servicios en las economías desarrolladas y en desarrollo, de acuerdo

con Greenhalgh y Gregory (2001), Braibant (2002) y Siddiqui y Saleem (2010).

Además, como subrayan Camacho y Rodríguez (2008), llama la atención la creciente participación de los servicios en el consumo intermedio de los países desarrollados, mientras que en los países en desarrollo la integración entre los sectores es frágil.

V

Conclusiones

El objetivo de este trabajo consistió en evaluar —desde el punto de vista de las relaciones intra e intersectoriales— el movimiento de terciarización en países con diferentes niveles de desarrollo. Si bien la participación del sector terciario en términos agregados es similar en los países desarrollados y en desarrollo, existe una serie de factores que los diferencian y que hacen que se vuelva fundamental comprender la relación entre terciarización y desarrollo económico. Las diferencias históricas marcan la expansión del sector terciario y dan lugar a distintas estructuras productivas según el grado de desarrollo de cada economía. A partir de esa base, se consideró oportuno analizar las relaciones productivas del sector terciario en el Brasil, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América.

Los resultados del estudio del campo de influencia muestran que el sector de servicios brasileño está aún poco integrado con el resto de la economía, a diferencia de lo que ocurre en los otros dos países, donde los vínculos más importantes de la cadena productiva se distribuyen en todos los sectores. Esto puede interpretarse como un reflejo del grado de madurez de la estructura productiva, pues —como subrayan Siddiqui y Saleem (2010)— la división del trabajo entre las empresas hace que la sinergia entre la producción de bienes y servicios mejore la competitividad de la economía y se traduzca en el crecimiento consolidado del empleo y de los ingresos.

En el Brasil, los sectores agropecuario, la industria de base (metalurgia y siderurgia, entre otras) y la industria de alimentos representa una mayor proporción de la estructura productiva y poseen una capacidad reducida de generación de valor agregado, en comparación con las mismas actividades en los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Por otra parte, los sectores de servicios en esos dos países

representan una mayor proporción y poseen una gran capacidad para agregar valor a cada unidad monetaria utilizada en la producción (véase el anexo 2).

Las diferencias en la producción también pueden explicarse por la estructura de consumo de cada país, cuyas características difieren de acuerdo con los niveles de ingresos. Si bien el 64,71% del consumo de las familias brasileñas se concentra en la compra de servicios, la fracción del consumo destinada a sectores como el agropecuario y la industria de alimentos es todavía elevada (3,38% y 11,51%, respectivamente), mientras que en los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte esos porcentajes son del 5,38% y el 7,60%, respectivamente, según datos de 2005.

Esto puede interpretarse mediante la ley de Engel, en la que se postula que cuanto mayores son los ingresos, menor es la proporción gastada en la alimentación (Maroto-Sánchez, 2010). De acuerdo con Fuchs (1968), el incremento de la demanda final supone la relación entre la composición de los gastos y los niveles de ingresos, pues cuando los ingresos aumentan, la demanda de productos tiende a crecer menos rápidamente que la demanda de servicios, ampliando la importancia de los servicios en la economía. En este caso, se acrecienta la demanda de servicios de entretenimiento, salud, educación y transportes, entre otros (Wölfel, 2005).

De ese modo, el análisis comparativo denota que para mejorar el desempeño de los servicios en el Brasil se requiere fortalecer tanto el sector terciario como la industria. Conforme subrayan Siddiqui y Saleem (2010), mientras que el crecimiento encabezado por la industria puede dar lugar a elevadas tasas de aumento del valor agregado en la economía en general e importantes efectos tecnológicos indirectos debido a la alta intensidad de capital, ello no se traduce en la creación

de empleos suficientes ni mejora los indicadores sociales. Por otra parte, el crecimiento encabezado por los servicios redundante en un incremento de los niveles de empleo y mejoras en los indicadores socioeconómicos (por medio de servicios de salud, educación, asistencia social, investigación y desarrollo). No obstante, cuando el crecimiento esté encabezado por los servicios, pero el sector manufacturero no sea competitivo, la economía será frágil y volátil. En consecuencia, la competitividad y la diversificación de la economía dependen de los efectos de sinergia entre los dos sectores. En el caso brasileño, algunas actividades —entre ellas los “servicios prestados a las empresas” y los “servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones”— merecen especial atención, pues constituyen una parte esencial de las exigencias de especialización del sistema de producción flexible. Debido a su elevada productividad con respecto a los demás sectores, esas actividades representan oportunidades de crecimiento para el país. Por otra parte, las ramas de menor productividad (como el “comercio” y

los “servicios prestados a las familias”) son esenciales para la creación de puestos de trabajo.

A su vez, la productividad se relaciona con el tamaño de las empresas mediante diversos factores, tales como economías de escala, logística y uso de tecnologías avanzadas en los procesos de producción. En 2001, el 97,6% de las empresas del sector terciario del Brasil eran micro y pequeñas empresas, que representaron cerca del 60,8% de los puestos de trabajo, pero solo el 22,3% del valor agregado⁵ (IBGE, 2003).

Por último, es oportuno señalar que los resultados son compatibles con las ideas planteadas por Freire (2006b): no se trata de afirmar la existencia de una sociedad posindustrial, sino de asumir el desarrollo de un nuevo tipo de sociedad industrial en la que las

⁵ De acuerdo con la clasificación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), las “microempresas” son aquellas con ingresos brutos anuales de hasta 244.000 reales y las “empresas de pequeño porte” aquellas con ingresos entre 244.000 y 1,2 millones de reales.

ANEXO 1

Agregación de los datos proporcionados
por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

26 sectores	División OCDE
1 Agricultura, caza, silvicultura y pesca	1
2 Industria extractiva (energía)	2
3 Industria extractiva (no energética)	3
4 Productos alimenticios, bebidas y tabaco	4
5 Textiles, productos textiles, cuero y calzado	5
6 Madera y productos de madera y corcho	6
7 Celulosa, papel, productos de papel, impresión y publicación	7
8 Coque, productos petrolíferos refinados y combustible nuclear	8
9 Productos químicos	9+10
10 Caucho y productos plásticos	11
11 Otros productos minerales no metálicos	12
12 Metales básicos y productos metálicos	13+14+15
13 Equipos de transporte	21+22+23+24
14 Otras industrias	16+17+18+19+20+25
15 Electricidad, gas, vapor, agua y agua caliente	26+27+28+29
16 Construcción	30
17 Comercio; reparaciones	31
18 Hoteles y restaurantes	32
19 Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones	33+34+35+37
20 Finanzas y seguros	38
21 Actividades inmobiliarias	39
22 Servicios prestados a las empresas	40+41+42+43
23 Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	44
24 Educación	45
25 Salud y trabajo social	46
26 Otros servicios colectivos, sociales y personales	36+47+48

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2

Brasil, Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte:
participación en el valor agregado bruto y el valor agregado por sector, 1995, 2000 y 2005
(En porcentajes)

Año	Brasil			Estados Unidos de América			Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Sectores	Valor bruto de producción								
Agropecuario	7,48	7,09	5,14	1,98	1,40	1,37	1,91	1,15	0,89
Industria extractiva	0,91	1,85	2,82	1,20	1,19	1,72	1,92	1,93	1,75
Alimentos	8,35	7,75	7,05	3,55	3,06	2,87	4,57	3,36	2,91
Bienes de consumo duradero	3,23	3,08	2,77	2,40	1,35	0,95	1,81	1,19	0,80
Industria de base	15,13	17,28	15,77	11,56	10,26	10,25	12,20	9,69	8,47
Bienes de capital	8,83	7,79	9,13	9,63	9,45	7,31	9,85	8,94	6,70
Bienes de consumo no duradero	10,58	10,86	7,93	9,39	6,49	6,94	9,53	9,27	10,62
Comercio y reparaciones	7,87	7,77	8,45	11,76	10,33	10,10	10,32	11,44	10,86
Servicios a las familias	13,32	13,61	15,73	25,01	23,31	24,73	22,68	24,43	26,81
Servicios prestados a las empresas	11,69	11,57	17,43	17,85	22,72	22,59	20,01	24,00	24,71
Administración pública	12,61	11,37	7,79	5,67	10,44	11,18	5,20	4,60	5,47
	Valor agregado bruto								
Agropecuario	8,36	7,60	5,71	1,46	1,00	1,07	1,77	1,02	0,67
Industria extractiva	0,80	2,45	2,46	1,08	1,24	1,80	2,47	2,89	2,46
Alimentos	3,79	3,40	2,87	2,18	1,58	1,28	2,75	2,32	1,97
Bienes de consumo duradero	2,00	1,81	2,10	1,61	0,84	0,63	1,46	1,04	0,63
Industria de base	9,94	10,38	8,76	8,16	7,00	6,54	9,62	7,68	6,05
Bienes de capital	6,47	5,80	4,36	6,93	6,30	4,62	7,22	6,36	4,61
Bienes de consumo no duradero	10,91	11,76	8,72	8,24	6,37	6,80	7,32	7,04	7,75
Comercio y reparaciones	8,57	7,10	12,14	14,27	12,78	12,45	11,24	11,85	11,62
Servicios a las familias	18,55	20,62	22,32	31,39	27,30	28,85	28,81	30,90	32,08
Servicios prestados a las empresas	14,30	12,78	20,58	18,25	23,36	23,32	21,33	23,68	26,77
Administración pública	16,33	16,29	9,97	6,42	12,25	12,63	6,00	5,22	5,38
	Relación entre el valor agregado bruto y el valor bruto de producción								
Agropecuario	57,39	52,62	54,07	39,71	38,55	41,99	44,24	41,56	37,39
Industria extractiva	45,01	65,15	42,42	48,21	56,21	56,39	61,01	69,92	69,46
Alimentos	23,29	21,52	19,83	33,06	27,79	24,04	28,63	32,35	33,46
Bienes de consumo duradero	36,84	32,76	45,35	70,79	54,98	72,52	49,38	56,68	64,13
Industria de base	32,77	28,87	26,17	34,41	35,06	32,77	36,32	35,90	34,06
Bienes de capital	37,62	36,58	23,24	38,63	35,96	33,98	34,89	33,31	34,07
Bienes de consumo no duradero	68,27	73,50	95,77	66,08	72,57	71,59	54,21	50,55	48,10
Comercio y reparaciones	55,91	44,87	69,94	65,22	66,77	66,33	51,83	48,49	52,95
Servicios a las familias	71,52	74,39	69,04	67,43	63,20	62,72	60,45	59,22	59,18
Servicios prestados a las empresas	62,86	54,25	57,44	54,91	55,50	55,51	50,73	46,19	53,57
Administración pública	66,52	70,35	62,31	60,83	63,34	60,74	54,93	53,09	48,61

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Statistics" [en línea] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010> [fecha de consulta: abril de 2010].

relaciones entre los sectores terciario y secundario sean aún más fuertes. Para ello es necesario fortalecer los vínculos productivos con el resto de la economía y, como sugieren Domingues y otros (2006), integrar las políticas tecnológicas y de desarrollo regional creando articulaciones en segmentos específicos de la industria, o sea, en los sectores altamente tecnológicos y que necesitan servicios especializados.

Los resultados aportados por este trabajo ofrecen un espacio para debatir sobre el papel que los agentes pueden desempeñar en el desarrollo del sector terciario.

Cabe señalar la posibilidad de participación del gobierno brasileño en el proceso de integración productiva, ya sea por medio de políticas sectoriales específicas o iniciativas que promuevan el aumento de los ingresos, lo que a su vez permitiría el consumo de servicios más complejos. A largo plazo, el consumo de tales servicios permitiría una mayor integración con el sector industrial y una convergencia hacia la estructura presentada por las economías desarrolladas (por ejemplo, de los Estados Unidos de América y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

Bibliografía

- Amadeo, E.J. y V. Pero (2000), "Adjustment, stabilisation and the structure of employment in Brazil", *The Journal of Development Studies*, vol. 36, Nº 4, Londres, Taylor and Francis.
- Arriagada, I. (2007), "Abriendo la caja negra del sector servicios en Chile y Uruguay", *Género, familias y trabajo: Rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, M.A. Gutiérrez, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bailly, A.S., D. Maillat y W.J. Coffey (1987), "Service activities and regional development: some European examples", *Environment and Planning*, vol. 19, Nº 5, Londres, Pion Ltd.
- Barras, R. (1986), "Towards a theory of innovation in services", *Research Policy*, vol. 15, Nº 4, Amsterdam, Elsevier.
- Bell, D. (1973), *O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social*, São Paulo, Cultrix.
- Bernardes, R., V. Bessa y A. Kalup (2005), "Serviços na PAEP 2001: reconfigurando a agenda de pesquisas estatísticas de inovação", *São Paulo em perspectiva*, vol. 19, Nº 2, São Paulo, Fundação Seade.
- Boden, M. e I. Miles (2000), *Services and the Knowledge-Based Economy*, Londres, Continuum.
- Bonet, J. (2007), "La terciarización de las estructuras económicas regionales en Colombia", *Revista de economía del Rosario*, vol. 10, Nº 1, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Braibant, M. (2002), "International comparability of the business services", 13th International Conference on Input-Output Techniques [en línea] http://www.iioa.org/pdf/13th%20conf/Braibant_BusinessServices.pdf
- Camacho, J.A. y M. Rodríguez (2008), "The tertiarisation process in developing economies: an Input-Output Approach", RESER Conference, Stuttgart [em línea] http://www.reser.net/2008-RESER-Conference-papers-Stuttgart-25-26-September_a442.html
- Carneiro, F.G. (1994), "Informalidade e terceirização: duas tendências opostas?", *Revista de economia política*, vol. 14, Nº 4, São Paulo.
- Castellacci, F. (2008), "Technological paradigms, regimes and trajectories: manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation", *Research Policy*, vol. 37, Nº 6-7, Amsterdam, Elsevier.
- Castells, M. (1999), *Era da informação - A sociedade em rede*, vol. 1, São Paulo, Paz e Terra.
- Coffey, W.J. y A.S. Bailly (1991), "Producer services and flexible production: an explanatory analysis", *Growth and Change*, vol. 22, Nº 4, Wiley.
- Delgado, A.P. (2005), "Serviços e desenvolvimento regional", *Compêndio de economia regional*, J.S. Costa (coord.), Coimbra, Príncipe.
- Domingues, E.P. y otros (2006), "Organização territorial dos serviços no Brasil: polarização com frágil dispersão", *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*, J.A. Negri y L.C. Kubota (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Escaith, H. (2006), "Industrialización truncada y terciarización sustitutiva en América Latina", *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, vol. 37, Nº 147, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freire, C.E.T. (2006a), "KIBS no Brasil: um estudo sobre os serviços empresariais intensivos em conhecimento na região metropolitana de São Paulo", São Paulo, Universidad de São Paulo.
- _____ (2006b), "Um estudo sobre os serviços em conhecimento no Brasil", *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*, J.A. Negri y L.C. Kubota (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Fuchs, V.R. (1968), *The Service Economy*, Nueva York, National Bureau for Economic Research.
- Gallouj, F. (2002), "Innovation in services and the attendant old and new myths", *Journal of Socio-Economics*, vol. 31, Nº 2, Amsterdam, Elsevier.
- Greenhalgh, C. y M. Gregory (2001), "Structural change and the emergence of the new service economy", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 63, número especial, Oxford, Universidad de Oxford.
- Guilhoto, J.J.M. y otros (1994), "Índices de ligações e setores-chave na economia brasileira: 1959/80", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 24, Nº 2, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Harvey, D. (1992), *Condição pós-moderna*, São Paulo, Loyola.
- Hilgemberg, C.M.T., C.W. Campos y E.M. Hilgemberg (2009), "Produção e emprego no setor de serviços prestados às empresas no Brasil na década de 1990: uma aplicação de insumo-produto", VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo.
- Hoekman, B. y A. Matoo (2008), "Services trade and growth", *Policy Research Working Paper Series*, Nº 4461, Washington, D.C., Banco Mundial.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística) (2003), *As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil em 2001*, Rio de Janeiro.
- Illeris, S. y J. Philippe (1993), "Introduction: the role of services in regional economic growth", *The Services Industries Journal*, vol. 13, Nº 2, Taylor and Francis.
- Jesus, J.A. (2005), "A contribuição dos serviços empresariais intensivos em conhecimento (kibs) para o desenvolvimento regional", *Revista desenvolvimento econômico*, vol. 7, Nº 12, Universidade Salvador (UNIFACS).
- Katzman, R. (1984), "Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 24, Santiago de Chile.
- Kon, A. (2007), "Sobre a economia política do desenvolvimento e a contribuição dos serviços", *Revista de economia política*, vol. 27, Nº 1, São Paulo, Centro de Economia Política.
- _____ (2004), *Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil*, Rio de Janeiro, Campus/Elsevier.
- Lima, L.C. y A.M. Rocha (2009), "Reflexões sobre o terciário", *GeoTextos*, vol. 5, Nº 2, diciembre.
- López, L.M. y E.P. Cobos (2008), "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario", *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, Nº 69, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Maroto-Sánchez, A. (2010), "Growth and productivity in the service sector: the state of the art", *Documentos de trabajo*, Nº 7, Madrid, Universidad de Alcalá.
- Mazumdar, S. (2010), "Industry and services in growth and structural change in India: some unexplored features", *Working Paper*, Nº 20401, Munich, University Library of Munich.
- Melo, H.P. y otros (1998), "O setor de serviços no Brasil: uma visão global - 1985/95", *Texto para discussão*, Nº 549, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Miller, R.E. y P.D. Blair (2009), *Input-output Analysis: Foundations and Extensions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Mitra, A. (2010), "Industry-tertiary balance: issues revisited", *Journal of Studies on Manufacturing*, vol. 1, Nº 1, HyperSciences Publisher.
- Muller, R. y A. Zenker (2001), "Business services as actors of knowledge transformation: the role of kibs in regional and national innovation systems", *Research Policy*, vol. 30, Nº 9, Amsterdam, Elsevier.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010a), "Statistics" [en línea] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010> [fecha de consulta: abril de 2010].
- _____ (2010b), "Input-Output Tables" [en línea] http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_34445_38071427_1_1_1_1,00.html [fecha de consulta: abril de 2010].
- Paiva, P.T.A. (1986), "Cinquenta anos de crescimento populacional e absorção de mão-de obra no Brasil: de 1950 a 2000", *Revista*

- brasileira de estudos de população*, vol. 3, N° 1, Río de Janeiro, Associação Brasileira de Estudos Populacionais.
- Pandit, K. y E. Casetti (1989), "The shifting patterns of sectoral labor allocation during development: developed versus developing countries", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 79, N° 3, Washington, D.C., Association of American Geographers.
- Phelps, N.A. y T. Ozama (2003), "Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared", *Progress in Human Geography*, vol. 27, N° 5, Sage Publications.
- Pilat, D. (2005), "Introduction and synthesis", *Enhancing the Performance of the Service Sector*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Pilat, D. y A. Wölfl (2005), "Measuring the interaction between manufacturing and services", *Working Paper*, N° 2005/05, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Pinto, A. (1984), "Modernización y terciarización: Malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 24, Santiago de Chile.
- Rocha, F. (1997), "Composição do crescimento dos serviços na economia brasileira: uma análise da matriz insumo-produto-1985/92", *Texto para discussão*, N° 522, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Roggero, A.M. (1976), *Urbanización, industrialización y crecimiento del sector servicios en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Sassen, S. (1999), "As cidades na economia global", *Cadernos de urbanismo*, vol. 1, N° 1, Río de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo.
- Schettkat, R. y L. Yocarini (2003), "The shift to services employment: a review of the literature", *Discussion Paper*, N° 964, Nueva York, Institute for the Study of Labor.
- Siddiqui, S.H. y H.M.N. Saleem (2010), "Service-led industrial policy for inclusive growth and competitiveness", *Competitiveness Review*, vol. 20, N° 2, Emerald.
- Sonis, M. y G. Hewings (1989), "Error and sensitivity input-output analysis: a new approach", *Frontiers of Input-Output Analysis*, R.E. Miller, K.R. Polenske y A. Rose (eds.), Nueva York, Oxford.
- Storper, M.S. y A.J. Venables (2004), "Buzz: face-a-face contact and the urban economy", *Journal of Economic Geography*, vol. 4, Oxford University Press.
- Vargas, E.R. y P.A. Zawislak (2006), "Inovação em serviços no paradigma da economia do aprendizado: a pertinência de uma dimensão espacial na abordagem dos sistemas de inovação", *Revista de administração contemporânea*, vol. 10, N° 1, Río de Janeiro, Associação Nacional de Pos-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).
- Weller, J. (2004), "El empleo terciario en América Latina: Entre la modernidad y la sobrevivencia", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago de Chile.
- Wölfl, A. (2005), "The service economy in OECD countries", *Enhancing the Performance of the Service Sector*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Las políticas económicas de Keynes: Reflexiones sobre la economía brasileña en el período 1995-2009

Fábio Henrique Bittes Terra y Fernando Ferrari Filho

RESUMEN

Como es sabido, Keynes propone la deliberada acción del Estado —sobre todo mediante la implementación de políticas económicas— a objeto de coordinar y estabilizar la dinámica de las economías monetarias. En ese contexto, los objetivos de este trabajo son recuperar y presentar las prescripciones de política económica de Keynes —específicamente las políticas monetaria, fiscal y cambiaria— y analizar el desempeño de la economía brasileña en el período 1995-2009, a partir de la lógica de funcionamiento de la política económica keynesiana. Los resultados obtenidos indican que las políticas económicas posteriores al Plan Real no lograron mantener a la economía brasileña en una trayectoria de crecimiento sostenido y estable ante las crisis económicas endógenas y exógenas observadas a lo largo del período examinado. Asimismo, en las conclusiones se cuestiona el carácter keynesiano de las políticas anticíclicas implementadas por las autoridades económicas brasileñas desde la crisis internacional de 2007-2008.

PALABRAS CLAVE

Economía keynesiana, política económica, macroeconomía, política monetaria, política fiscal, tipos de cambio, Brasil

CLASIFICACIÓN JEL

B22, E12, E63

AUTORES

Fábio Henrique Bittes Terra es profesor adjunto del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Uberlândia. fhbterra@yahoo.com.br

Fernando Ferrari Filho es profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul e Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). ferrari@ufrgs.br

I Introducción

En la teoría económica de John Maynard Keynes se propone una deliberada actuación del Estado en la economía con el objetivo de prevenir las crisis de demanda efectiva inherentes a la dinámica de las economías monetarias. Sin embargo, salvo en algunos pocos pasajes concentrados en el último capítulo de su obra más influyente, *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Keynes examina marginalmente las características que la política económica debería tener para concretar dicha acción estatal.

Desde la década de 1970, algunos autores se dedicaron a recuperar las prescripciones de política económica contenidas en las obras de Keynes, entre ellos Davidson (1972 y 1982); Minsky (1982 y 1986); Kregel (1985 y 1994-1995), y Carvalho (1992). Además de corregir la interpretación errónea de las propuestas keynesianas de política económica, inadvertidamente confundidas con políticas de dinero fácil y desequilibrios presupuestarios por parte de la corriente de pensamiento mayoritaria, se hacía hincapié en su actualidad. A pesar de haber sido formuladas décadas atrás, las indicaciones de política económica de Keynes son bastante actuales y conciernen a la articulación de políticas económicas con las que se procura la expansión de la demanda efectiva y el pleno

empleo, sin descuidar la estabilidad monetaria y los equilibrios presupuestario y externo.

En ese contexto, el objetivo inicial de este trabajo consiste en presentar las prescripciones de política económica de Keynes, en particular las políticas monetaria, fiscal y cambiaria. Una vez presentadas las referidas políticas, se hace una breve reflexión sobre las políticas económicas implementadas en el Brasil después de la introducción del Plan Real en julio de 1994 y, más específicamente, en el período posterior a la crisis financiera internacional de 2007-2008. La idea consiste en analizar la economía brasileña a lo largo de ese período de acuerdo con la lógica de funcionamiento de la política macroeconómica keynesiana.

Para ello, el artículo se estructura en cuatro secciones, incluida esta Introducción. En la sección II se presentan las políticas monetaria, fiscal y cambiaria desde la perspectiva keynesiana. Sobre la base del marco teórico descrito, en la sección III se establece si las políticas macroeconómicas implementadas entre 1995 y 2009, incluso aquellas aplicadas durante la crisis financiera internacional, constituyen políticas económicas keynesianas. En la sección IV se presentan las conclusiones del artículo.

II Las políticas monetaria, fiscal y cambiaria propuestas por Keynes

En general, la inestabilidad cíclica en los niveles de producto y empleo siempre fue una de las preocupaciones fundamentales de Keynes (Ferrari Filho, 2006a). En última instancia, este autor afirmaba que el problema de las fluctuaciones deriva del hecho de que “una economía monetaria [...] es, ante todo, aquella en que ‘los cambios de opinión con respecto al futuro’ son capaces de influir en el volumen de empleo” (Keynes, 1964, pág. 4).

Como es sabido, Keynes define las economías capitalistas como “economías empresariales o economías monetarias de producción”. La característica esencial de una economía monetaria es que la moneda no es

solo un medio de intercambio, sino un activo capaz de prevenir las modificaciones en las expectativas de los agentes en términos de “cambios de opinión con respecto al futuro”, pues reserva poder de mando sobre la riqueza social a lo largo del tiempo y posee liquidez máxima para saldar tanto las transacciones a la vista como los contratos para pagos futuros. Dependiendo de la forma en que la preferencia de los empresarios por la liquidez (es decir, la demanda de moneda) resulte condicionada por sus expectativas respecto del futuro, se inducirán movimientos de sustitución de las formas de riqueza, aumentando o disminuyendo la demanda

de activos reproducibles y, de ese modo, acrecentando o aminorando el ingreso generado en la producción de nuevos ítems (Carvalho, 1994, pág. 47).

Con el fin de mitigar el ritmo de esos “cambios de opinión con respecto al futuro” por parte de quienes poseen capacidad de mando sobre la actividad económica, es decir, los empresarios, Keynes propuso una nueva filosofía social para resolver “los principales inconvenientes de la sociedad en que vivimos [...] [es decir,] su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos” (Keynes, 1964, pág. 372). En ese sentido, Keynes, dando a sus pretensiones un carácter “razonablemente conservador”, afirmó que:

“El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. [...] Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada” (Keynes, 1964, pág. 378).

La requerida orientación estatal propugnada por Keynes se expresaba por medio de aquello que define, en última instancia, el norte económico de cualquier sistema social: la política. Keynes (citado en Minsky, 1986, pág. 8) define el problema político de la siguiente manera:

“El problema político de la humanidad consiste en combinar tres cosas: eficiencia económica, justicia social y libertad individual. La primera necesita sentido, prudencia y conocimiento técnico; la segunda, un espíritu desinteresado y entusiasta, que ame al hombre corriente; la tercera, tolerancia, amplitud de miras, apreciación de las excelencias de la variedad y de la independencia, que prefiere, ante todo, dar oportunidades libres a lo excepcional y a lo ambicioso”.

De acuerdo con Carvalho (2008), la política económica keynesiana no se caracteriza por un principio de asignación, sino por un principio de movilización. Su objetivo es impulsar, sobre todo, las reservas de recursos que se desvían de la demanda efectiva y, por ende, de la realización de las expectativas de los empresarios, agentes de los cuales dependen el empleo y el aumento de la riqueza en la sociedad.

Según Keynes, la política de movilización de recursos hacia la demanda efectiva no es más que el conjunto de las políticas macroeconómicas convencionales —monetaria

y fiscal y, en un contexto de economía abierta, cambiaría—, puesto que las políticas a nivel microeconómico podrían producir distorsiones, privilegios e ineficiencias. Al actuar en un ámbito más generalizado, como el macroeconómico, podría permitirse la actuación más amplia posible de la iniciativa privada, evitando de ese modo la concentración de oportunidades e ingresos. También sería posible la socialización de los riesgos de frustración de expectativas, que salvaría a los trabajadores de despidos a gran escala. Con ese objetivo, Keynes destaca los papeles que corresponden a las políticas monetaria, fiscal y cambiaria.

A la política monetaria correspondería alinear, mediante la administración de la tasa de interés de la economía, los precios relativos de los activos en el sistema económico. Keynes (1964, págs. 225-226) argumenta que todos los activos poseen intrínsecamente una tasa de interés que equivale a su tasa de rendimiento. Al comparar entre las diversas remuneraciones factibles de elección, los agentes pueden destinar sus recursos —en caso de que les resulte más ventajoso, en términos de liquidez, costo de mantenimiento y cuasi-renta— a activos no susceptibles de expansión de la actividad económica, principalmente cuando las inversiones productivas realizadas en el pasado se convirtieron en reservas involuntarias y expectativas frustradas.

La tasa de interés básica señalada por la autoridad monetaria debería mantenerse en pleno conocimiento público y a un nivel considerado normal, de acuerdo con los hábitos y las costumbres del público, pues como señala Carvalho (1999, pág. 275), las personas tienen expectativas con respecto a la tasa de interés “normal” y esperan que las tasas actuales graviten a su alrededor. Así, al desconocerse el futuro, la tasa de interés es siempre objeto de intentos de anticipación por parte de los agentes, que la observan atentamente para no incurrir en elevados costos de oportunidad de inversión.

Carvalho (1994) llama la atención sobre un ejemplo representativo de la manera en que la política monetaria influye en la determinación de la composición de la cartera de los agentes. Según el autor, es en tal sentido que se construye la pirámide invertida característica de la visión keynesiana de la relación entre la moneda y los demás activos financieros. En el vértice se encuentra la moneda legal, y sobre ese vértice se apoyan los otros activos, en capas sucesivas, definida cada una por las disposiciones institucionales que establecen las reglas de convertibilidad entre los grupos y por la relación entre las tasas de rendimiento obtenidas en cada colección de activos (Carvalho, 1994, págs. 43-44).

Debido a la relación entre los diversos activos y la misma moneda, la política monetaria desempeña un papel importante en la dinámica económica. Sus repercusiones en la demanda efectiva son indirectas: inicialmente repercute en las condiciones de liquidez del mercado monetario para, a continuación, motivar diferentes decisiones en los agentes. De esa manera, si las autoridades estatales quisieran promover la ampliación del volumen de capital de la sociedad, sería apropiado reducir la tasa de interés para estimular las inversiones productivas. Además, el mantenimiento de la tasa de interés a niveles compatibles con la eliminación de la escasez de capital significa la “eutanasia del rentista”, clase que no es remunerada por su “riesgo y el ejercicio de la habilidad y el juicio”, sino por “explotar el valor de la escasez de capital” (Keynes, 1964, págs. 375-376).

Sin embargo, hay momentos en que la política monetaria poco contribuye a la estabilización de los ciclos dinámicos de las economías monetarias, pues su capacidad de inducir expansiones en la demanda efectiva disminuye cuando la incertidumbre de los agentes —tanto consumidores como inversionistas— acerca del futuro los lleva a conservar la moneda en lugar de gastarla, independientemente del nivel de interés estipulado por la autoridad monetaria. En ese contexto, común en momentos de crisis económica, se observa la “trampa de la liquidez”, que hace que la función de reserva de valor de la moneda se transforme en el objeto del deseo de los agentes. Al actuar de modo indirecto sobre el sistema económico y en algunas ocasiones tener pocos efectos en la preferencia por la liquidez de los agentes y en la demanda efectiva, Keynes (1980a) argumenta que:

“...no es muy correcto que atribuya una importancia fundamental a la tasa de interés. Atribuyo una importancia fundamental a la escala de inversión y me intereso en la tasa de interés como uno de los elementos para alcanzar esto. Sin embargo, debo considerar la intervención estatal para fomentar la inversión como un factor más importante” (Keynes, 1980a, pág. 350).

En esas circunstancias, la intervención estatal se presenta, sobre todo, en forma de política fiscal, que se funda tanto en la administración de los gastos públicos —que difiere completamente del déficit público— como en la política de tributación.

El objetivo de la política de tributación consiste, por una parte, en permitir la redistribución del ingreso distribuido en forma desigual, ya sea mediante la tributación del ingreso o los impuestos sobre la herencia. Por otra parte, al ampliar la capacidad de gasto del Estado, la política tributaria permite la expansión de la

demanda agregada del sistema económico. Por último, como señala Keynes (1972), también puede servir para ampliar el ingreso disponible, fomentando la ampliación de la demanda efectiva.

En la perspectiva original de Keynes, la administración de los gastos públicos se centra en la constitución de dos presupuestos: el ordinario (corriente) y el de capital¹. El presupuesto ordinario corresponde al fondo de recursos necesarios para el mantenimiento de los servicios básicos prestados por el Estado a la población, tales como salud pública, educación, infraestructura urbana, defensa nacional y previsión social. Pese a que, como señala Kregel (1985), Keynes creía en la importancia de esos gastos corrientes —sobre todo de las transferencias de la previsión social— como “estabilizadores automáticos” de los ciclos económicos, el presupuesto ordinario debería ser siempre superavitario o, al límite, equilibrado.

Como ejemplo de su preocupación por el equilibrio presupuestario, en medio de los debates que se entablaron en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre el sistema de seguridad social que debería construirse después de la Segunda Guerra Mundial, Keynes argumentó que las pensiones que habrían de pagarse se convertirían en una pesada carga, debiéndose pagarlas sin haber fondos acumulados y, simultáneamente, acumular fondos para pensiones futuras (Keynes, 1980a, págs. 204-205)².

La necesidad de evitar los déficits públicos en el presupuesto ordinario deriva de sus repercusiones en una economía monetaria, entre ellas:

- i) la creación de deudas de “peso muerto”, es decir, deudas con respecto a las cuales no se constituyó ningún servicio lucrativo para equilibrar su pago futuro;
- ii) la presión sobre la tasa de interés de la economía, en función de la demanda de recursos privados por parte del sector público para financiar sus saldos deficitarios;

¹ Las descripciones de Keynes sobre la política presupuestaria se encuentran en el capítulo 5 del volumen XXVII de los *Collected Writings of John Maynard Keynes*, denominado “*Employment Policy*”. Estas se debatieron con diversos interlocutores a propósito de los problemas que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte enfrentaría después de la Segunda Guerra Mundial, entre ellos el fin del pleno empleo. Véase más sobre el tema en Keynes (1980a, cap. 5).

² Las discusiones se entablaron en la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, establecida en junio de 1941, y se concentraron, principalmente, entre Keynes y William Beveridge, presidente de la referida comisión. Véase más sobre el tema en Keynes (1980a, cap. 4).

- iii) el riesgo de que el Estado, dependiendo del ritmo de crecimiento y del perfil de endeudamiento con relación al crecimiento económico y el aumento de los ingresos públicos, se vea obligado a crear deuda nueva para pagar la deuda anterior.

En ese contexto, Keynes señala que es probable que el monto del superávit fluctúe de un año a otro en los casos usuales. Sin embargo, no se debe pretender alcanzar la compensación de las fluctuaciones cíclicas del sistema económico por medio del presupuesto ordinario, pues debe dejarse esa tarea al presupuesto de capital (Keynes, 1980a, pág. 278).

Por otra parte, el presupuesto de capital es aquel en que se discriminan los gastos públicos referentes a las inversiones productivas del Estado para mantener la estabilidad en el sistema económico. Esas inversiones deben ser realizadas por órganos públicos o semipúblicos, con un claro objetivo de regulación del ciclo económico³.

El presupuesto de capital podría ser deficitario, pero ese déficit se financiaría con los superávits necesariamente obtenidos en el presupuesto ordinario. De esa forma, la deuda eventualmente construida por el déficit en el presupuesto de capital no se relacionaría con actividades estatales de toma de préstamos en los mercados financieros, sino con actividades productivas o semiproductivas que sustituirán gradualmente a la deuda de peso muerto (Keynes, 1980a, pág. 277).

A diferencia de lo que un analista imprudente pudiera pensar, la verdadera política fiscal de gasto público keynesiana no tiene carácter de instrumento de “última instancia”. La definición de “estabilizador automático” puede encontrarse en el propio Keynes como un programa de largo plazo (de inversiones de organismos públicos o semipúblicos) capaz de reducir la amplitud potencial de fluctuación a límites mucho más estrechos (Keynes, 1980a, pág. 322).

Así, según el argumento de Keynes, la principal tarea del estabilizador automático sería la de prevenir amplias fluctuaciones mediante un programa estable y continuo de inversiones a largo plazo. En otras palabras, su función no sería poner remedio a los altos y bajos de la trayectoria del sistema económico, sino evitar que estos tengan lugar. Además, una vez establecido un programa de inversiones productivas a largo plazo, las fluctuaciones que se presentaren en el corto plazo se manejarían

con más facilidad en el marco del mismo programa de largo plazo, ya sea mediante la anticipación de algunas medidas futuras en vista de los primeros síntomas de insuficiencia de la demanda efectiva o la postergación de proyectos de inversión del presupuesto de capital al percibir señales de exceso de demanda agregada.

En consecuencia, las medidas para contener las fluctuaciones en el corto plazo no deben limitarse a promover fases de expansión, sino que deben tomarse incluso para evitar episodios de exceso de demanda agregada. Como señala Keynes (citado en Szmercsányi, 1984, pág. 194):

“...la mayor cantidad de dinero disponible para gastar en los bolsillos de los consumidores se encuentra inesperadamente con una cantidad de bienes que no ha aumentado, de modo que el consumidor vuelve a casa con el dinero quemándole los bolsillos, lo que hace necesario establecer algunos medios para retirar el poder adquisitivo del mercado; de lo contrario, los precios deberán subir hasta que los bienes disponibles se vendan a precios que absorban el incremento de gastos —es decir, prevalecerá el método de inflación”.

Al promover instituciones productivas, el presupuesto de capital construye su propio superávit a lo largo del tiempo. Para el equilibrio de las finanzas públicas basta que no se incurra en déficit corriente, ya que los eventuales desequilibrios en el presupuesto de capital a corto plazo se financiarán con los superávits del presupuesto ordinario y que los rendimientos de las inversiones públicas realizadas tienden a equilibrar el mismo presupuesto de capital a largo plazo. En palabras de Keynes (1980a, pág. 320), los gastos de capital deben, parcial si no completamente, pagarse a sí mismos.

La posibilidad de equilibrio del saldo del presupuesto de capital en el largo plazo vuelve mucho más racional y viable el presupuesto público en su totalidad, fomentando la construcción de superávits a lo largo del tiempo y, por consiguiente, el ahorro público en ambas partes del presupuesto keynesiano. Se aleja de ese modo la posibilidad de incurrir en déficits presupuestarios que, conforme ratifica Keynes (1980a, pág. 352), tendrán lugar si el volumen de las inversiones previstas no logra favorecer el equilibrio. En esas condiciones, y solo en ellas, el equilibrio presupuestario podrá lograrse mediante el desequilibrio del presupuesto ordinario. Aunque este deberá ser un último recurso, y solo deberá entrar en juego si se rompen los mecanismos del presupuesto de capital (Keynes, 1980a, pág. 352).

No obstante, Keynes argumenta además que, para que no queden dudas en cuanto a su verdadera intención

³ Para Keynes (citado en Kregel, 1985, pág. 37), el órgano semipúblico procura el bien público y se acerca más a la condición de una corporación pública que de una empresa privada. Por ejemplo, las universidades, el Banco de Inglaterra, la Autoridad Portuaria de Londres y las sociedades por acciones.

al prescribir modos de funcionamiento de la política fiscal, no se debe permitir que se confunda la idea fundamental del presupuesto de capital con el particular —y algo desesperado— expediente del déficit (Keynes, 1980a, págs. 353-354).

El papel fundamental destinado al gasto en inversión con respecto al gasto en consumo —en términos de la dinámica de la demanda agregada en una perspectiva keynesiana— se concentra, en especial, en tres aspectos. En primer lugar, la reserva de riqueza acumulada en la sociedad depende fundamentalmente de las decisiones de inversión, que movilizan recursos ociosos en forma de máquinas, equipos y, sobre todo, de trabajo humano. En segundo lugar, como destaca Carvalho (2008), el aumento inicial de la riqueza, que deriva del traspaso de recursos de un individuo a otros en el acto de invertir, puede generar un circuito de gastos y, en consecuencia, nuevos incrementos de los ingresos por medio del efecto multiplicador. Por último, surge para Keynes la cuestión de por qué preferir una fuerte escala de inversión con respecto a un crecimiento en el consumo. Su principal razón sobre este asunto es que no cree que se haya alcanzado el punto de saturación del capital (Keynes, 1980a, pág. 350).

El presupuesto de capital no debe fomentar inversiones públicas rivales, sino complementarias de las inversiones de la iniciativa privada⁴ (Carvalho, 1999). Las primeras deben funcionar por excelencia como inductoras de las segundas y, de ese modo, como estabilizadoras de las fluctuaciones cíclicas del sistema económico. No está de más subrayar que las expectativas de los agentes constituyen el factor desestabilizador del sistema y, por lo tanto, es sobre ellas que la política fiscal de gasto en inversión debe actuar. Para que eso quede claro, Keynes elabora la noción de presupuesto de capital, de modo que el inversionista productivo pueda contar con el compromiso de la actuación estatal.

En síntesis, en un mundo incierto, en el que los agentes arriesgan su posibilidad de mando sobre la riqueza social con miras a conseguir más de ese poder en el futuro, la política fiscal debe ser sólida para garantizar una dinámica de crecimiento de la riqueza y, por ende, fomentar las proyecciones de los inversionistas. En esa dirección, Minsky (1986, pág. 6) argumenta que “para que el mecanismo de mercado funcione bien, debemos limitar la incertidumbre debida a los ciclos de negocios,

para que las expectativas que guían las inversiones puedan reflejar una visión de progreso tranquilo”.

Con respecto a la política cambiaria, las propuestas de Keynes se orientan a la articulación de un sistema de tipo de cambio administrado, con la meta de asegurar tanto el equilibrio externo como la estabilidad de los precios. En su Unión Internacional de Compensación —la propuesta de Keynes para la reorganización del orden económico mundial al término de la Segunda Guerra Mundial— el autor deja en claro esa idea al señalar que uno de los objetivos del sistema de cambio fijo, pero modificable según las circunstancias, debería ser el de reducir la incertidumbre acerca de los precios futuros de los activos y los bienes comercializables cuando los agentes económicos deban tomar decisiones de cierre de contratos de cambio (Ferrari Filho, 2006b, cap. 3).

Asimismo, Keynes se preocupó de subrayar que la dinámica externa de las economías monetarias no podría prescindir de instrumentos que permitieran simetrías de equilibrio entre las relaciones comerciales y financieras de los países. En ese sentido, Keynes propuso la institución de un “organizador de mercado internacional” que debería: i) emitir una moneda de aceptación universal; ii) asegurar las condiciones para que los desequilibrios comerciales se compensaran automáticamente, de modo que los países deficitarios no se vieran obligados a atraer capitales para financiar sus balanzas de pagos; iii) establecer las normas de administración cambiaria, y iv) instituir mecanismos de control de capitales⁵.

Tres de los cuatro objetivos del “organizador de mercado internacional” (la compensación automática de los desequilibrios comerciales, la vigencia de un cambio administrado y la adopción de mecanismos de control de capitales) desempeñan dos papeles fundamentales para Keynes, a saber: i) aminoran la incertidumbre de las expectativas empresariales, y ii) proporcionan mayor libertad a la conducción de la política monetaria, pues dificultan los efectos de transferencia (*pass-through*) del tipo de cambio a los precios internos e impiden que la tasa de interés se utilice todo el tiempo para atraer capitales externos especulativos, lo que podría inhibir las inversiones productivas. En resumen, mediante la política cambiaria Keynes pretende establecer el equilibrio de las

⁴ Cabe además señalar que las inversiones del presupuesto de capital deben relacionarse con inversiones técnicamente sociales, que son aquellas decisiones que al no ser adoptadas por el Estado, lo no son por otros (Kregel, 1985, pág. 37).

⁵ En palabras de Keynes (citado en Szmrecsányi, 1984, pág. 198), la creación de una moneda universal y emitida por un “organizador de mercado internacional”, posibilitaría que el dinero ganado en la venta de bienes a un país pudiera gastarse en la compra de los productos de otro, ya que no se puede esperar que se equilibre la balanza comercial si los excedentes ganados en un país no se pueden utilizar para satisfacer las necesidades en otro país.

cuentas externas en forma intertemporal y dar la mayor autonomía posible a la política monetaria.

Como señala Marcuzzo (2005, pág. 2), en la teoría de Keynes se anuncia todo el tiempo aquello que debe realizarse para hacer sostenible el nivel de inversión, sin embargo, ello debe interpretarse más en el sentido de “estabilizar la confianza de los negocios” que como un plan de obras públicas financiadas mediante la contracción de deuda. Eso ocurre porque la confianza de Keynes en la “socialización de las inversiones” en lugar de depositarla en una política fiscal orientada a morigerar los niveles de consumo a lo largo del ciclo de negocios, manifiesta su preocupación por el tamaño del déficit y la importancia atribuida a los incentivos dados

al mercado para alcanzar el nivel deseado de empleo (Marcuzzo, 2005, pág. 2).

Se evidencia por último que, tanto en su concepción como en su implementación, la política económica keynesiana aspira al mantenimiento de los niveles de demanda efectiva, con el objetivo de mitigar el desempleo involuntario mediante la estabilización de las expectativas empresariales. El resultado que se procura alcanzar con las políticas económicas keynesianas es, en última instancia, la construcción de una sociedad con eficiencia económica, justicia social y libertad individual. Con esa idea en mente, en la sección III se analiza la conducción de las políticas macroeconómicas en el Brasil a lo largo del período posterior al Plan Real.

III

Consideraciones sobre la política económica en el período 1995-2009 desde una perspectiva keynesiana

1. La lógica del Plan Real y la implementación de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria

Como es sabido, el Plan Real se articuló sobre la base de la misma lógica de los programas de estabilización económica implementados en los países en desarrollo, en especial en los países latinoamericanos, a inicio de los años noventa, a saber: ancla cambiaria y liberalización comercial y financiera.

La experiencia muestra que la evolución de los programas de estabilización económica fundados en la referida lógica presenta casi siempre la siguiente secuencia:

- i. En un primer momento, se observa una caída abrupta de la tasa de inflación acompañada por una considerable apreciación del tipo de cambio.
- ii. Cuando el tipo de cambio real se aprecia, como resultado de la diferencia entre la tasa de inflación interna y la tasa de inflación internacional en un contexto en que el tipo de cambio nominal se mantiene relativamente estable, los saldos de la balanza comercial se deterioran, contribuyendo así a los desequilibrios de la balanza de pagos en cuenta corriente.
- iii. Dichos desequilibrios pasan a ser financiados mediante la entrada de capitales extranjeros, sobre todo especulativos y dirigidos a los títulos públicos.

- iv. La deuda pública aumenta y el costo de prorrogar el pago termina por presionar el déficit público.
- v. Los déficits gemelos —externo y fiscal— indican la incoherencia de “fundamentos macroeconómicos” para el mercado; y
- vi. Se manifiestan crisis cambiarias.

El Plan Real no fue una excepción. A pesar del relativo éxito en cuanto al control del proceso inflacionario, el incentivo a las importaciones —a raíz de la apertura comercial y la valorización cambiaria— y el ritmo lento de las exportaciones ocasionaron un rápido deterioro de la balanza comercial, conduciendo al país a incurrir en déficits de la balanza de pagos en cuenta corriente. Esos déficits se financiaron mediante el ingreso de capital externo —de inversión de riesgo o, sobre todo, de cartera— y esto a su vez provocó un incremento del pasivo del sector público⁶.

⁶ Si bien el financiamiento del déficit público del país se realizó, en buena parte, mediante capitales externos, esto no supuso el crecimiento de su pasivo externo. La afluencia de capitales se destinó a títulos denominados en moneda nacional, ampliamente indexados a la tasa de interés y a la variación cambiaria. Por una parte, esta estrategia significó la reducción de la exposición del pasivo externo del país a la volatilidad cambiaria, pero por otra, no contribuyó a resguardar las reservas cambiarias de reflujos especulativos de los capitales extranjeros.

La incoherencia intertemporal de esa estrategia suscitó innumerables ataques especulativos al real a lo largo de la segunda mitad de los años noventa, casi todos derivados de una combinación de “crisis de contagio” y de evidencia de los desequilibrios macroeconómicos de la economía brasileña, en especial el externo, al punto incluso de acentuar el grado de vulnerabilidad y fragilidad externa del país. A inicios de 1999, cuando se agotó la estrategia de financiamiento del déficit externo crónico de la economía brasileña y se acabó la confianza de los agentes económicos en la política económica, no hubo otra alternativa que cambiar el régimen monetario-cambiario mediante la sustitución de la banda cambiaria por un tipo de cambio flexible y la implementación del régimen de metas de inflación. Esto determinó el fin del modelo de estabilización monetaria adoptado hasta entonces.

Desde la aplicación del Plan Real, la política monetaria ha desempeñado, directa e indirectamente, un papel activo en la estabilidad del proceso inflacionario: por una parte, entre 1994 y 1999, se utilizó para atraer flujos de capital externo y, por consiguiente, equilibrar la balanza de pagos (esencial para asegurar la estabilidad del tipo de cambio); por otra, a partir de la adopción del régimen de metas de inflación, se utilizó para llevar la inflación al centro de la meta e inhibir eventuales efectos de transferencia del cambio a los precios internos (Arestis, De Paula y Ferrari Filho, 2009). En síntesis, a lo largo de los años de estabilidad de los precios, la política monetaria se articuló en forma conservadora y

esto se tradujo en tasas de interés elevadas⁷. Es importante destacar que solo en algunos períodos esporádicos hubo una ligera flexibilidad monetaria, como por ejemplo, en los meses inmediatamente posteriores a la crisis de las hipotecas de alto riesgo.

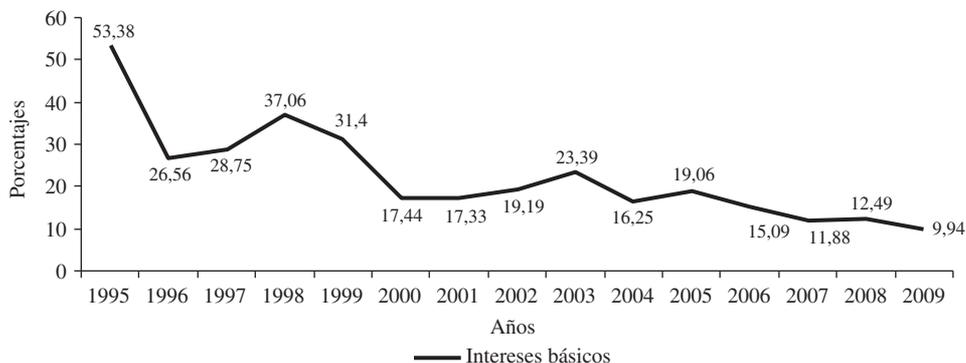
En el gráfico 1 se muestra la evolución de la tasa de interés básica de la economía brasileña en el período posterior al Plan Real, que ilustra el argumento del párrafo anterior. Pese a presentar una tendencia a la baja a lo largo del período, las tasas de interés básicas se mantuvieron en un nivel bastante elevado en ambos regímenes monetarios vigentes —ancla cambiaria entre julio de 1994 y enero de 1999 y régimen de metas de inflación después de junio de 1999.

La tasa de interés básica media de la economía brasileña entre 1995 y 2009 fue del 22,6% al año. En el período del ancla cambiaria, entre 1995 y enero de 1999, la tasa de interés alcanzó una media anual equivalente al 33,6%, mientras que entre junio de 1999 y diciembre de 2009, durante el régimen de metas de

⁷ La finalidad de la instrumentalización de la tasa de interés depende del régimen monetario vigente. Como señalan Arestis, De Paula y Ferrari Filho (2009), en el régimen brasileño de ancla cambiaria, la tasa de interés respondió por el equilibrio del sector externo. En el régimen de metas de inflación, los intereses básicos pasaron a ser el instrumento por excelencia para alcanzar las metas establecidas por la autoridad monetaria. Véase más información sobre la implementación de los diferentes regímenes monetarios en Arestis, De Paula y Ferrari Filho (2009).

GRÁFICO 1

Tasa de interés nominal básica de la economía brasileña, 1995-2009
(Media anual, en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata) - “Datos de macroeconomía”, 2010 [en línea] <http://www.ipeadata.gov.br>.

Nota: entre enero de 1995 y marzo de 1999, se calcularon los intereses medios anuales basados en la TBar, que era la tasa de interés básica de la economía brasileña en vigencia en ese momento. Para el resto de los cálculos se utilizó la tasa Over-SELIC (Sistema Especial de Liquidación y Custodia).

inflación con cambio fluctuante, la media fue del 16,4% al año. En el gráfico 1 se puede apreciar que a partir de 2006 la tasa de interés presentó una tendencia a la baja ligeramente constante, de modo que entre 2006 y 2009 se registraron las menores tasas de interés medias del período posterior al Plan Real. Se destaca, además, la considerable disminución que tuvo lugar entre 2008 y 2009, a raíz de la política monetaria anticíclica implementada para enfrentar el contagio de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en la economía brasileña. En ese contexto, la tasa de interés básica pasó del 13,75% anual en enero de 2009 a un 8,75% anual en diciembre del mismo año, el menor nivel registrado en el período posterior al Plan Real.

Como ya se mencionó, Keynes (1964) considera que los intereses representan una alternativa de inversión utilizada por los agentes para tratar de incrementar su riqueza. Por ese motivo se operacionalizan los intereses de la política monetaria, en un intento de influenciar las decisiones de gasto de los agentes. En ese sentido, Keynes (1980b, pág. 276) señalaba que no se puede esperar tener control sobre las tasas de interés internas, si los movimientos de recursos de capital hacia afuera del país son ilimitados, dado que sería necesario utilizar la tasa de interés para atraer capital externo con el cual financiar la balanza de pagos. En otras palabras, la reducción de la tasa de interés puede contribuir a la promoción de inversiones productivas en un momento de recesión, mientras que en momentos de expansión de la actividad económica la tasa de interés se puede utilizar para desincentivar la demanda efectiva de los agentes y controlar la inflación.

Entre 1995 y 1999, período del ancla cambiaria con amplia movilidad de capitales y déficit en cuenta corriente, la tasa de interés resultante de la política monetaria quedó sujeta a la especulación de los capitales internacionales, como “premio” a los agentes por invertir su riqueza en el Brasil y permitir, de esa forma, la continuidad de la administración cambiaria. En ese período, la necesidad de mantener niveles cambiarios, que impidieran los riesgos de transferencia de posibles desvalorizaciones cambiarias a los precios internos y sirvieran como ancla de la expectativa de precios futuros a los agentes, hizo que la tasa de interés interna registrara un diferencial notable con respecto a la tasa de interés media internacional.

El resultado de ese diferencial fue una vertiginosa afluencia de capitales al país y, por consiguiente, la apreciación del tipo de cambio real. Una de las consecuencias para la economía brasileña fue la reversión de su saldo comercial, con la necesidad —como subrayan

Bresser-Pereira y Nakano (2003)— de atraer “ahorro externo” para equilibrar la balanza de pagos de la cuenta corriente. Esto intensificó la vulnerabilidad externa del país, pues el déficit de dicha balanza se financió en gran medida con capitales especulativos de corto plazo. Por otra parte, habida cuenta de que los flujos monetarios con el exterior son uno de los factores condicionantes de la base monetaria, a objeto de evitar que la afluencia de capital (en especial, de los capitales especulativos) se convirtiera a reales en la economía brasileña y pusiera en riesgo la estabilidad monetaria recién alcanzada, se emitieron títulos de deuda pública, en su mayoría indexados a la tasa básica de interés y, a partir de fines de 1998, también remunerados por la variación de la cotización cambiaria. De ese modo, la apreciación cambiaria tuvo una vez más repercusiones en las finanzas públicas mediante la expansión de los gastos financieros y de la deuda pública.

A partir de la adopción del régimen de metas de inflación en julio de 1999, la lógica de la política de interés de la autoridad monetaria se modificó en apariencia, pero no necesariamente en esencia. En otras palabras, la política monetaria dejó de concentrarse exclusivamente en la atracción de flujos de capitales internacionales para incrementar el “ahorro externo” y, por consiguiente, equilibrar la balanza de pagos, sino que también se orientó al control de la demanda agregada con miras a mantener la tasa de inflación dentro del intervalo previamente establecido por el régimen de metas de inflación. En ese sentido, Bresser-Pereira y Nakano (2002) llaman la atención sobre el exceso de variables que pasaron a estar bajo la responsabilidad de la tasa de interés. Entre ellas se destaca el tipo de cambio, que inducía elevados intereses tanto para atraer el “ahorro externo” como para apreciar el real, evitando así cualquier posibilidad de efecto de transferencia. Corroborando la idea de que en el régimen de metas de inflación la tasa de interés y el tipo de cambio continuaron articulándose para mantener la inflación bajo control, Modenesi, Modenesi y Martins (2011) subrayan, al aplicar una regla de Taylor con respecto a la economía brasileña, la importancia del cambio para la definición de la tasa de interés en el Brasil durante el régimen de metas de inflación. Por su parte, Terra (2011) destaca la contracción de la demanda agregada mediante la emisión de títulos de deuda pública, como un elemento relevante en la definición de los intereses de la política monetaria.

Para llevar a cabo la política restrictiva, el banco central debió hacer que quienes detentaban el poder de inversión ratificaran la restricción monetaria, demandando los títulos

públicos que, al ser adquiridos, desviaban medios de pago a la circulación financiera y permitían así el control de la base monetaria. De esa manera, la política monetaria debió tener en cuenta el comportamiento del tipo de cambio, lo que condujo a la sobrecarga de funciones de la tasa de interés y la mantuvo a niveles elevados. Como se observa en el gráfico 1, el precio pagado por el banco central para provocar dicha desviación fue una media anual del 16,4%. A pesar de la relativa tendencia de continuidad de apreciación del tipo de cambio real evidenciada en el gráfico 2, el modus operandi del régimen de metas de inflación (elevadas tasas de interés), sumado al sistema de cambio fluctuante y al contexto de apertura de la cuenta de capital y financiera, no impidió la inestabilidad del tipo de cambio nominal (véase el gráfico 3).

Los momentos de desvalorización cambiaria más significativos en el período posterior a 1999 se concentraron en ese mismo año, cuando se modificó el régimen cambiario; en 2002, debido a las elecciones presidenciales en las que se indicaba a Luiz Inácio “Lula” da Silva como probable vencedor y por consiguiente se preveían cambios en la política macroeconómica; y en 2008, como consecuencia de la crisis de las hipotecas de

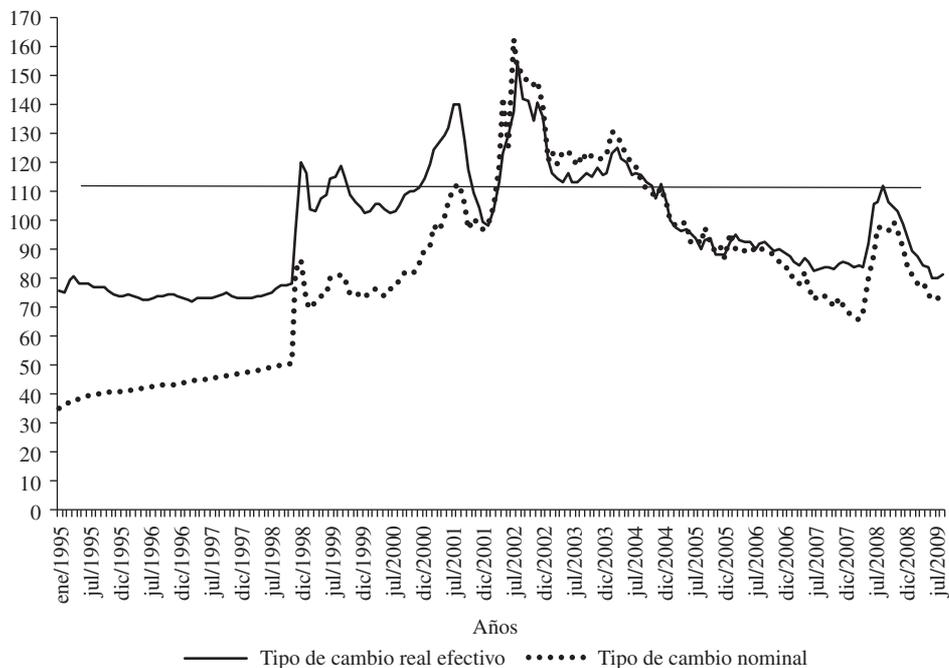
alto riesgo. Con excepción de esos períodos, se observó una tendencia de apreciación cambiaria, de modo que a fines de 2009, los valores del tipo de cambio nominal eran muy cercanos a los vigentes durante el período de ancla cambiaria. En los gráficos 2 y 3 se muestra la evolución de los tipos de cambio real y efectivo y nominal y la volatilidad del tipo de cambio, respectivamente.

La dependencia del “ahorro externo” para equilibrar la balanza de pagos en cuenta corriente fue una constante en el período posterior al Plan Real, con excepción del lapso 2003-2007 en que hubo un superávit en las transacciones corrientes debido a la dinámica exportadora de los productos básicos agrícolas y minerales. La sustitución de las exportaciones de productos manufacturados por exportaciones de productos básicos agrícolas y minerales contribuyó a apreciar aún más el tipo de cambio y creó un círculo vicioso en el proceso de exportaciones, pues intensificó el retroceso de las exportaciones de productos manufacturados e intensivos en tecnología⁸.

⁸ Bresser-Pereira (2009) explica en detalle este fenómeno conocido como “enfermedad holandesa”.

GRÁFICO 2

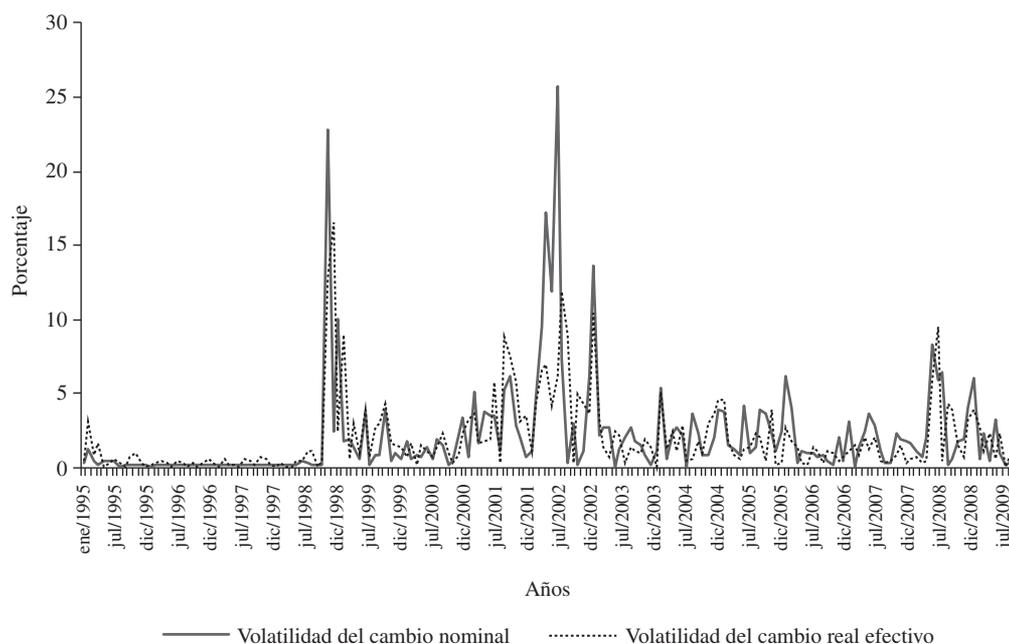
Tipos de cambio real efectivo y nominal, 1995-2009
(Índice base mayo de 2005= 100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata) - “Dados de macroeconomía”, 2010 [en línea] <http://www.ipeadata.gov.br>.

GRÁFICO 3

Volatilidad (desviación estándar) del tipo de cambio, 1995-2009
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata) - "Datos de macroeconomía", 2010 [en línea] <http://www.ipeadata.gov.br>

El referido *modus operandi* del régimen de metas de inflación y sus repercusiones en la apreciación cambiaria y la necesidad de ahorro externo terminaron por expandir la deuda pública y comprometer el resultado fiscal del sector público, debido al pronunciado costo de refinanciar dicha deuda cuyo parámetro es la tasa de interés básica de los títulos públicos utilizados en las operaciones de mercado abierto de la política monetaria. Mientras que la financiación de las actividades del banco central se realiza mediante los ingresos del Tesoro Nacional, el referido precio de la política monetaria constituyó un elevado costo para las finanzas públicas. En esas circunstancias, el sector público no tuvo otra alternativa que financiarse mediante una tributación cada vez mayor en proporción al producto interno bruto (PIB). En el gráfico 4 se presenta la evolución del crecimiento del PIB y de la relación entre la carga tributaria y el PIB, entre 1995 y 2009.

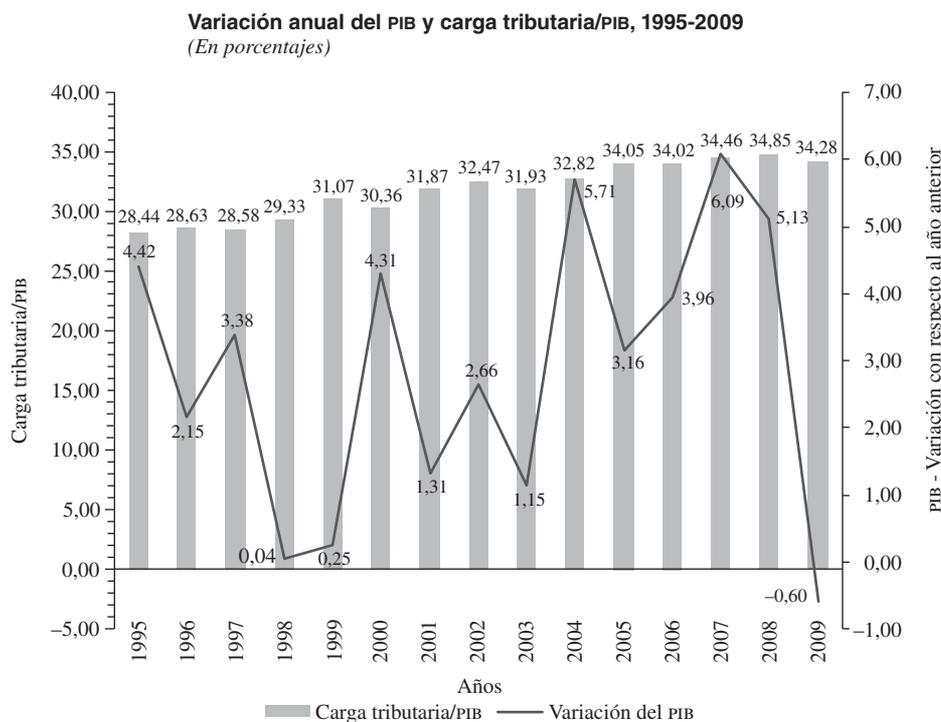
Tal como se demuestra en el gráfico 4, la tasa de variación anual del PIB brasileño no solo fue baja —la media anual fue de alrededor del 2,9%—, sino que presentó una volatilidad intermitente durante todo el

período 1995-2009⁹. Por otra parte, la carga tributaria en proporción al PIB aumentó continuamente a lo largo del período, con excepción de reducciones poco sustanciales en los años 1997, 2000, 2003 y 2009.

Según la teoría keynesiana, una de las posibles causas del comportamiento del producto brasileño puede haber sido el desincentivo a la inversión, el consumo y las exportaciones, derivado tanto de la política monetaria contractiva como de la apreciación cambiaria. Más específicamente, el alto costo del crédito afecta a las decisiones de inversión productiva debido a: i) la construcción de reservas involuntarias a raíz de la compresión del consumo, ii) el enfrentamiento de las expectativas de los inversionistas con una política monetaria que, al procurar únicamente la estabilidad del nivel de precios, acabó por restringir la demanda

⁹ A propósito de dicha volatilidad, solo en tres años seguidos: 2005, 2006 y 2007, el PIB aumentó a tasas crecientes del 3,2% anual, el 4,0% anual y el 6,1% anual, respectivamente. En los otros años del período 1995-2009, el incremento del PIB fue negativo u ocurrió tanto a tasas crecientes como decrecientes.

GRÁFICO 4



Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata) - "Dados de macroeconomia", 2010 [en línea] <http://www.ipeadata.gov.br>

Nota: valores de fin de período a valores-base a precios de 2008.

agregada, y iii) el costo-oportunidad de la inversión productiva y el consumo.

Cabe destacar que la tendencia de apreciación cambiaría constante desincentiva las inversiones en productos con mayor contenido tecnológico y vuelve más accesible la importación de dichos productos desde países con menores costos de producción, como Alemania, China, la República de Corea y la India. Al hacer que la importación de tecnología sea más rentable que la producción interna, el cambio apreciado se convierte en un obstáculo para las actividades de investigación y desarrollo (i&d) en el país, pues dificulta la evolución del parque industrial brasileño en ramas productoras de bienes y servicios de alto valor agregado. En consecuencia, la inserción de los productos nacionales de media y alta tecnología en el mercado internacional se vuelve cada vez menos competitiva y, de ese modo, el país depende cada vez más de las exportaciones de la agroindustria, que si bien son importantes como generadoras de dólares propios, poseen poco valor agregado.

Con respecto a las finanzas públicas en el período posterior al Plan Real, debido a la irrisoria tasa de crecimiento media del PIB y la volatilidad de su crecimiento, se

voltó imposible para el Estado ampliar su participación en la riqueza social de otra forma que no fuera mediante el incremento de la carga tributaria. Si el interés de la política económica, como se expresa en la teoría keynesiana, hubiera estimulado el crecimiento de la riqueza, la cuota que se transferiría al Estado se acrecentaría en forma automática, sin necesidad de imponer una mayor carga tributaria a la sociedad.

No obstante el aumento de la carga tributaria y la acumulación de ahorros primarios durante casi todo el lapso 1995-2009 (con excepción de 1997), el Estado brasileño tuvo necesidad de financiamientos nominales durante todo el período posterior al Plan Real. En otros términos, la limitación de los gastos corrientes no financieros en financiación e inversión pública (que conforman los gastos primarios en las cuentas públicas primarias) no logró compensar los elevados gastos financieros en que incurrió el Estado, por lo que se configuraron déficits nominales. Cabe destacar que, al observarse superávits primarios constantes, el creciente pago de intereses no puede haber derivado de desequilibrios fiscales primarios. Los déficits nominales se debieron entonces a los gastos financieros del sector público, que —de no haber sido

causados por déficits de la política fiscal (dado que hubo superávits primarios recurrentes)— solo pueden haber sido ocasionados por la política de títulos de deuda pública, que dieron solución a la política monetaria, como se ilustró en el gráfico 1. Los datos relativos a los flujos de las necesidades de financiamiento del sector público en el período 1995-2009 se detallan en el gráfico 5.

Como se aprecia en este, solo en 1997 hubo un déficit primario más pronunciado, mientras que en 1996 y 1998 el resultado fiscal fue equilibrado. En 1995 y a partir de 1999, conforme con una cláusula del acuerdo de asistencia del Fondo Monetario Internacional al Brasil en 1998, los superávits primarios se volvieron considerables y aumentaron aún más después del inicio del gobierno de Luiz Inácio “Lula” da Silva en 2003. Sin embargo, el déficit nominal y el pago de intereses nominales fueron bastante altos durante todo el período y solo presentaron un retroceso después de 2006. En 2009, como respuesta a la crisis económica internacional, el gobierno amplió los gastos públicos en políticas de transferencia de ingresos, como el programa Bolsa Familia, e instituyó programas de subsidios, como “Mi casa, mi vida”. Esas políticas de incremento de los gastos públicos condujeron a una reducción del superávit primario.

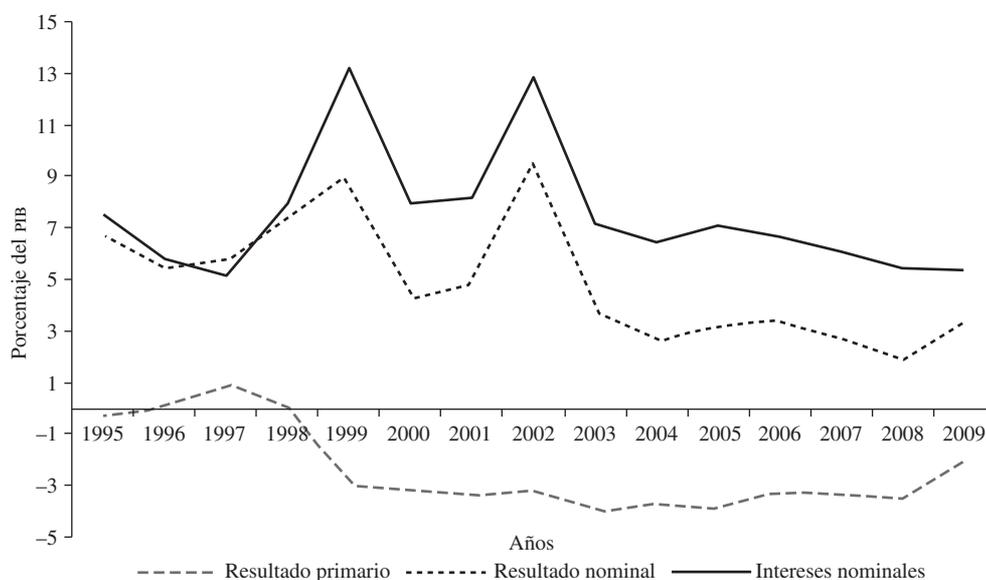
No obstante, como se mostró en el gráfico 4, la recaudación de impuestos no se redujo en gran medida en 2009 (cuando representó el 34,28% del PIB en comparación con el 34,85% en 2008), incluso teniendo en cuenta las políticas tributarias de exenciones de impuestos sobre productos industrializados. La explicación para ello se encuentra, de acuerdo con Gobetti y Orair (2010), en el aumento de la recaudación del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA) y del impuesto de propiedad predial y territorial urbana (IPTU) por parte de estados y municipios.

En ese contexto, el resultado del desajuste causado por los flujos financieros (habida cuenta de los gastos públicos de intereses nominales en relación con el PIB, según el gráfico 5) a las cuentas públicas fue un engrosamiento vertiginoso de la deuda líquida del sector público, que pasó del 29,0% del PIB en 1995 al 52,1% en 2002 (el mayor nivel del período 1995-2009). A partir de entonces, la relación entre la deuda líquida del sector público y el PIB brasileños comenzó a decrecer, sobre todo entre 2007 y 2008. Esto se debió en gran parte a la mayor media anual de crecimiento del PIB registrada después de 2006 y a los menores niveles de interés establecidos desde entonces. En el gráfico 6 se

GRÁFICO 5

Necesidades de financiamiento primarias y nominales del sector público e intereses nominales, 1995-2009

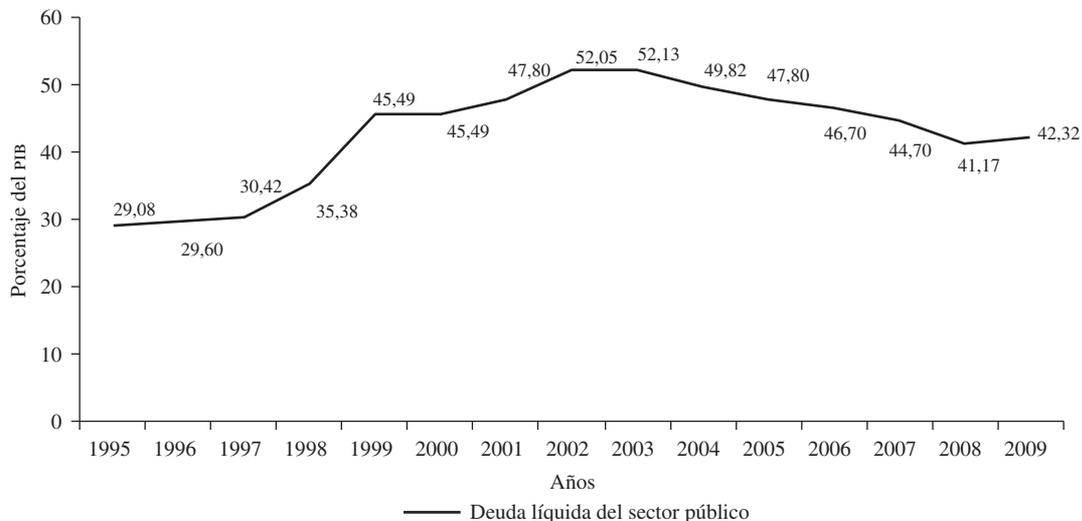
(Como porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Central del Brasil, “Séries temporais de economia e finanças”, 2010 [en línea] <http://www.bcb.gov.br>.
Nota: valores de fin de período. Los valores negativos significan superávit y los valores positivos, déficit.

GRÁFICO 6

Deuda líquida del sector público, 1995-2009
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de Banco Central del Brasil, “Séries temporais de economia e finanças”, 2010 [en línea] <http://www.bcb.gov.br>

Nota: valores de fin de período.

ilustra el comportamiento de la deuda líquida del sector público brasileño.

El punto cúlmine alcanzado por la deuda líquida del sector público en 2002 obedeció en gran parte al ataque especulativo con ocasión de las elecciones presidenciales en las que resultó vencedor Luiz Inácio “Lula” da Silva. Con libre movilidad de capitales, el tipo de cambio se desvalorizó a raíz de la contracción de las inversiones externas y la tasa de interés se incrementó para hacer frente a la turbulencia. En septiembre de 2002, el tipo de cambio nominal alcanzó los 3,89 reales por dólar, el mayor nivel registrado después de la aplicación del Plan Real. Para contener la fuga de capitales se aumentaron los intereses y esto incidió en la deuda líquida del sector público expandida por el ajuste cambiario. En consecuencia, el nivel de endeudamiento verificado en 2002 se extendió al año siguiente, con importantes repercusiones en los gastos financieros en intereses del sector público (véase el gráfico 5). Después de 2004, mantenidas las elevadas tasas de interés —como fue el caso de todo el período 1995-2009—, el diferencial de intereses en un momento de liquidez internacional determinó la apreciación del cambio, pese a la volatilidad cambiaria que aún persistía (véanse los gráficos 2 y 3).

Sobre la base de los datos expuestos y siguiendo el formato presupuestario bipartito de Keynes, se puede afirmar

que en el Brasil no existe la noción de presupuesto de capital, sino algo similar a un “presupuesto financiero”, cuya contraparte —que se llamaría presupuesto ordinario— no puede compensar los gastos del presupuesto financiero. A pesar de los constantes superávits registrados durante casi todo el período examinado, los montos acumulados de ahorro primario no impidieron el acrecentamiento de la deuda líquida del sector público. Los déficits en que incurrió el sector público se caracterizaron por su componente financiero, que los convirtió en deudas difíciles de pagar a largo plazo, dado que no se construyeron fuentes de pago en el momento de contraerlas. De ese modo, no se constituyó un ajuste fiscal estructural en el Brasil.

Al exigir la construcción de superávits primarios, los flujos de pago financiero inhiben los gastos públicos que fomentan la demanda agregada (consumo e inversiones públicas). Teniendo en cuenta que entre 1995 y 2007 los intereses reales pagados por el sector público equivalieron a una media anual del 7,8% del PIB, el superávit primario alcanzó una media anual de 2,4% del PIB y la carga tributaria media del sector público fue del 30% del PIB al año; a su vez, el pago de los intereses nominales representó el 23,3% de los recursos públicos, mientras que el superávit primario significó un 8% de esos recursos. Eso significa que el 31,3% de la recaudación del sector público quedó inmovilizado, con escasos o nulos efectos en la demanda

agregada de la economía brasileña, dependiendo de la forma en que se distribuyó el pago de intereses. Esa suma equivalió a su vez a una media anual del 9% del PIB separado de la realización de demanda efectiva entre 1995 y 2007 (BCB, 2010; Ipeadata, 2010).

Por último, a diferencia de la propuesta keynesiana en caso de déficit en el presupuesto de capital —el mantenimiento de la confianza de los empresarios—, los déficits financieros (nominales) del Estado brasileño no promovieron el mantenimiento de las tasas de empleo ni fomentaron la justicia social en la distribución del ingreso. Cabe recordar que los déficits financieros se originan en el pago de los intereses y que esos pagos se dedican a la remuneración de los rentistas. En la medida en que el superávit primario configura un ahorro de recursos con que se busca equilibrar, aunque solo parcialmente, el efecto del déficit nominal en las finanzas públicas, lo que realmente se obtiene es una transferencia de recursos del conjunto de la población a los poseedores de los títulos públicos, que a su vez impide mejorar la distribución del ingreso en el país. Keynes consideraba que la desigualdad en la distribución del ingreso era uno de los problemas más graves del sistema capitalista y mejorarla era uno de los principales objetivos de su filosofía social, propuesta en *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

2. ¿Fueron keynesianas las políticas anticíclicas brasileñas?

Para hacer frente a la crisis económica internacional iniciada en el mercado de las hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos de América a fines de 2007, el gobierno brasileño implementó diversas medidas a partir del primer trimestre de 2009 (dicho sea de paso, un poco tardíamente), sobre todo de cuño fiscal y monetario. En el primer caso se destacan las siguientes: la reducción de la cuota del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), del impuesto sobre las operaciones financieras (IOF) respecto de compras a plazo y del impuesto sobre productos industrializados (IPI) para automóviles, electrodomésticos y materiales de construcción; la ampliación de los valores pagados en los beneficios del programa Bolsa Familia; la institución del programa de vivienda “Mi casa, mi vida”; y la creación e intensificación del aporte de recursos en líneas especiales y subsidiadas de financiamiento a la producción agrícola, la compra de materiales de construcción y la construcción de infraestructura, entre otras.

Con respecto a las medidas anticíclicas de naturaleza monetaria, el Banco Central del Brasil (BCB):

i) flexibilizó la utilización y las reglas de cobro de los depósitos obligatorios para inyectar liquidez en los mercados monetario y financiero nacional y financiar préstamos del Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES); ii) agilizó la compra de las instituciones financieras en riesgo de insolvencia por parte de los bancos públicos, sobre todo la Caja Económica Federal y el Banco del Brasil, y iii) inició una serie de cortes en la tasa de interés básica de la economía brasileña de enero a julio de 2009, reduciéndola del 13,75% al 8,75% (BCB, 2010).

Como señala Ferrari Filho (2009), entre fines de 2008 e inicios de 2009 se refutó la tesis de “desprendimiento” de la economía brasileña con respecto a la crisis económica mundial, puesto que a pesar de las medidas anticíclicas implementadas en el Brasil, comenzaron a sentirse directamente los efectos observados en los países desarrollados. Como consecuencia de la crisis, la actividad económica se frenó considerablemente, con una reducción de un 0,6% del PIB en 2009, en comparación con un crecimiento del 5,1% en 2008. En ese período, los principales indicadores que dinamizan la demanda agregada de la economía brasileña —inversión, consumo y exportaciones— disminuyeron drásticamente: la tasa de inversión retrocedió un 20,3%, el consumo privado decreció un 1,1% y las exportaciones descendieron un 22,1% en el primer semestre de 2009 (Ferrari Filho, 2009).

Pese a la lentitud de las autoridades económicas en reaccionar a la crisis, las políticas fiscal y monetaria de estímulo a la demanda agregada implementadas en el primer trimestre de 2009 surtieron algunos efectos, sobre todo con respecto a la reducción de la tasa de desempleo, que de un 6,8% en diciembre de 2008 pasó a un 9,0% en marzo de 2009, y volvió a un 6,8% en diciembre de ese mismo año. Además, no se advirtieron grandes fallas en el sistema financiero nacional, como ocurrió en los países centrales.

No obstante, no se puede decir que las políticas anticíclicas implementadas hayan sido de naturaleza estrictamente keynesiana. Si bien el resultado —deseado y alcanzado— por las autoridades económicas mediante esas políticas manifiesta un carácter keynesiano (dinamización de la demanda efectiva en forma anticíclica¹⁰), Keynes reclamaba una situación de normalidad perenne del sistema económico que, al impedir los ciclos, diera al inversionista mejores expectativas sobre el futuro y lo estimulara a renunciar a su liquidez. En ese sentido, las

¹⁰ En principio, al tratarse de políticas anticíclicas, las medidas implementadas por las autoridades económicas brasileñas no son ortodoxas.

políticas económicas keynesianas prescriben la acción continua del Estado para evitar trayectorias recesivas y no, como ocurrió en el caso del Brasil, la intervención estatal posterior a la manifestación de la crisis. Por último, la acción del Estado no debería remediar, sino prevenir los problemas económicos inherentes a la dinámica de las economías monetarias. En síntesis, si bien con extremo atraso y medidas relativamente tímidas, como la modesta reducción de la tasa de interés básica, las autoridades económicas tuvieron cierto éxito en el combate a la crisis. De haberse adoptado convencionalmente la medida keynesiana de que el Estado utilice “estabilizadores automáticos permanentes”

IV

Conclusiones

Una de las principales preocupaciones de Keynes se refería a cómo promover la mayor riqueza social posible y asegurar su distribución entre la mayor cantidad de individuos. El elemento central de dicha producción de riqueza son los empresarios y sus impulsos (*animal spirits*), que se enfrentan todo el tiempo a la incertidumbre inherente al futuro. En ese dilema y coherente con su preocupación, Keynes propuso la intervención estatal como fundamento de las expectativas empresariales.

En las obras originales de Keynes, la intervención estatal se concentra en tres acciones: monetaria, fiscal y cambiaria. Con respecto a la primera, sostiene que la instrumentalización de la política monetaria mediante la tasa de interés no debe competir con la inversión productiva, para evitar de ese modo efectos negativos en la escala de inversiones, las que constituyen una fuente de creación de empleos, riqueza y distribución, del ingreso de la sociedad. De acuerdo con Keynes, la política fiscal es el ámbito de actuación estatal más importante y se estructura en: i) la política de tributación, y ii) la noción de un presupuesto bipartito, dividido en un presupuesto ordinario (corriente) y un presupuesto de capital. El primero, cuyo objetivo es financiar los servicios estatales básicos, debería ser siempre superavitario. El segundo, cuyo propósito es afianzar las expectativas mediante la estabilización automática de los ciclos de las economías monetarias, podría ser deficitario, ya que se financia con los superávits del presupuesto ordinario a corto plazo y con las ganancias de las inversiones realizadas en el marco de sus propias acciones de estabilización

de la demanda efectiva, la dinámica de la economía brasileña sería ciertamente menos cíclica; asimismo, las crisis de demanda efectiva, como la que sufrieron las economías mundial y brasileña entre 2008 y 2009, difícilmente serían tan profundas y su duración sería sin duda más breve. Al percibir que las expectativas del empresario constituyen el factor causal de las crisis y, al mismo tiempo, la causa de la prosperidad del sistema económico, Keynes propuso políticas económicas estabilizadoras automáticas que sentaran bases seguras para la acción empresarial. Dichas bases deben ser de compromiso constante y no de último recurso como ocurrió en el Brasil.

automática a largo plazo. Como puede apreciarse, Keynes consideraba que el equilibrio presupuestario era el elemento clave en la lógica de conducción de la política fiscal. Por último, la autoridad monetaria debe utilizar el tipo de cambio de acuerdo con el mecanismo del sistema de flotación administrada, con miras no solo a contener las acciones especulativas, sino también a mantener la estabilidad del tipo de cambio real efectivo a lo largo del tiempo, que es imprescindible para dinamizar la actividad exportadora y evitar los efectos de transferencia del cambio a los precios.

Al aplicar esa lógica a la conducción de la política económica en el Brasil después del Plan Real, se aprecia que tanto la política fiscal como la cambiaria se subordinaron a la política monetaria, de modo que a lo largo de ese período predominó el régimen monetario. Para mantener las tasas de inflación sustancialmente bajas durante todo el período 1995-2009, la política monetaria impuso tasas de interés bastante elevadas que, por una parte, fueron incoherentes con un crecimiento económico sostenido y, por otra, impusieron a las finanzas públicas una carga incompatible con los superávits primarios, lo que redundó en el abultamiento vertiginoso de la deuda líquida del sector público.

Asimismo, las altas tasas de interés básicas contribuyeron a la apreciación cambiaria, una tendencia observada a lo largo del período posterior al Plan Real. En ausencia de controles minuciosos sobre la afluencia de capitales internacionales al país, el tipo de cambio quedó a merced de las especulaciones de los agentes

externos en cuanto a cómo y dónde aplicar sus ahorros. Influenciados por motivos externos —como la crisis desencadenada por el mercado de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos de América— o por factores endógenos (como la carrera presidencial de 2002), los agentes realizaron movimientos de divisas que causaron la pronunciada volatilidad cambiaria observada sobre todo en el período de cambio fluctuante, después de 1999. La tentativa de controlar dicha volatilidad durante el período de cambio administrado provocó la crisis cambiaria brasileña de fines de 1998 e inicios de 1999, cuando disminuyó el control de la autoridad monetaria sobre la tasa de interés nacional.

Las políticas económicas de combate a la crisis económica internacional de 2007-2008 tampoco pueden calificarse de keynesianas —como máximo, significaron la presencia del Estado en el equilibrio de la dinámica económica, algo unimaginable desde una perspectiva teórica convencional. Las medidas anticíclicas se caracterizaron por un perfil de asistencia *ex post*, pues se buscó sacar al país del fondo del pozo cuando se refutó la tesis del “desprendimiento” de la economía brasileña con respecto a la economía mundial. De acuerdo con Keynes, las políticas de estabilización deben ser permanentes, ya que las inversiones empresariales responsables de la prosperidad económica deben ser constantes. Es necesario que los términos “estabilización automática” evoquen una acción de política económica que mantenga la trayectoria del sistema económico en un nivel

de normalidad y no afecte a la expectativa empresarial. Como cualquier volatilidad de los precios básicos de la economía —entre ellos cambio, interés y salario—, el crecimiento intermitente, como el que se verificó en el Brasil, es perjudicial para el ánimo empresarial. A fin de fomentar la inversión productiva en un ambiente de incertidumbre, el empresario requiere constancia y eso es lo que Keynes propuso con la estabilización automática. Las políticas económicas aplicadas en el Brasil ante la crisis fueron de último recurso, pues su objetivo no era estabilizar la expectativa empresarial, sino salvarla. No es casual que el PIB del país se redujera un 0,6% en 2009 con respecto a 2008.

Por último, del breve análisis de la política económica implementada en el Brasil en el período posterior al Plan Real, surge que esta no cumplió con los requisitos de las políticas económicas keynesianas, tal como fueron presentadas en la segunda sección de este trabajo. ¿Por qué las políticas económicas implementadas con posterioridad al Plan Real no convergieron hacia políticas económicas similares a las preconizadas por Keynes? En la búsqueda de una respuesta elaborada, cabe citar a Minsky (1986, pág. 8):

“...[la] política económica debe reflejar una visión ideológica; esta debe inspirarse en los ideales de una buena sociedad. Es evidente que enfrentamos una falla en cuanto a la visión, con una crisis en las aspiraciones y los objetivos a los cuales la política económica debe servir” (Minsky, 1986, pág. 8).

Bibliografía

- Arestis, P., L.F. de Paula y F. Ferrari Filho (2009), “A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil”, *Economia e sociedade*, vol. 18, N° 1(35), Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas.
- BCB (Banco Central del Brasil) (2010), “Séries temporais de economia e finanças” [en línea] <http://www.bcb.gov.br>
- _____ (2009), *Manual de estatísticas fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*, Brasília.
- Bresser-Pereira, L.C. (2009), *Globalização e competição*, Río de Janeiro, Elsevier-Campus.
- Bresser-Pereira, L.C. y Y. Nakano (2003), “Crescimento econômico com poupança externa?”, *Revista de economia política*, vol. 23, N° 2(90), São Paulo, Centro de Economía Política.
- _____ (2002), “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”, *Revista de economia política*, vol. 22, N° 3(87), São Paulo, Centro de Economía Política.
- Carvalho, F.J.C. de (2008), “Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana”, *Análise econômica*, vol. 26, N° 50, Porto Alegre, Universidad Federal de Río Grande do Sul.
- _____ (1999), “Políticas económicas para economías monetária”, *Macroeconomía moderna: Keynes e a economia contemporânea*, G.T. Lima, J. Sicsú y L.F. Paula (orgs.), Río de Janeiro, Campus.
- _____ (1994), “Temas de política monetária Keynesiana”, *Ensaios FEE*, vol. 15, N° 1, Porto Alegre, Fundação de Economía e Estatística.
- _____ (1992), *Mr. Keynes and the Post Keynesians: Principles of Macroeconomics for a Monetary Production Economy*, Aldershot, Edward Elgar.
- Davidson, P. (1982), *International Money and the Real World*, Londres, Palgrave Macmillan.
- _____ (1972), *Money and the Real World*, Londres, Macmillan.
- Ferrari Filho, F. (2009), “Como era de se esperar a crise internacional chegou ao Brasil. E agora, o que fazer para mitigarmos os impactos da crise em 2009 e retomarmos o crescimento em 2010?”, *Economia & tecnologia*, vol. 5, N° 17, Curitiba, Universidad Federal de Paraná.
- _____ (2006a), “A economia de Keynes e as proposições keynesianas de política econômica”, *Teoria geral setenta anos depois: ensaios sobre Keynes e teoria pós-keynesiana*, F. Ferrari Filho (org.), Porto Alegre, Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS).
- _____ (2006b), *Política comercial, taxa de câmbio e moeda internacional: uma análise a partir de Keynes*, Porto Alegre, Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS).

- Gobetti, S. y R. Orair (2010), "Estimativa da carga tributária de 2002 a 2009", *Nota técnica*, Nº 16, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Ipeadata (2010), "Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Dados de macroeconomia" [en línea] <http://www.ipeadata.gov.br>.
- Keynes, J.M. (1980a), "Activities 1940-1946: shaping the post-war world: employment and commodities", *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 27, Londres, Royal Economic Society.
- _____ (1980b), "Activities 1940-1944: shaping the post-war world: the Clearing Union", *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 25, Londres, Royal Economic Society.
- _____ (1964), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York, HBJ Book.
- _____ (1972), *Essays in Persuasion. The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 9, Londres, Royal Economic Society.
- Kregel, J. (1994-1995) "The viability of economic policy and the priorities of economic policy", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 17, Nº 2, Armonk, M.E. Sharpe Inc.
- _____ (1985), "Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's Post-War policy proposals", *Keynes's Relevance Today*, F. Vicarelli (ed.), Londres, Macmillan.
- Marcuzzo, M.C. (2005), *Keynes and the Welfare State*, Roma, Universidad de Roma, versión preliminar [en línea] <http://www2u.biglobe.ne.jp/~olympa/Cambridge/hyoushi/marcuzzo.doc>.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Heaven, Twentieth Century Fund Report.
- _____ (1982), *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, Nueva York, M.E. Sharpe Inc.
- Modenesi, A.M., R.L. Modenesi y N.M. Martins (2011), "A modified Taylor rule for the Brazilian economy: convention and conservatism in 11 years of inflation targeting (2000-2010)", IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, Río de Janeiro.
- Szmrecsányi, T. (1984), "Keynes", *Coleção grandes cientistas sociais*, Fernandes (org.), vol. 6, São Paulo, Ática.
- Terra, F.H.B. (2011), "A dívida líquida do setor público no Brasil pós-Real: uma interpretação keynesiana", tesis de doctorado, Porto Alegre, Universidad Federal de Río Grande do Sul.

Creación de empresas y recuperación económica: El caso de Rio Grande do Sul

Mario Duarte Canever y André Carraro

RESUMEN

En este artículo se analiza la dinámica de la creación de nuevas empresas en Rio Grande do Sul mediante la tasa de creación de empresas relativa al conjunto de aquellas ya existentes y la tasa relativa a la fuerza de trabajo. El análisis revela que las tasas de creación de empresas no son homogéneas a nivel regional ni sectorial. Asimismo, se establece que existe una relación entre la dinamicidad económica regional y la tasa de creación de empresas. Esa relación depende del nivel de renovación de la base empresarial y, fundamentalmente, del impulso emprendedor de los trabajadores locales, que influye en la convergencia de la tasa de creación de empresas entre las regiones. Los resultados muestran también que un aumento en la tasa de creación de empresas conduce a un incremento del desempeño regional después de cierto período.

PALABRAS CLAVE

Capacidad empresarial, desarrollo de empresas, condiciones económicas, desarrollo económico, desarrollo regional, datos estadísticos, Brasil

CLASIFICACIÓN JEL

L26, R11, R12

AUTORES

Mario Duarte Canever es profesor del Departamento de Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL). canever@ufpel.edu.br

André Carraro es profesor del Departamento de Economía de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL). andre.carraro@gmail.com

I

Introducción

Durante más de 20 años, la tasa de creación de nuevas empresas ha sido considerada un factor importante para la formulación de políticas de desarrollo regional. El nacimiento de un nuevo negocio es una valiosa expresión de la actividad emprendedora, que constituye un elemento fundamental para el crecimiento económico (Johnson, 2004). Las variaciones espaciales en la tasa de creación de empresas dentro de un país y entre países plantean reiterados desafíos a los responsables de la formulación de políticas. Los estudios del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) revelan las variaciones entre países de manera constante. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio del GEM de 2002, que abarca a 37 países, la actividad emprendedora total —definida como el porcentaje de la fuerza de trabajo involucrada en la apertura o en los primeros pasos de una nueva empresa— varió del 18,7% en Tailandia a apenas un 1,8% en el Japón (Reynolds, Bygrave y Autio, 2004, pág. 4). En ese mismo estudio se aprecia una gran variación entre las regiones del mundo, con las mayores tasas de creación de empresas registradas en América Latina y en los países en desarrollo de Asia.

La variación espacial también es considerable dentro de cada país. Por ejemplo, Reynolds, Storey y Westhead (1994) encontraron que la relación entre la mayor y la menor tasa de creación de empresas entre las regiones de los Estados Unidos de América era de 4,1. Al calcular la tasa de creación de nuevas empresas de 1994 a 2001 en las diversas regiones del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Johnson (2004) registró la mayor en la región de Londres y la menor en Irlanda del Norte. Sobre la base de datos municipales del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Ashcroft, Plotnikova y Ritchie (2007) concluyeron que la tasa de creación de nuevas empresas varía con el tiempo y en el espacio. Según estos autores, el carácter cíclico de la tasa de creación de nuevas empresas refleja las variaciones macroeconómicas del país. La tasa de creación también tiende a variar entre los municipios con el paso de los años y se sugiere que las variaciones son procíclicas. En otras palabras, cuando la economía del país mejora en general, el desempeño relativo de los municipios con una alta tasa de creación de nuevas empresas tiende a ser mejor que el del resto del país.

En consecuencia, no sorprende la importancia de los estudios en que se demuestran empíricamente las

variaciones en las tasas de creación de empresas y su repercusión en el desempeño económico regional. Por otra parte, en muchos estudios también se evidencia la relación entre la creación de empresas y la generación de empleos (Hart y Oulton, 2001), la innovación (Audretsch, 1999), el crecimiento económico (Schmitz, 1989), y la reducción del desempleo (Thurik, 1999). Los responsables de la formulación de políticas públicas interesados en mejorar el desempeño económico de una región deberían buscar maneras eficaces de estimular las tasas de creación de nuevas empresas.

Si bien a nivel internacional hay relativamente muchos estudios en que se relaciona la creación de empresas con el aspecto espacial y el desarrollo regional (Reynolds, Storey y Westhead, 1994; Johnson, 2004; Van Stel, Carree y Thurik, 2005; Ashcroft, Plotnikova y Ritchie, 2007), todavía es necesario profundizar el análisis de esta temática en el caso del Brasil. Los estudios de Campos e Iooty (2005); Barros y Pereira (2008), y Canever y otros (2010) constituyen algunas excepciones recientes. En el primero se analizan los factores determinantes de la entrada y la salida de empresas del Brasil sobre la base de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y, entre otros resultados, los autores comprobaron empíricamente la relación entre crecimiento sectorial y entrada neta de empresas. Barros y Pereira (2008) analizaron la influencia de la actividad emprendedora en el producto interno bruto (PIB) y el desempleo en los municipios de Minas Gerais y encontraron que una mayor tasa de espíritu empresarial conduce a una reducción del desempleo, pero no necesariamente a un mejor desempeño económico medido por el crecimiento del PIB local. Por el contrario, Canever y otros (2010) estudiaron los aspectos que preceden a la tasa de creación de empresas en Rio Grande do Sul (RS) y las consecuencias que esta tiene en el desempeño municipal, y hallaron relaciones positivas entre la actividad emprendedora y el nivel del PIB per cápita en los años subsiguientes. Una característica común a esos tres trabajos es la medida de la actividad emprendedora utilizada. Campos e Iooty (2005) emplean la diferencia en el conjunto absoluto de empresas en años consecutivos como medida del espíritu empresarial. Barros y Pereira (2008) miden la tasa de espíritu empresarial mediante la proporción de trabajadores por cuenta propia, mientras

que Canever y otros (2010) utilizan la diferencia en el conjunto de empresas per cápita con respecto a la población adulta de un municipio en años consecutivos, como valor representativo de la actividad emprendedora. Si bien dichas medidas pueden estar relacionadas con la creación de empresas, constituyen indicadores de la proporción de empresarios en el total de la población y del crecimiento de la estructura empresarial, pero no de la creación de nuevas empresas.

En el presente estudio se reformula el indicador de la actividad emprendedora, estableciendo una definición conceptual y operacional de la tasa de creación de nuevas empresas a partir de los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), divulgados por el Ministerio del Trabajo y Empleo con respecto a los municipios del estado de Rio Grande do Sul.

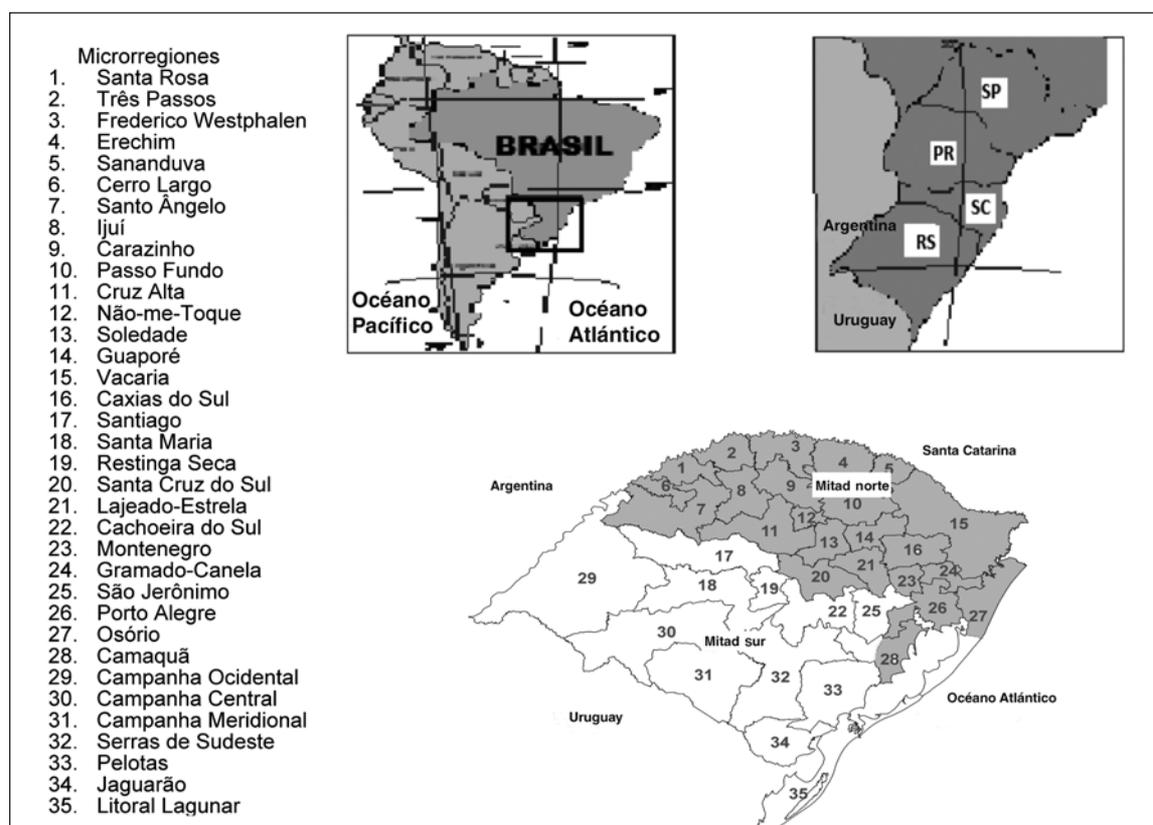
Vistas la importancia de la creación de nuevas empresas para el desarrollo regional y la escasez de estudios en que se examina esta relación en el contexto brasileño,

en este trabajo se plantearon los siguientes objetivos: i) determinar si las tasas de creación de empresas en Rio Grande do Sul son homogéneas; ii) determinar si las regiones consideradas menos dinámicas presentan tasas de creación de empresas diferentes de la del estado en general, y iii) demostrar la manera en que la tasa de creación de empresas influye en el desarrollo de las regiones.

El estado de Rio Grande do Sul se divide en dos regiones distintas en términos de desarrollo (véase el gráfico 1). La parte norte, que abarca cerca del 80% de los municipios y el 50% del territorio, es considerada más desarrollada y más dinámica. El producto per cápita medio en 2008 era de aproximadamente 20.000 reales. Por el contrario, la parte sur, localizada en la frontera con el Uruguay, es menos dinámica y su producto interno bruto medio en 2008 fue de 15.000 reales por habitante. Esos datos describen una dinámica dual de distribución del ingreso en el estado. Hasta

GRÁFICO 1

Regiones de Rio Grande do Sul



Fuente: elaboración propia sobre la base de http://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Grande_do_Sul.

el momento se han planteado muchas razones para esa disparidad, pero en ningún estudio se analizaron la tasa de creación de nuevas empresas y el espíritu empresarial como posibles causas. En este marco, Rio Grande do Sul parece ser un caso especial para ilustrar la relación entre la creación de empresas y el crecimiento económico, temática poco explorada en el contexto de los países en desarrollo.

II

Desarrollo, espíritu empresarial y tasa de creación de nuevas empresas

En la actualidad, existe un gran interés en las interrelaciones entre el espíritu empresarial y el desarrollo económico, y entre dicho espíritu y el desarrollo social-humano, tanto a nivel académico como entre los gestores de las diversas instancias empresariales de la iniciativa privada y los responsables de la formulación de políticas públicas. Sin embargo, debido a limitaciones de carácter conceptual y metodológico, todavía son escasos los estudios en que se investigan las relaciones entre esas variables (véanse algunas excepciones en Wennekers y Thurik, 1999; Van Stel, Carree y Thurik, 2005). El espíritu empresarial y el desarrollo son fenómenos complejos, difíciles de medir y sus conceptos pueden asumir significados diversos en función de las corrientes teóricas que los sustentan. Esto determina a su vez que la construcción de teorías y pruebas sea también una tarea compleja y difícil¹.

La relación entre el espíritu empresarial y el desarrollo se descubrió hace bastante tiempo, cuando el economista austriaco Joseph A. Schumpeter (1883-1950) formuló la teoría de los flujos circulares y explicó los factores condicionantes del proceso de desarrollo económico. El desarrollo, en el sentido propuesto por el autor, deriva de la creación innovadora fomentada por los emprendedores.

Después del enfoque pionero de Schumpeter (véase Schumpeter, 1982), los modelos de crecimiento económico evolucionaron a partir de la función de producción neoclásica, en la que el factor de producción era la variable clave para descifrar el enigma del problema

El presente artículo se divide en cinco secciones, incluida esta Introducción. A continuación (sección II) se examina la importancia del espíritu empresarial y de la creación de nuevas empresas para el desarrollo local y en la sección III se presentan los datos y los procedimientos metodológicos utilizados. Mientras que en la sección IV se describen y analizan los resultados, en la V se formulan las conclusiones.

relacionado con el crecimiento económico. En esta línea se destaca el trabajo precursor de Solow (1956), que propuso un modelo de crecimiento económico basado en los factores de producción capital y trabajo. A pesar de los avances propuestos por Solow (1956), el enfoque crítico de Romer (1986) dirigió la atención de los investigadores del área hacia lo que él consideraba una omisión en el modelo de Solow: el conocimiento. A partir de la contribución de Romer (1986), se realizó una vasta gama de estudios en que se destacaba el papel de la inversión en capital humano, educación e investigación y desarrollo (I+D), en el marco de la llamada teoría del crecimiento endógeno².

A pesar de la evolución teórica y empírica de los nuevos modelos de crecimiento endógeno, más recientemente ha surgido un nuevo conjunto de trabajos, entre ellos los de Garther y Carter (2003) y Audretsch (2007), en los que se sugiere una nueva variable omitida en el modelo pionero de Solow: el propio empresario schumpeteriano. Para esos autores, el espíritu empresarial, entendido como la capacidad de los agentes económicos de generar nuevas empresas, debería incluirse en los modelos de crecimiento económico haciendo explícita una nueva forma de capital: el capital empresarial.

A diferencia de la noción típica del espíritu empresarial como una acción, proceso o actividad profesional, en esta línea de investigación se lo considera como una reserva de capital (Hofstede y otros, 2002). La propuesta no consiste en negar los avances del modelo de Solow,

¹ Véase un análisis del debate sobre el concepto de espíritu empresarial en Herbert y Link (1989); Thornton y Flynn (2003); y OCDE (1998).

² Sobre modelos de crecimiento endógeno, véanse Romer (1990); Grossman y Helpman (1991); Aghion y Howitt (1998).

sino en perfeccionarlo mediante la distinción de la variable capital de su modelo en capital físico, capital humano y capital empresarial. Al mismo tiempo, se abre la posibilidad de conciliar dos importantes corrientes de investigación del crecimiento económico, al afirmarse que el capital empresarial permite la aproximación entre el romántico e ingenuo empresario del modelo schumpeteriano y el científico y rígido modelo de (I+D) de Romer (1990) y Grossman y Helpman (1991).

La función de producción compuesta por sus principales factores determinantes puede ilustrarse mediante una típica función de Cobb-Douglas:

$$Y_i = \alpha K_i^\beta L_i^\delta R_i^\phi E_i^\gamma e_i^\varepsilon$$

donde K representa el capital físico, L la fuerza de trabajo, R el capital conocimiento, E el capital empresarial e i representa diferentes regiones.

Aquí, la variable capital físico caracteriza a la capacidad de inversión de una región en la creación de una reserva de capital físico. La fuerza de trabajo (L) corresponde a la fuerza de trabajo necesaria para la función de producción y la variable R representa el conjunto de ideas resultantes del proceso de investigación, que están disponibles para cualquier interesado. Por último, la variable capital empresarial (E) capta el efecto del agente empresario que es capaz de percibir las oportunidades que derivan de un cambio en el ámbito de la demanda o de la oferta. Los exponentes representan sus respectivas productividades marginales que, conforme con la hipótesis de este trabajo, son decrecientes.

Al poner de relieve el capital empresarial se cubre una carencia habitual en este tipo de estudios, pues se explicita el papel del emprendimiento en el proceso de crecimiento económico. Es decir que, *ceteris paribus*, la existencia de agentes más dispuestos a correr el riesgo de nuevos negocios permite una mejor utilización del capital físico, la mano de obra y el conocimiento existentes, lo que se traduce en una asignación de recursos más eficiente y promueve el crecimiento económico.

En consecuencia, la apertura de nuevas empresas (capital empresarial) pasa a relacionarse formalmente con el crecimiento económico por, al menos, tres vías distintas (Audretsch, 2007). La primera se refiere al papel del capital empresarial como mecanismo de difusión del conocimiento generado por los modelos de (I+D). Romer (1990), Lucas (1988), y Grossman y Helpman (1991) subrayan la importancia de los efectos secundarios (*spillovers*) del conocimiento como variable

clave en los modelos de crecimiento endógeno. Sin embargo, poco se dice sobre el mecanismo mediante el cual el conocimiento se difunde en la sociedad. Si es verdad que un sistema de innovación está compuesto por la (I+D), también parece cierto que la difusión del conocimiento generado por la inversión en investigación necesita del capital empresarial para constituir el vínculo entre la invención y la innovación. En otras palabras, si en el modelo de Schumpeter de 1912 (Schumpeter, 1982) el empresario innovador es el responsable de la ruptura del flujo circular del ingreso, en el modelo de crecimiento endógeno la responsabilidad de la difusión de la innovación recae en el capital empresarial³.

La segunda vía que relaciona el capital empresarial con el crecimiento económico corresponde al efecto competencia. Al crearse un número mayor de empresas se incrementa el capital empresarial de una región y, al mismo tiempo, aumenta la competencia. Tanto en los modelos microeconómicos (Varian, 1992), como en el modelo de Porter (1991), el conocimiento tiene mayor difusión en las estructuras de mercado competitivas que en los monopolios. Esta teoría se respalda mediante evidencia empírica en los trabajos de Feldmann y Audretsch (1999) y Glaeser y otros (1992), que encontraron una relación positiva entre el crecimiento económico y el acrecentamiento de la competencia, medida por el número de empresas en una ciudad.

Por último, la tercera vía se basa en el efecto diversificación. La presencia de una mayor capital empresarial no solo afecta al crecimiento económico debido al aumento del número de empresas, sino también a causa de la mayor diversificación de empresas en una región. Según el análisis pionero de la economía de las ciudades, de Jacobs (1969), la complementariedad del conocimiento y la información que poseen las diferentes empresas dentro de una región geográfica produce una externalidad positiva que incrementa el rendimiento de las inversiones, la actividad innovadora y el crecimiento económico.

En el caso del Brasil, los estudios en que se relacionan el desarrollo y el espíritu empresarial se concentran en análisis descriptivos de las aglomeraciones productivas o polos tecnológicos existentes en las distintas regiones⁴.

³ De acuerdo con este enfoque, una importante investigación en el área de la biotecnología, con gran potencial de mercado, será solo un informe de investigación hasta que aparezca una empresa dispuesta a difundir el nuevo conocimiento.

⁴ Véanse, por ejemplo, los estudios encabezados por Haddad (1999); Castilhos (2002); Lastres, Cassiolato y Maciel (2003); Cassiolato y Szapiro (2000); Cassiolato, Lastres y Szapiro (2000), entre otros.

Si bien en dichos estudios se traza el perfil económico y social de diversas regiones donde existen aglomeraciones productivas industriales específicas con potencial de desarrollo local, no se analiza el capital empresarial per se, sino las acciones innovadoras necesarias para que la región se desarrolle. Con respecto al estado de Rio Grande do Sul, el debate sobre la dinámica espacial

de la distribución del ingreso permite un análisis más detallado de la distribución de la tasa de creación de empresas (capital empresarial) y su relación con el crecimiento económico⁵.

⁵ Véase Porsse, Rosa y Porto (2008).

III

Datos y procedimientos metodológicos

1. Datos

Para estimar las tasas de creación de empresas, en este trabajo se utiliza el número de unidades locales (empresas) según las secciones de clasificación de actividades propuestas en la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), divulgada por el Ministerio del Trabajo y Empleo por ciudad (municipio) y microrregiones del estado de Rio Grande do Sul. Los datos abarcan los 496 municipios del estado y corresponden al período de 1995 a 2008. A fin de poder utilizar la base de datos para el cálculo de la tasa de creación de nuevas empresas, se separaron en primer lugar las empresas nuevas (matrices) de las ya existentes (filiales). Se considera que el nacimiento (apertura) de una empresa corresponde a su presencia por primera vez en la base de datos de la RAIS. Así, una empresa que no figuraba en la RAIS en $t-1$ y pasó a figurar en t se considera como una empresa que nació en t , ya que fue el primer año en que apareció en la base de datos.

Solo se tuvieron en cuenta las empresas que constaban en la base de datos en años consecutivos o, en otras palabras, no se consideraron los establecimientos que aparecieron en la base de datos en un determinado año, desaparecieron al año siguiente y volvieron a figurar en el año subsiguiente. También se filtraron las empresas que nacieron en un determinado año, desaparecieron por un tiempo mayor ($t+2$, por ejemplo) y reaparecieron en períodos subsiguientes. En virtud de este procedimiento, no se estimaron las tasas relativas al último año de la serie (2008), ante la imposibilidad de utilizar el filtro descrito previamente. Este procedimiento también fue adoptado por Souza y otros (2007) a objeto de limpiar la base de datos para los cálculos de las tasas de creación de empresas que, de lo contrario, resultarían sesgadas. De hecho, se cree que aunque no proporcionen datos,

estas empresas todavía permanecen activas. Si bien la población de empresas se redujo cerca de un 1% al año debido a las mencionadas exclusiones, esto no compromete la validez de los resultados, pues la muestra comprende más de 100.000 empresas cada año.

Para facilitar el análisis se agregaron los datos de los 21 sectores económicos presentados por la RAIS en tres sectores económicos tradicionales, a saber:

- i. Agricultura - comprende las empresas en los sectores de agricultura, ganadería, producción forestal, pesca y acuicultura.
- ii. Industria - comprende las empresas de la industria extractiva, la industria de transformación y la construcción civil.
- iii. Comercio y servicios - comprende las empresas de electricidad y gas; agua, alcantarillado, actividades de gestión de residuos y descontaminación; comercio, reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte, almacenamiento y correo; alojamiento y alimentación; información y comunicación; actividades financieras, de seguros y servicios relacionados; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y servicios complementarios; administración pública, defensa y seguridad social; educación; salud humana y servicios sociales; artes, cultura, deporte y recreación; otras actividades de servicios; servicios domésticos; organismos internacionales y otras instituciones extraterritoriales.

2. Procedimientos metodológicos

La tasa de creación de empresas puede medirse de diversas formas. Considerado el sector de la economía i en la región r , la tasa de creación de empresas en dicho sector puede definirse de la siguiente manera:

$$Fir = \frac{NEtir - NEtir - 1}{NEtir - 1}$$

donde: NE = número de empresas del sector i en la región r . t = año.

En la tasa de creación de empresas expresada anteriormente se utiliza como denominador el conjunto de compañías existentes en el año anterior al de la tasa estimada. Este procedimiento es particularmente importante para analizar la renovación de la base de emprendimientos, dado que la tasa resultante mide la proporción del conjunto que representa el nuevo tejido. En general, ese indicador se expresa con relación a 100 empresas ya existentes. De acuerdo con Johnson (2004), a esta forma de medir la tasa de creación de empresas se la refiere como tasa de creación ecológica (*ecological approach*). En una medida alternativa —designada como tasa de creación relativa a la fuerza de trabajo o enfoque del mercado laboral (*labor market approach*) y propuesta por Armington y Acs (2002)— se utiliza la población (o fuerza de trabajo) como denominador. La tasa de creación de empresas relativa a la fuerza de trabajo es más relevante para examinar el grado de espíritu empresarial de una población local, o sea, determinar la proporción de habitantes involucrada en la creación de un nuevo negocio. Entonces, por ejemplo, la especificación alternativa para la tasa de creación de empresas en la región r agregada para todos los sectores, denotada aquí como Fir^* , puede definirse como:

$$\frac{\sum_{i=1}^n NEtir - \sum_{i=1}^n NEtir - 1}{\sum_{i=1}^n Pr}$$

donde Pr es una medida de la población o de la fuerza de trabajo en la región r . Obviamente, para el cálculo de la tasa de creación de empresas de un determinado sector solo se utiliza la fuerza de trabajo ocupada en dicho sector. Este indicador se expresa en relación con 1.000 empleados en la región, de modo que un $Fir^* = 10$ significa que se formaron 10 nuevas empresas por cada 1.000 trabajadores en la región.

Por último, para la realización de la prueba empírica de la tasa de creación de empresas en el crecimiento económico se probó el siguiente modelo:

$$\Delta PIB = c + PIB_{i,t} + TM_{i,t} + TX_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

donde i representa el municipio y ΔPIB la variación del producto interno bruto (PIB) municipal. Debido a que la falta de datos del PIB municipal con respecto a todos los años de la serie de este trabajo impidió el uso de la metodología de datos de panel, se optó por probar el modelo anterior con datos transversales relativos a algunos años. El modelo expresa, por lo tanto, si la tasa de creación de empresas $TX_{i,t}$ de 2002 a 2005 tiene repercusiones en el crecimiento medio del PIB municipal entre 2005 y 2007. Las variables de control $PIB_{i,t}$ y $PIBPC_{i,t}$ representan el PIB y el PIB per cápita en el año 2001 y $TM_{i,t}$ es el tamaño medio de las empresas en cada municipio de 2002 a 2005.

IV

Resultados y discusión

En el cuadro 1 se presentan las dos tasas de creación de empresas en cada una de las microrregiones de Rio Grande do Sul. Las dos medidas producen diferencias en el ordenamiento regional y están poco correlacionadas ($r = 0,08$). Este resultado no concuerda con aquellos relativos a los Estados Unidos de América (Armington y Acs, 2002) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Johnson, 2004). De manera sorprendente, ambas medidas revelan altas tasas de creación de empresas en algunas microrregiones que no están entre las más desarrolladas del estado, entre ellas Soledade, Frederico Westphalen, Osorio y Cerro Largo. Por el contrario, otras microrregiones como Caxias do Sul,

Porto Alegre y Santa Cruz do Sul presentan bajas tasas de creación de empresas, no obstante su ubicación entre las de mayor nivel de desarrollo del estado. Obviamente, las dos medidas tienen distintas repercusiones políticas. Por ejemplo, si la meta de la microrregión Caxias do Sul en 2007 hubiese sido alcanzar la misma tasa de creación de nuevas empresas que el resto del estado, esto hubiera requerido la fundación de 225 nuevas empresas según el método ecológico y de 505 nuevas empresas conforme con el método alternativo, Fir^* .

Gráficamente, puede apreciarse que el estado se concentra en Porto Alegre y Caxias do Sul. Sin embargo,

CUADRO 1

**Rio Grande do Sul: tasas de creación de empresas,
especificaciones alternativas, 1996-2007**

Microrregión	<i>Fir</i> (porcentajes)	<i>Fir*</i> (porcentajes)	Conjunto medio de empresas (unidades)	PIB per cápita 2005 (en miles de reales)
Cachoeira do Sul	13,4	13,4	2 159,8	7,9
Camaquã	14,3	12,8	1 441,7	8,8
Campanha Central	12,8	15,6	3 134,2	6,7
Campanha Meridional	12,8	13,9	2 710,7	8,5
Campanha Ocidental	13,5	13,4	5 280,0	9,1
Carazinho	14,2	13,0	2 560,1	9,4
Caxias do Sul	14,1	8,7	15 003,0	19,5
Cerro Largo	16,0	20,5	913,0	8,5
Cruz Alta	14,0	16,2	2 436,5	9,9
Erechim	14,3	10,3	3 222,6	11,3
Frederico Westphalen	17,1	20,7	1 992,8	7,4
Gramado-Canela	16,7	8,7	5 379,2	11,3
Guaporé	15,9	12,0	2 214,4	16,5
Ijuí	14,6	12,8	2 954,2	11,3
Jaguarão	13,7	16,5	947,7	7,0
Lajeado-Estrela	15,7	9,6	5 234,5	14,4
Litoral Lagunar	15,6	10,1	2 956,5	12,0
Montenegro	15,6	8,6	2 951,2	14,3
Não-me-Toque	13,5	14,4	882,7	13,4
Osório	19,0	17,5	5 112,7	8,1
Passo Fundo	15,6	12,5	5 584,4	13,4
Pelotas	14,2	10,4	6 083,0	7,5
Porto Alegre	15,4	7,2	53 237,9	16,1
Restinga Seca	13,6	16,4	896,6	8,5
Sananduva	14,8	18,8	757,2	8,4
Santa Cruz do Sul	15,1	8,4	4 143,1	16,7
Santa Maria	15,1	13,4	5 517,2	8,5
Santa Rosa	14,8	14,0	2 438,2	10,2
Santiago	14,3	16,9	1 018,0	8,0
Santo Ângelo	14,4	15,7	2 874,1	7,8
São Jerônimo	16,3	9,7	1 429,2	45,2
Serras de Sudeste	14,9	13,6	1 441,6	8,3
Soledade	17,2	19,5	791,5	6,6
Três Passos	16,2	15,1	1 935,6	11,0
Vacaria	15,4	9,1	2 719,1	9,7
Media	15,1	9,5	160 995,7	13,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS).

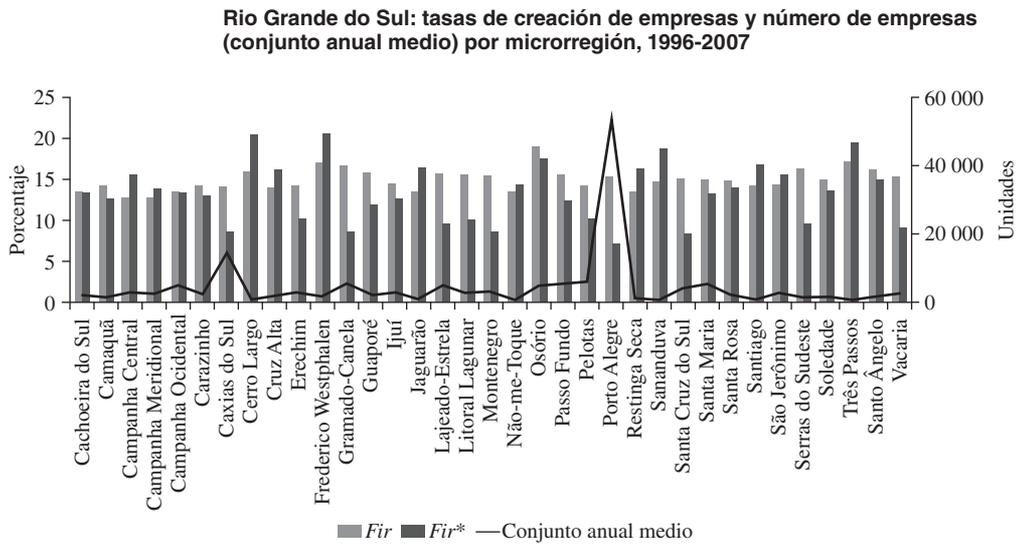
esa concentración tiende a disminuir especialmente porque dichas microrregiones presentan menores tasas de creación de empresas que las demás. Por otra parte, se observa el rápido crecimiento de regiones otrora menos dinámicas, que comienzan a ganar espacio en el escenario estadual y a consolidar de ese modo un proceso de convergencia de la estructura empresarial en Rio Grande do Sul.

Un hecho importante que se desprende de los datos es la considerable variación en la tasa de creación de empresas entre los sectores. En el cuadro 2 se detallan las tasas *Fir* y *Fir** relativas a los 16 sectores analizados. Una vez más los valores varían de acuerdo con las medidas utilizadas, pero se observa una mayor correlación de los dos índices a nivel sectorial que a nivel microrregional ($r=0,45$). La menor tasa de creación de empresas según ambos índices se registró en el sector

de administración pública, defensa y seguridad social, seguido por el sector de electricidad y gas. Por otra parte, las tasas más altas se encontraron en los sectores de comercio y reparación de vehículos, de organismos internacionales y otras instituciones extraterritoriales, y de alojamiento y alimentación.

Como ya se mencionó, las tasas de creación de empresas no son homogéneas a nivel microrregional ni sectorial, siendo potencialmente mayores o menores en las áreas con mayor o menor proporción de sectores con altas tasas de creación de empresas, respectivamente. La variación regional en la localización de los sectores con diferentes tasas de creación de empresas puede reflejar diferencias en las ventajas competitivas regionales, pero también, como señala Johnson (2005), puede ser resultado de las dependencias de trayectoria

GRÁFICO 2



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS).

CUADRO 2

Rio Grande do Sul: tasas de creación de empresas por sector, 1996-2007 (En porcentajes)

Sectores	Fir	Fir*
Agricultura, ganadería, producción forestal, pesca y acuicultura	11,1	16,0
Industria de transformación	13,3	4,0
Electricidad y gas	8,0	2,3
Agua, alcantarillado, actividades de gestión de residuos y descontaminación	12,0	5,4
Comercio; reparación de vehículos automotores y motocicletas	47,0	25,3
Transporte, almacenamiento y correo	14,2	18,2
Alojamiento y alimentación	18,3	18,5
Información y comunicación	13,9	8,6
Actividades financieras, de seguros y servicios relacionados	10,2	5,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas	12,4	10,7
Actividades administrativas y servicios complementarios	21,4	5,8
Administración pública, defensa y seguridad social	4,3	0,1
Educación	10,0	17,3
Salud humana y servicios sociales	18,6	2,7
Artes, cultura, deporte y recreación	9,9	9,4
Organismos internacionales y otras instituciones extraterritoriales	18,0	42,6
Total	15,1	9,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS).

Nota: Las categorías industrias extractivas, construcción civil, actividades inmobiliarias, otras actividades de servicios y servicios domésticos no están incluidas como categorías separadas, pues solo aparecen así en la RAIS a partir de 2006.

(*path dependency*), la disponibilidad de oportunidades, el modo en que se perciben las oportunidades y la oferta de emprendedores potenciales.

Al comparar las tasas de creación de empresas de regiones consideradas menos dinámicas con las tasas registradas en el estado como un todo, se observa que

existe una gran variabilidad en los resultados (véase el cuadro 3). No obstante, se puede apreciar la relación entre dinamicidad económica y tasa de creación de empresas. Por ejemplo, en el caso de las microrregiones localizadas en la que convencionalmente se denomina “mitad sur”, la tasa de creación de empresas

CUADRO 3

Rio Grande do Sul: tasas de creación de empresas por microrregiones, por sector y total con respecto a la media estadual, 1996-2008
(En porcentajes)

Parte del estado	Microrregiones	Fir				Fir*			
		Agricultura	Industria	Comercio	Total	Agricultura	Industria	Comercio	Total
Mitad norte	Camapuã	1,03	0,92	0,99	0,95	1,04	1,55	1,27	1,34
	Carazinho	0,62	1,00	1,04	0,94	0,73	1,57	1,34	1,37
	Caxias do Sul	1,69	0,83	0,92	0,93	1,48	0,94	1,03	0,91
	Cerro Largo	1,12	0,91	1,07	1,06	2,35	3,15	1,88	2,15
	Cruz Alta	0,73	0,90	1,04	0,93	1,22	2,32	1,49	1,71
	Erechim	1,06	0,95	0,94	0,95	1,72	1,11	1,09	1,08
	Frederico Westphalen	1,16	1,22	1,10	1,13	2,28	4,04	1,87	2,17
	Gramado-Canela	1,56	1,22	1,06	1,11	2,41	0,93	1,37	0,92
	Guaporé	1,59	0,98	1,05	1,05	1,60	1,40	1,50	1,26
	Ijuí	0,80	0,87	1,01	0,97	1,04	1,23	1,35	1,34
	Lajeado-Estrela	1,23	1,01	1,03	1,04	0,92	0,69	1,46	1,00
	Montenegro	1,45	1,00	1,01	1,03	1,49	0,70	1,29	0,91
	Não-me-Toque	0,67	0,81	1,02	0,89	1,20	1,08	1,63	1,51
	Osorio	1,12	1,32	1,24	1,26	1,25	2,07	1,73	1,84
	Passo Fundo	0,93	0,99	1,04	1,03	1,38	1,13	1,34	1,31
	Porto Alegre	1,18	1,08	0,98	1,02	1,19	0,92	0,72	0,75
	Sananduva	0,93	0,95	1,01	0,98	2,16	2,88	1,73	1,98
	Santa Cruz do Sul	1,00	0,93	0,99	1,00	0,86	0,54	1,19	0,89
	Santa Rosa	0,94	0,99	0,98	0,98	1,54	1,73	1,38	1,47
	Santo Ângelo	0,90	1,02	1,00	0,95	2,00	1,99	1,37	1,65
	Soledade	0,99	1,31	1,16	1,14	1,49	4,26	1,74	2,05
	Tres Passos	1,05	1,05	1,07	1,07	2,01	1,51	1,54	1,58
	Vacaria	1,34	0,88	1,03	1,02	0,28	1,63	1,51	0,96
	Total norte	1,08	1,02	1,00	1,02	0,93	0,99	0,96	0,94
Mitad sur	Santiago	0,85	0,95	1,09	0,95	1,45	1,61	1,54	1,77
	Santa Maria	0,94	0,86	1,02	1,00	2,12	1,53	1,19	1,40
	Restinga Seca	0,79	0,76	1,01	0,90	2,49	1,78	1,56	1,72
	Cachoeira do Sul	0,85	0,78	0,98	0,89	1,41	1,50	1,26	1,40
	São Jerônimo	1,25	1,28	1,05	1,08	0,69	0,81	1,15	1,02
	Campanha Central	0,77	0,84	0,95	0,85	1,06	1,93	1,43	1,64
	Campanha Meridional	0,91	0,89	0,92	0,85	1,27	1,52	1,17	1,46
	Campanha Ocidental	0,93	0,90	0,96	0,89	1,01	1,32	1,21	1,41
	Serras de Sudeste	1,18	0,99	1,02	0,98	1,11	0,85	1,43	1,43
	Pelotas	0,97	0,80	0,95	0,94	1,06	0,88	1,07	1,09
	Jaguarão	0,99	1,05	0,97	0,90	0,98	4,31	1,51	1,73
	Litoral Lagunar	1,02	0,99	1,03	1,03	0,52	0,72	1,07	1,06
	Total sur	0,93	0,88	0,99	0,94	1,10	1,13	1,20	1,32
<i>Total general</i>		<i>1,00</i>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

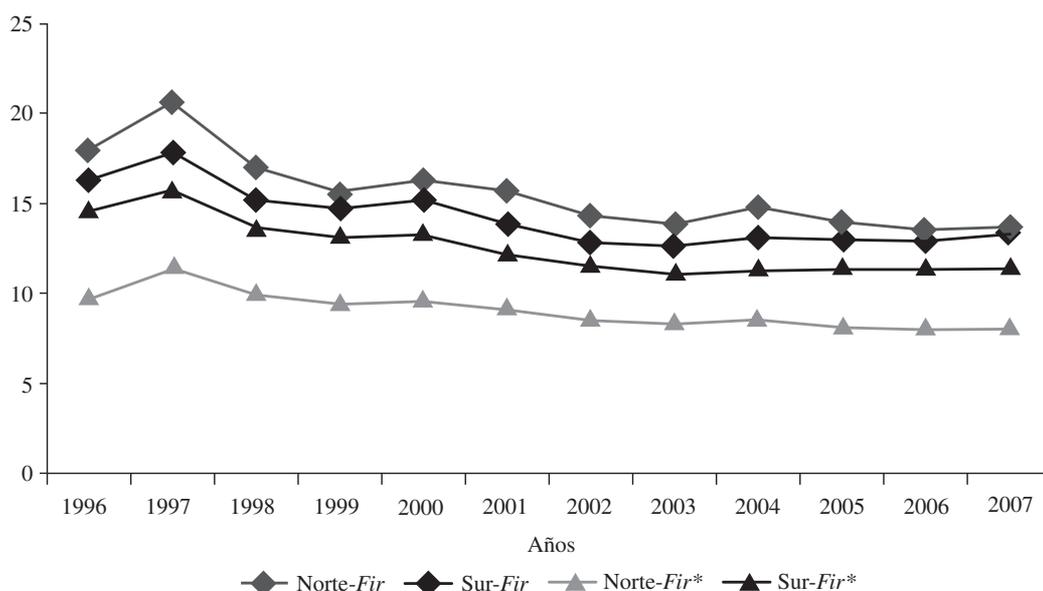
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS).

relativa al conjunto de ellas (*Fir*) es de apenas el 94% de la registrada con respecto al estado considerado globalmente. Por otra parte, la tasa de creación de empresas relativa a la fuerza de trabajo (*Fir**) es un 32% mayor que la media estadual, lo que indica que el espíritu empresarial de los trabajadores de la mitad sur es mayor que el de sus pares de la mitad norte. En consecuencia, si bien en la mitad norte hay una mayor renovación de la base empresarial, se registra al mismo tiempo un menor índice de creación de empresas por trabajador, mientras que en la mitad sur ocurre exactamente lo contrario.

En el gráfico 3 se muestran las dos tasas de creación de empresas respecto de las mitades norte y sur de Rio Grande do Sul en el período 1996-2007. La trayectoria de las tasas *Fir* y *Fir** es similar en las dos unidades geográficas, con una pequeña disminución a lo largo del período. Aunque en promedio los residentes de la mitad sur son menos emprendedores que los trabajadores del estado considerado globalmente, en el gráfico 3 puede observarse que este desfase disminuye con el tiempo, tanto que en el año 2007 las tasas *Fir* son prácticamente iguales en las dos regiones. Con respecto a la tasa *Fir** se observa cierta

GRÁFICO 3

**Río Grande do Sul: tasas de creación de empresas
en las mitades norte y sur, 1996-2007**
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS).

estabilidad en la mitad sur, mientras que en la mitad norte se aprecia una pequeña pero constante reducción. De estos resultados se desprende que el menor nivel de desarrollo económico de la mitad sur no se relaciona con el impulso emprendedor reciente de los trabajadores locales, pero todavía refleja un desfase histórico de la base empresarial. Esto significa que en la mitad sur se debe acelerar el ritmo de la creación de empresas con respecto al conjunto de empresas ya existentes para alcanzar el nivel de desarrollo del resto del estado. Sin embargo, esta es solo una hipótesis que merece un análisis más profundo, pues el efecto también puede ser el contrario. En otras palabras, un alto nivel de renovación empresarial en una determinada región puede indicar que esta región todavía no tiene industrias y sectores consolidados, así como la falta de definición de su vocación competitiva que se traduce en una aminoración del crecimiento económico.

El efecto de la creación de empresas en el crecimiento de la actividad económica ha sido una de las principales justificaciones de los proyectos concernientes al espíritu empresarial. En el cuadro 4 se ilustra que el supuesto efecto tiene lugar de hecho. Pero si bien existe, no es un efecto simple y constante. Como puede observarse en las dos últimas columnas del cuadro 4, inicialmente la tasa de creación de empresas se relaciona en forma

negativa con el crecimiento económico municipal (medido a través de la variación del PIB entre 2005 y 2007). Sin embargo, dicha relación no es significativa. Esto quiere decir que las altas tasas de creación de empresas no son eficaces para impulsar el desarrollo en el corto plazo y solo después de un determinado período las empresas entrantes podrán influir en el desempeño económico regional con la introducción satisfactoria de nuevas soluciones, métodos, procesos y productos. La relación negativa también puede denotar una reducción de la productividad de la economía regional en el corto plazo, debido a la mala asignación de recursos en empresas nuevas todavía ineficientes y con grandes probabilidades de cerrar.

Por otra parte, los resultados también resaltan que con el pasar de los años el efecto se vuelve positivo y significativo. De ese modo, un aumento en la tasa de creación de empresas en un año cualquiera — n , por ejemplo— pasa a relacionarse en forma positiva con la expansión del PIB en el año $n+1$. El efecto alcanza el punto máximo un año después de efectuada la expansión de la tasa de creación de empresas —*Fir**— y se vuelve decreciente en los años subsiguientes. El efecto máximo está más retardado con respecto a la tasa *Fir*, pues se mantiene positivo y significativo hasta el cuarto y quinto años después de la expansión.

CUADRO 4

Rio Grande do Sul: efecto de la creación de empresas en la variación media del producto interno bruto municipal, 2005-2007
(Coeficientes de regresión obtenidos de la ecuación 4)

Variables	2002		2003		2004		2005	
	Fir	Fir*	Fir	Fir*	Fir	Fir*	<i>Fir</i>	<i>Fir</i> *
PIB municipal 2001	-.419*** (-9,00)	-.416*** (-9,01)	-.423*** (-9,06)	-.427*** (-9,31)	-.430*** (-9,39)	-.415*** (-9,09)	-.422*** (-9,25)	-.422*** (-9,26)
PIB per cápita 2001	.240*** (5,21)	.236*** (5,14)	.235*** (5,07)	.240*** (5,20)	.242*** (5,24)	.242*** (5,29)	.250*** (5,41)	.250*** (5,43)
Tamaño medio	-.177*** (-4,23)	-.110** (-2,43)	-.147*** (-3,52)	-.084* (-1,84)	-.182*** (-4,33)	-.097** (-2,03)	-.220*** (-5,12)	-.228*** (-4,70)
Tasa de creación	.090** (2,13)	.127** (2,76)	.078* (1,85)	.131** (2,85)	.046 (1,11)	.155*** (3,24)	-.006 (-,13)	-.013 (-,27)
Número de observaciones	494	494	494	494	494	494	494	494
R ² ajustado	.18	.18	.17	.18	.18	.19	.19	.19
Prueba F	28,62	29,57	26,99	28,42	28,35	31,19	31,06	31,07

Fuente: elaboración propia sobre la base del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Nota 1 – Coeficientes beta, valores de *t* entre paréntesis; *<,10, **<,05 ***<,001

El efecto de la tasa de creación de empresas en el desempeño económico puede, entonces, no ser constante en el tiempo. Audretsch y Fritsch (2002) encontraron resultados similares a los de este estudio, que también recuerda las etapas de reacción del mercado propuestas por Carree y Thurik (2006), quienes reconocen que en los años directamente posteriores a la entrada de nuevas empresas se observa una disminución de ganancias. Esto se debe a la elevada

tasa de desaparición de las nuevas empresas y a los efectos de sustitución de las empresas ya existentes. Después del primer año de funcionamiento la economía se vuelve más competitiva, tanto debido a las mejoras de los procesos de producción como de los productos, y esto se traduce en un incremento del desempeño económico. En este período, las empresas sobrevivientes comienzan a contribuir realmente al crecimiento económico y social.

V

Consideraciones finales

En este trabajo se analizó la dinámica de la creación de nuevas empresas en Rio Grande do Sul mediante la tasa de creación relativa al conjunto de empresas ya existentes y la tasa relativa a la fuerza de trabajo de cada sector económico. La descomposición de la tasa de creación de nuevas empresas de la manera presentada en este artículo puede, por ejemplo, ayudar a determinar el origen de las diferencias entre una región específica y el resto del estado. De este modo, en los análisis referidos a la mitad sur del estado se pudo constatar que si bien existen diferencias en cuanto al nivel de desarrollo, estas se vinculan a un desfase en la capacidad de renovar la base empresarial

con respecto a todo el estado. Por otra parte, la tasa de creación de empresas cada 1.000 personas ocupadas en la mitad sur es mayor que la media de Rio Grande do Sul, lo que potencialmente conducirá a la convergencia entre las regiones. Obviamente, una consecuencia directa de este resultado es que el análisis de la dinámica del ingreso en los municipios, sobre todo con respecto al proceso de convergencia, será más sólido si se tiene en cuenta el fenómeno de creación de empresas entre las diferentes regiones del estado.

Si las tasas de creación de nuevas empresas no son homogéneas regionalmente, tampoco lo son a nivel sectorial.

Esto lleva a pensar que las diferencias regionales pueden no depender únicamente de diferencias entre las regiones en la creación de empresas dentro de un mismo sector, sino de diferencias en la estructura sectorial entre las regiones. En otras palabras, la estructura sectorial de una región puede ser más o menos favorable para la creación de nuevas empresas. Sin embargo, como en este trabajo no se descompuso el efecto de la estructura sectorial en la tasa de creación de empresas, no es posible afirmar que las diferencias entre una región y otra dependen en mayor medida de la tasa de creación de empresas en un mismo sector o de las diferencias en la estructura sectorial entre las regiones. Ciertamente, se trata de un aspecto que debe investigarse en futuros estudios.

Si bien todavía queda mucho por examinar con respecto a la importancia del espíritu empresarial y particularmente de la creación de nuevas empresas en el progreso regional, este trabajo constituye un marco inicial dada la escasez de estudios sobre el tema en el Brasil. Como es obvio, la profundización en esta área puede ser de gran ayuda para la comprensión de las diferencias regionales y la formulación de políticas.

En ese sentido, el hecho de que la tasa de creación de nuevas empresas esté relacionada con la creación de riqueza (como se demuestra en el cuadro 4), revela que las políticas destinadas a mejorar el impulso emprendedor y la calidad del espíritu empresarial pueden tener efectos significativos en el desarrollo regional. Pese a que esta relación necesita controlarse mediante otras variables en futuros estudios para evitar correlaciones espurias, este trabajo es —según tienen entendido sus autores— el primero en demostrar empíricamente la relación entre la tasa de creación de nuevas empresas y las variables de desempeño como el PIB en el Brasil.

También se deben reconocer limitaciones con relación a los datos y al nivel de agregación de los sectores. No obstante las carencias, este estudio se beneficiará de futuras investigaciones para la mejor comprensión de las diferencias regionales en sectores específicos. Además, también se necesita analizar las variaciones regionales en lo que se refiere a la calidad de la creación de nuevas empresas, principalmente en términos de la supervivencia y el crecimiento de los emprendimientos.

Bibliografía

- Acs, Z. y D. Audretsch (2003), *The International Handbook of Entrepreneurship*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Aghion, P. y P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Armington, C. y Z.J. Acs (2002), “The determinants of regional variation in new firm formation”, *Regional Studies*, vol. 36, Nº 1, Londres, Taylor and Francis.
- Ashcroft, B., M. Plotnikova y D. Ritchie (2007), “New firm formation in British counties: comparing the 1990s with the 1980s”, *CPPR Working Paper*, Nº 6, Glasgow, Centre for Public Policy for Regions (CPPR).
- Audretsch, D.B. (2007), “Entrepreneurship capital and economic growth”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 23, Nº 1, Oxford, Oxford University Press.
- (1999), “Linking entrepreneurship to economic growth”, *Advances in the Study of Entrepreneurship and Economic Growth*, G.D. Libecap (ed.), vol. 11, Stanford, JAI Press.
- Audretsch, D.B. y M. Fritsch (2002), “Growth regimes over time and space”, *Regional Studies*, vol. 36, Nº 2, Londres, Taylor and Francis.
- Audretsch, D.B. y M. Keilbach (2007), “Entrepreneurship capital and economic growth”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 23, Nº 1, Oxford, Oxford University Press.
- Barros, A.A. y C.M.M.A. Pereira (2008), “Empreendedorismo e crescimento econômico: uma análise empírica”, *Revista de administração contemporânea*, vol. 12, Nº 4, Curitiba, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).
- Campos, N.F. y M. Iooty (2005), “Firm entry and exit in Brazil: cross-sectoral evidence from manufacturing industry”, *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia*, Nº 095, Associação Nacional de Centros de Pósgraduação em Economia (ANPEC).
- Canever, M.D. y otros (2010), “Entrepreneurship in the Rio Grande do Sul, Brazil: the determinants and consequences for the municipal development”, *Revista de economia e sociologia rural*, vol. 48, Brasília, Sociedad Brasileña de Economía y Sociología Rural.
- Carree, M. y R. Thurik (2006), “The lag structure of the impact of business ownership on economic performance in OECD countries”, *Research Paper*, Nº ERS-2006-064-ORG, Erasmus Research Institute of Management (ERIM).
- Casarotto Filho, N. y L.H. Pires (2001), *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local*, São Paulo, Atlas.
- Cassiolato, J.E., H.M.M. Lastres y M. Szapiro (2000), “Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico”, *Nota técnica*, Nº 27, Río de Janeiro, Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Cassiolato, J.E. y M. Szapiro (2000), “Novos objetivos e instrumentos de política de desenvolvimento industrial e inovativo em países selecionados”, *Nota técnica*, Nº 13, Río de Janeiro, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Castilhos, C.C. (2002), *Programa de apoio aos sistemas locais de produção: a construção de uma política pública no RS*, Porto Alegre, Fundación de Economía y Estadística.
- Cohen, W. y D. Levintahl (1989), “Innovation and learning: the two faces of R&D”, *Economic Journal*, vol. 99, Nº 397, Royal Economic Society.
- Feldmann, M. y D. Audretsch (1999), “Innovation in cities: science based diversity, socialization and localized competition”, *European Economic Review*, vol. 43, Nº 2, Amsterdam, Elsevier.
- Garther, W. y N. Carter (2003), “Entrepreneurship behavior: firm organizing processes”, *The International Handbook of Entrepreneurship*, Z. Acs y D. Audretsch (eds.), Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Glaeser, K. y otros (1992), “Growth of cities”, *Journal of Political Economy*, vol. 100, Nº 6, Chicago, University of Chicago Press.

- Grossman, G. y E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, The MIT Press.
- Haddad, P.R.A. (1999), *A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil; estudo de clusters*, Brasília, Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).
- Hart, P.E. y N. Oulton (2001), "Galtonian regression, company age and job generation 1986-95", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 48, N° 1, Scottish Economic Society.
- Herbert, R. y A.N. Link (1989), "In search of the meaning of entrepreneurship", *Small Business Economics*, vol. 1, N° 1, Springer.
- Hofstede, G. (1980), *Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Hofstede, G. y otros (2002), "Culture's role in entrepreneurship", *Innovation, Entrepreneurship and Culture: The Interaction between Technology, Progress and Economic Growth*, J. Ulijn y T. Brown (eds.), Brookfield, Reino Unido, Edward Elgar.
- Jacobs, J. (1969), *The Economy of Cities*, Nueva York, Random House.
- Johnson, P. (2005), "Targeting firm births and economic regeneration in a lagging region", *Small Business Economics*, vol. 24, N° 5, Springer.
- (2004), "Differences in regional firm formation rates: a decomposition analysis", *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 28, N° 5, Wiley.
- Lastres, H.M.M., J.E. Cassiolato y M.L. Maciel (2003), "Systems of innovation for development in the knowledge era: an introduction", *Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil*, J.E. Cassiolato, H.M.M. Lastres y M.L. Maciel (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Lucas, R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Mizumoto, F.M. y otros (2008), "O impacto de capital humano, capital social e práticas gerenciais na sobrevivência de empresas nascentes: um estudo com dados de pequenas empresas no Estado de São Paulo", *IBMEC Working Paper*, N° 67, Instituto de Ensino e Pesquisa.
- Najberg, S., F.P. Puga y P.A.D.S. Oliveira (2000), "Sobrevivências das firmas no Brasil: dez. 1995/dez. 1997", *Revista do BNDES*, vol.7, N° 13, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998), *Fostering Entrepreneurship*, París.
- Paludo, O.F. (2008), "Empreendedor integrador - mobilizador de parcerias cooperativas inter empresariais que proporcionam um desenvolvimento regional sustentável - D.R.S.", tesis de doctorado, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina.
- Porsse, A.A., J.A. Rosa y R.O. Porto (2008), *Desenvolvimento e disparidades regionais no Rio Grande do Sul: sugestões de linhas de programas para dinamização de regiões de menor desenvolvimento relativo*, Porto Alegre, Fundación de Economía y Estadística (FEE).
- Porter, M. (1991), *La ventaja comparativa de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Reynolds, P.D., D.J. Storey y P. Westhead (1994), "Cross-national comparisons of the variation in new firm formation rates", *Regional Studies*, vol. 28, N° 4, Taylor and Francis.
- Reynolds, P., W. Bygrave y E. Autio (2004), *GEM 2003 Global Report*, Babson College, Babson Park, MA.
- Romer, P. (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5, Chicago, University of Chicago Press.
- (1986), "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, Chicago University Press.
- Schmitz, J.A. (1989), "Imitation, entrepreneurship, and long-run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 97, N° 3, Chicago, Chicago University Press.
- Schumpeter, J.A. (1982), *Teoria do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Editora Abril.
- SEBRAE-SP (Serviço Brasileiro de Apoio a las Micro y Pequeñas Empresas de São Paulo) (2005), *Sobrevivência e mortalidade das empresas paulistas de 1 a 5 anos*, São Paulo.
- Solow, R.A. (1956), "Contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, Oxford University Press.
- Souza, A.L. y otros (2007), "Base de dados: apresentação e opções metodológicas", *Criação, destruição e realocação de empregos no Brasil*, C.H. Corseuil y L.M.S. Servo (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Thornton, P. y K. Flynne (2003), "Entrepreneurship, networks and geographies", *The International Handbook of Entrepreneurship*, Zoltan Acs y David Audretsch (eds.), Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Thurik, A.R. (1999), "Entrepreneurship, industrial transformation and growth", *Advances in the Study of Entrepreneurship and Economic Growth*, G.D. Libecap (ed.), vol. 11, Stanford, JAI Press.
- Van Stel, A., M. Carree y R. Thurik (2005), "The effect of entrepreneurial activity on national economic growth", *Small Business Economics*, vol. 24, N° 3, Springer.
- Varian, H. (1992), *Microeconomic Analysis*, Nueva York, W.W. Norton.
- Wennekers, S. y R. Thurik (1999), "Linking entrepreneurship and economic growth", *Small Business Economic*, vol. 13, N° 1, Springer.

El mercado de seguros de salud: Lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad

Andras Uthoff, José Miguel Sánchez y Rolando Campusano

RESUMEN

Los sistemas de salud presentan una notable diversidad, sin llegar a consensos en aspectos fundamentales de diseño. En países en desarrollo, los perfiles de demografía, pobreza, mercado de trabajo y finanzas públicas obligan a plantearse una solidaridad integral, combinando mecanismos contributivos y no contributivos. En 1981, se rediseñó en Chile el componente contributivo mediante aseguradoras privadas de salud. La lógica del aseguramiento privado e individual se contrapone con los imperativos éticos de contratos centrados en derechos sociales. En Europa, esto se ha resuelto mediante mecanismos de igualación de riesgos que solucionan el conflicto entre asequibilidad, eficiencia y selección. En Chile, coexisten seguros competitivos: instituciones de salud previsual (Isapres) y un seguro público alternativo solidario, el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Las Isapres efectúan una agresiva selección de riesgos. El desafío de la política de salud pública chilena es integrar ambos sistemas para articular los principios de equivalencia y solidaridad.

PALABRAS CLAVE

Salud, seguro de enfermedad, servicios de salud, financiación, solidaridad, riesgo, derecho a la salud, sector público, sector privado, estudios de casos, Chile

CLASIFICACIÓN JEL

I11, I13, I14

AUTORES

Andras Uthoff es profesor en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile y miembro del Consejo Consultivo Previsual. andrasut@gmail.com

José Miguel Sánchez es asesor del Instituto de Administración de Salud de la Universidad de Chile. sanchezb.josemiguel@gmail.com

Rolando Campusano es estudiante de Magíster en Análisis Económico en la Universidad de Chile. rcampus@fen.uchile.cl

I

Introducción

Existe una amplia literatura en que se analiza bajo qué condiciones los seguros individuales son útiles para financiar los sistemas públicos de salud, al tiempo que se pregunta por qué en los mercados de seguros de salud —donde los afiliados tienen libertad de elegir entre aseguradoras— se generan fuertes incentivos a la eficiencia, pero también a clasificar, segmentar y seleccionar riesgos, lo que contradice el marco normativo de la protección social en salud¹. Dado que el acceso universal es uno de los principales objetivos de los esquemas de seguros sociales, y los mercados de seguros individuales tienden a aplicar variadas prácticas de selección, surge un interrogante fundamental:

¿Es posible garantizar una cobertura asequible a las personas de alto riesgo en un mercado de seguros individuales de salud?

El problema radica en que los mercados competitivos tienden a la “equivalencia” entre la prima y los costos esperados en cada contrato. Por ende, no están en condiciones de implementar la “solidaridad” compensando las pérdidas probables en los contratos con personas de alto riesgo mediante ganancias presumibles en los contratos con las de bajo riesgo, debido a que la competencia minimiza las ganancias predecibles.

Las aseguradoras operan por medio de diferentes mecanismos de selección:

- Clasificación de riesgos: ajustando la prima de cada plan al riesgo individual.
- Segmentación de riesgos: ajustando el plan (es decir, la cobertura y el diseño de los beneficios) para atraer a diferentes grupos de riesgo por plan y cobrar una prima acorde.
- Selección de riesgos: ajustando el riesgo del afiliado a la prima establecida de un determinado plan.

□ Trabajo presentado por sus autores a la conferencia Healthcare and Socio-Economic Development in Latin America, organizada por la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile en conjunto con la RAND Corporation durante los días 14 y 15 de noviembre de 2011.

¹ Al respecto, cabe precisar que: i) clasificar riesgos equivale a ajustar la prima de cada producto al riesgo individual; ii) segmentar riesgos equivale a ajustar el producto (es decir, la cobertura y diseño de los beneficios) de modo de atraer grupos por productos y cargarles primas en conformidad; y iii) seleccionar riesgos equivale a ajustar el riesgo que se acepta a la prima establecida de un determinado producto.

En la tercera generación de reformas de los sistemas de salud en América Latina se encuentran ejemplos para combatir estas consecuencias, como los de garantías explícitas en Chile, el modelo de Sistema Único de Salud (SUS) brasileño, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) uruguayo, y la experiencia de competencia regulada colombiana. En ellos se promueve el acceso universal mediante una mezcla de aportes contributivos y no contributivos, procurando que los servicios de salud lleguen a todos a través de la solidaridad de ricos a pobres, de jóvenes a adultos mayores, de sanos a enfermos.

En su publicación *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006) plantea tres tipos de interacción entre financiamiento público y cotizaciones de la seguridad social (véase el cuadro 1):

Tipo 1: sistema integrado sobre la base de financiamiento no contributivo.

Tipo 2A: sistema integrado con mantenimiento del financiamiento contributivo y nivel único de cobertura a cargo de la seguridad social.

Tipo 2B: sistema integrado con cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo.

Tipo 3: sistemas no integrados.

El caso de Chile constituye una modalidad de articulación entre el sistema público y la seguridad social, que debe entenderse como de carácter dual y parcial. Su principal característica es la segmentación, en tanto que las cotizaciones obligatorias pueden dirigirse alternativamente hacia dos sistemas de seguros de salud que funcionan de manera paralela y con lógicas muy distintas. Se puede escoger entre el Fondo Nacional de Salud (FONASA), una suerte de seguro público de salud, o los seguros privados de salud ofrecidos por las Isapres, esto es, aseguradoras privadas de salud en el ámbito de la seguridad social.

Inicialmente, la articulación del financiamiento del sistema público y la seguridad social se da en el ámbito del FONASA, por medio de las cotizaciones de sus afiliados y de los aportes fiscales provenientes de rentas generales (en el caso de quienes carecen de capacidad

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: interacción entre financiamiento público y cotizaciones de la seguridad social en el sector de la salud

Tipo 1 Financiamiento: rentas generales, sistemas integrados a partir de financiamiento no contributivo	Tipo 2 Financiamiento: integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social	Tipo 3 Financiamiento: baja o nula integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social
La estructura de la prestación es heterogénea entre prestadores públicos y privados	En todos los casos hay algún grado de separación explícita de funciones de financiamiento y prestación. También varía el nivel de integración del financiamiento	La estructura de la prestación pública es heterogénea, y existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y el privado
Prestación pública y privada: Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Dominica, Granada, Guyana, Haití ^a , Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, República Bolivariana de Venezuela ^b Prestación solo a través del sistema público: Cuba	Tipo 2A: Integrado con mantenimiento del financiamiento contributivo y nivel único de cobertura a cargo de la seguridad social: Costa Rica Tipo 2B: Integrado con cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo: Colombia, Antigua y Barbuda ^c , República Dominicana ^c Tipo 2C: Modelo dual con integración parcial: Chile	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: En todos los países, con la excepción de Cuba, existe un subsector privado que también presta servicios de salud.

- ^a En Haití prácticamente no existe el seguro social, la prestación y el financiamiento provienen fundamentalmente del sector público y de organizaciones no gubernamentales (ONG).
- ^b Las reformas de los últimos años han fomentado una mayor participación y cobertura del sistema público.
- ^c Tanto Antigua y Barbuda como República Dominicana se encuentran en un período de transición, aplicando reformas de salud con vistas a una mayor integración del financiamiento.

contributiva). El financiamiento mancomunado y el acceso a los beneficios independiente de los aportes hacen que en el FONASA se dé la solidaridad de riesgo y de ingreso. Sin embargo, la dualidad del sistema y el carácter individual del aseguramiento en las Isapres determinan obstáculos tanto a la integración plena del financiamiento como a la equidad. Las personas de mayor ingreso tienden a estar afiliadas al sistema de Isapres, especialmente en la etapa del ciclo vital en la que presentan un riesgo de salud relativamente bajo, de modo que tienen una contribución elevada y un riesgo

bajo, pero no participan de mecanismos de solidaridad contributiva.

En el presente trabajo se aborda este dilema con referencia al caso chileno, puesto que constituye una experiencia en el contexto latinoamericano por su aplicación de seguros individuales. El artículo se organiza como sigue. Las consecuencias en el bienestar de la selección de riesgos se debaten en la sección II, en la sección III se extraen las lecciones de la experiencia europea y en la sección IV se ven las implicancias para Chile. En la sección V se presentan las conclusiones.

II

Antecedentes conceptuales sobre equidad en la provisión de salud

1. Intervenciones en el mercado del cuidado de la salud por razones de equidad²

La equidad en la provisión de salud se relaciona con conceptos de justicia social. La teoría económica aplicada a la salud distingue dos formas de equidad: horizontal y vertical. La “equidad horizontal” en salud es la igualdad de trato a sujetos iguales en sus necesidades³. El propósito de la “equidad vertical” es que aquellos individuos que por naturaleza son distintos sean tratados en forma diferente⁴.

Según esta perspectiva, existirían tres argumentos que justifican la necesidad de intervenir el mercado del cuidado de la salud. En primer lugar, para distribuir información y poder y garantizar la equidad horizontal, haciendo que los afiliados al sistema posean información perfecta e igualdad de poder para tomar decisiones y acceder a los distintos planes de salud que el sistema les ofrece. El acceso a la información es costoso y la facilidad de comprensión de los derechos es desigual, lo que afecta sistemáticamente y en mayor grado a los grupos socioeconómicos pobres, cuyo conjunto de opciones se termina restringiendo. Las soluciones incluyen regulación para asegurar estándares mínimos⁵, subsidios a los precios (por ejemplo, prescripciones médicas) o a los ingresos (transferencias monetarias), y en casos extremos la asignación o producción pública, o ambas.

En segundo lugar, para incluir las externalidades en el consumo, haciendo que los ricos (R) paguen primas más altas que los pobres (P) por el consumo de la misma

cantidad (o plan)⁶. Esto puede justificarse dado que las personas se preocupan de las necesidades de los demás ya sea por razones de eficiencia nacional⁷ o de altruismo⁸.

En tercer lugar, por su condición de bien público el cuidado de la salud debiera eximirse del cálculo económico y proveerse fuera del mercado. Existirían razones éticas y filosóficas que justifican un método moralmente superior de distribución. Pero el cuidado de la salud es un bien económico, que tiene rivales (el tiempo que un médico dedica a un paciente le resta tiempo a otro paciente) y es excluyente (los recursos que se destinan al cuidado de la salud compiten con su asignación para otros usos), constituyéndose en un bien de carácter privado. De modo que el cuidado de la salud, aun cuando sea un bien moralmente superior, enfrentará serios problemas de asignación si se deja al arbitrio del mercado de competencia puro, es decir, regido por las fuerzas de la demanda y la oferta sin intervención alguna por parte de una autoridad. Ante ello es necesario intervenir para asegurar la provisión del bien.

De estos conceptos surgen varios roles que el Estado tendría que asumir. El primero es que el cuidado de la salud debería tratarse como un bien meritorio que debiera distribuirse entre la población de acuerdo con algunos criterios de equidad y el acceso debiera depender de la necesidad. De ahí la importancia de la distribución de recursos por el Estado (ya sea proveyendo estándares mínimos de cuidado de la salud a los más vulnerables, o limitando las inequidades hoy existentes en el acceso a este cuidado entre la población).

El segundo papel del gobierno es el cerrar las brechas de información mediante políticas regulatorias que permitan visibilizar los complejos procesos biológicos, acreditar

² Adaptado de Barr (2003).

³ Quiere decir que personas con necesidades clínicas iguales reciben igual tratamiento clínico; igualdad de acceso para iguales necesidades; igualdad de recursos usados para iguales beneficios esperados en términos de salud; igualdad de fondos per cápita para iguales necesidades.

⁴ En tributación esto significa que aquellos individuos con mayores recursos deben pagar más impuestos (o contribuciones al sistema de salud) que los pobres, generando una redistribución solidaria de los individuos ricos a los pobres.

⁵ De la calidad de los profesionales, tanto de médicos como de enfermeras, de los medicamentos, tratamientos y de las facilidades médicas, tanto en los sectores públicos como en los privados, de modo de lograr que la equidad horizontal se cumpla.

⁶ Y también si (R) consume el doble que (P), pero paga más del doble en contribuciones.

⁷ Al pensar que el acceso a los servicios de salud mejora la calidad de la fuerza de trabajo, su productividad y el crecimiento económico, y que al ocuparse de las necesidades del cuidado de salud de los más vulnerables se previene el descontento social.

⁸ Es decir una preocupación por la distribución del cuidado de la salud per se, transfiriendo en especie más cuidado de salud a los pobres, quienes las prefieren porque se les valora como ciudadanos con derechos, a diferencia de las transferencias monetarias focalizadas que las perciben como asistencialismo y los estigmatizan por su condición de ser pobres.

a sus profesionales y servicios, transparentar los planes en los mercados de seguro y evitar la selección adversa.

Un tercer papel es el de realizar inversiones directas o indirectas en salud e infraestructura para el cuidado de la salud, obras públicas de alcantarillado, hospitales y postas, así como en la formación de profesionales de la salud. La complejidad de estas inversiones y de los avances del conocimiento y la tecnología que demandan hacen que sean considerados bienes públicos y deban ser provistos o subsidiados por el Estado.

Finalmente, un cuarto papel es el de la regulación y tratamiento impositivo de los bienes que generan externalidades al estado de la salud, tanto positivas (actividad física, medio ambiente limpio, y otros) como negativas (tabaquismo, sedentarismo, obesidad, entre otros).

2. El esquema de financiamiento del cuidado de la salud no es neutro frente a la equidad

El diseño de la estructura de financiamiento del cuidado de la salud impone importantes limitaciones a la justicia social. Los diseños generalmente se elaboran en torno de tres alternativas: i) la producción y asignación por el mercado (con o sin seguros); ii) las estrategias intermedias; y iii) la producción y asignación públicas.

a) *La provisión pura de mercado sin seguros*

Si la provisión de cuidado de la salud se trata como un bien económico y se realiza en un mercado de competencia puro y en ausencia de seguros, el consumo se ve limitado por el precio. La cantidad de equilibrio podrá sobrepasar (comportamiento no competitivo del oferente) o estar bajo el óptimo (externalidades no incorporadas, comportamiento no competitivo del oferente, o ambos). El resultado es una asignación ineficiente del volumen total de recursos (ineficiencia macro) y del volumen y ubicación de las prestaciones entre alternativas (ineficiencia micro). A estas ineficiencias se suma la generación de desigualdades, ya que el cuidado de la salud se determinará de acuerdo con la distribución del ingreso; estas desigualdades serán mayores donde sea que el conocimiento y el poder se correlacionen con el ingreso (los pobres son los menos favorecidos), y donde sea que haya ausencia de seguros y mercados de capitales perfectos. En definitiva, se genera como resultado un subconsumo del “bien” cuidado de salud, sobre todo por parte de los más pobres y riesgosos.

b) *La provisión pura de mercado con seguros*

Los demandantes de cuidado de salud experimentan incertidumbre, ya que como pacientes no saben cuándo

y cuánto cuidado de la salud demandarán; asimismo, desconocen las probabilidades de los resultados para diferentes tratamientos y la eficiencia relativa de los distintos proveedores del cuidado de la salud. Una solución es la de acceder a un mercado de seguros de salud. En presencia de un seguro que paga todas las facturas médicas, el consumo no se ve limitado por el precio y queda determinado preferentemente por el oferente. Como resultado, la indeterminación de la curva de demanda del paciente es menos relevante.

Los efectos de los mercados de seguros en los resultados del mercado de cuidado de la salud pueden ser inadecuados⁹: existe “riesgo moral” siempre que por parte de la oferta el médico no tiene incentivos para racionar la demanda. Existiría una tendencia a provocar sobreconsumo de las prestaciones, puesto que los pagos de un tercer pagador (el asegurador) generan incentivos al “derroche” y la sobreutilización. Bajo la existencia de seguros también hay “inequidad en la sociedad”, en tanto algunos individuos no están en condiciones de comprar un seguro (los pobres, los ancianos y los enfermos crónicos) y otros que —sin tener esas características— no pueden pagar el costo de las primas, elevado a niveles inalcanzables para ellos debido a la existencia de sobreconsumo en el mercado de seguros. Este problema se acentúa puesto que las aseguradoras operan a través de los diferentes mecanismos de selección: ya sea clasificando riesgos al ajustar la prima de cada plan al riesgo individual; segmentando riesgos al ajustar el plan (es decir, la cobertura y diseño de los beneficios) para atraer a diferentes grupos de riesgo por plan y cobrar una prima acorde; o seleccionando riesgos mediante el ajuste del riesgo del afiliado a la prima establecida de un determinado plan¹⁰.

3. Las estrategias intermedias: la mezcla público-privada

Una solución a estos dilemas es un sistema de salud que constituya un punto intermedio entre lo público y lo privado. Su diseño debe probar: i) ser más eficiente y

⁹ Para ello deben darse cinco condiciones técnicas: i) la probabilidad de necesitar un tratamiento debe ser independiente entre individuos; ii) debe ser menor a 1; iii) debe ser conocida o estimable; iv) no debe poder ser ocultada (selección adversa); y v) no puede ser manipulada (riesgo moral).

¹⁰ Esto no implica que para los insumos del cuidado de la salud no puedan existir mercados privados competitivos (alimentos, camas, medicamentos, toallas, máquinas de rayos, y otros), es más, probablemente la existencia de provisión privada de los insumos sea más eficiente y preferida.

equitativo que las otras soluciones, y ii) ser políticamente más aceptable que otros arreglos.

Existen dos estrategias mixtas coherentes. Una, cuando el cuidado de la salud se produce mediante algún tipo de HMO¹¹, la afiliación es obligatoria y las primas de seguro son pagadas por el individuo (en el caso de los pobres, mediante transferencias de ingresos). Otra, cuando alternativamente el cuidado de salud se produce en forma privada (no mediante HMO), el pago lo hace el Estado (directamente mediante el seguro social, o mediante un seguro médico regulado) y el total del producto o gasto es controlado por el Estado, ya sea directamente o mediante una restricción presupuestaria global.

a) *Producción del cuidado de la salud*

Con sistemas mixtos (público-privados) se procura evitar que los pagos de bolsillo, de terceros pagadores o de ambos, redunden en que el producto de mercado difiera de su nivel de eficiencia o no incorpore externalidades. Con ellos se trata asimismo de evitar el riesgo moral mediante el control de las decisiones de los médicos, ya sea por medios administrativos o restricciones presupuestarias. Además, se internalizan las externalidades concertando las actividades del médico con las de la compañía aseguradora, forzando a los médicos a enfrentar el costo social marginal del tratamiento prescrito. En las HMO son los mismos médicos quienes proveen el seguro, de modo que se internaliza la externalidad y no hay más incentivos para “sobreprescribir”. En otros casos, es una red limitada de médicos o una organización de proveedores preferidos (PPO por sus siglas en inglés) la que ofrece los planes de seguros de salud administrados. Cuando un asegurado recibe tratamiento de un proveedor participante, el único costo que debe pagar son los copagos predeterminados. Este tipo de plan permite predecir los gastos de bolsillo para el afiliado. El corredor de seguros paga el remanente al proveedor sin involucramiento u obligación del asegurado.

Lo que hace a una PPO diferente de una HMO se refiere a la capacidad del asegurado de recibir el tratamiento de proveedores externos a la red de médicos y de sus centros de atención, sin verse limitado a los recursos del asegurador. Diferentes herramientas se utilizan para asegurar la calidad del cuidado y sus costos. Estas incluyen

supervisión de los programas administrados, cambios en la forma en que se le paga a los médicos, programas educacionales y restricciones a las redes de proveedores.

b) *Financiamiento del cuidado de la salud*

Existen dos tipos de organizaciones intermedias:

– *Financiamiento privado y complemento estatal:*

Al respecto se identifican tres grupos: i) los no-pobres, ii) los no-asegurables (tanto pobres como no-pobres que presentan enfermedades congénitas, crónicas o ambas, y pertenecen a los grupos de adultos mayores, niños y embarazadas), y iii) los pobres.

Para los primeros el sistema opera mediante seguros privados, sujetos a dos tipos de regulaciones: estándares mínimos de cobertura y obligatoriedad del aseguramiento de que no haya externalidades asociadas al no aseguramiento (selección adversa).

Para los dos grupos restantes la solución recae en el Estado, que subsidia las primas de seguro privadas mediante subsidios parciales, completos o ambos según corresponda. En este caso se generan tres problemas: i) la “focalización” vinculada a la dificultad de definir los límites con respecto a los problemas de cuidado de salud que se incorporan y a las garantías de asistencia estatal, así como al nivel de ingresos según el cual los pobres serán subsidiados; ii) el desarrollo institucional necesario para superar la dificultad de fiscalizar a fin de que no exista una sobreoferta, y iii) el riesgo moral que surge en este tipo de esquemas, donde los individuos ricos quisieran ser identificados como pobres con el propósito de recibir ayuda estatal.

– *Seguro social:*

El Estado paga las facturas médicas mediante un seguro social o a través de impuestos generales. Son sistemas de múltiples pagadores con proveedores indirectos. El más conocido es el de Alemania. Habitualmente se financian con impuestos a las planillas de sueldos como su fuente principal para el cuidado de la salud. Un arreglo analíticamente equivalente es la obligatoria afiliación a instituciones de seguros privadas, reguladas y sin fines de lucro, que actúan como agentes del Estado. Las ventajas de este arreglo son dos: i) la naturaleza obligatoria del esquema permite impulsar, sin pérdida de eficiencia, primas de acuerdo con la capacidad de pago, antes que con el riesgo, y ii) su cobertura universal (respecto de personas y riesgos) evita los problemas con los límites. Tales instituciones de seguridad social, precisamente por no ser estrictamente actuariales (por ejemplo, dado que las primas no se ajustan a los riesgos a nivel de cada

¹¹ Una HMO es una corporación privada que posee contratos con médicos, hospitales y empleadores, y provee cobertura de seguro de salud individual a cambio de un costo fijo o prima. Los individuos deben elegir un médico de cuidado primario dentro de la red que dispone la HMO, a través de la cual se tomarán todas las decisiones sobre el cuidado de salud (medicación, hospitalización, exámenes e interconsultas).

individuo) pueden evitar las debilidades de los esquemas de seguros privados individuales.

4. Producción, asignación y financiamiento públicos

Con el financiamiento y la producción pública del cuidado de la salud se asume que la información imperfecta de los consumidores es la que justifica el control de calidad y el papel de las compañías de seguros con respecto al ejercicio de dicho control. Estas dos formas de fiscalización podrían resultar más efectivas si la producción fuese pública. También se asume que la producción pública soluciona los problemas de la información imperfecta de las compañías de seguros privadas (el problema del tercer pagador), y permite que todas las condiciones médicas sean asegurables. Igualmente, se dice que evita los grandes e ineficientes aumentos de la producción de cuidado de salud.

Esta opción pública es debatible por cuanto requiere que se prueben dos cosas: que las condiciones para la eficiencia del mercado fallan (los problemas de información), y que la producción y asignación públicas son menos ineficientes que cualquier otra alternativa (algo más difícil de determinar).

Ello implicaría probar que: i) el tratamiento que deciden los médicos en gran medida resuelve las dificultades ocasionadas por la ignorancia del consumidor; ii) el cuidado de la salud, al financiarse (casi en su totalidad) mediante impuestos generales, es en su mayoría gratuito y no excluye a nadie; iii) al no recibir los médicos ninguno o escasos pagos por sus servicios, se reducen los incentivos a una sobreoferta del tercer pagador; y iv) el cuidado de la salud se raciona explícitamente en parte por medios administrativos, y en parte por la existencia de limitaciones presupuestarias. La idea es restringir el sobreconsumo ocasionado por el problema del riesgo moral.

III

La experiencia internacional con mercados de seguros privados de salud¹²

A nivel internacional, constituye una preocupación que en los mercados de seguros de salud, donde los afiliados tienen libertad de elegir entre aseguradoras, se generen entre estas últimas fuertes incentivos a ser eficientes, pero también a clasificar, segmentar y seleccionar riesgos¹³. Esto contraviene el acceso universal, uno de los principales objetivos de los esquemas de seguros sociales, y surge entonces el permanente interrogante:

¿Cómo garantizar el acceso a una cobertura asequible para las personas de alto riesgo en un mercado de seguros individuales de salud?

Dentro de las soluciones intermedias discutidas en la sección anterior, varios países han elaborado fórmulas

para garantizar el acceso a una cobertura asequible a grupos de alto riesgo en mercados de salud individuales. Un sistema de “subsidijs ajustados por riesgos” es la forma preferida de subsidijs para hacer que los seguros individuales de salud sean asequibles en un mercado competitivo de seguros, donde el consumidor elija libremente el asegurador. Bajo este enfoque los aseguradores tendrían libertad para exigir primas ajustadas por riesgo.

Una comparación entre cinco países con seguros que comprenden planes obligatorios de salud (véase el cuadro 2), muestra que en todos los casos los consumidores tienen un período de elección entre aseguradores (planes de salud), los que son responsables de comprarles o proveerles el cuidado necesario. En todos los casos existen estrictas regulaciones respecto de la prima de contribución directa del consumidor al plan de salud; sin embargo, todos tienen fórmulas de ajuste de riesgos imperfectas. Por ello, las aseguradoras (planes de salud) disponen de fuertes incentivos financieros para la selección de riesgos, lo que amenaza la solidaridad, la eficiencia y la calidad del cuidado. Sin mejoras en la fórmula de ajuste de riesgos, la selección de estos es de esperar que se incremente. El tema es particularmente

¹² Elaborado a partir de Van de Ven y Schut (2011).

¹³ Al respecto, cabe recordar que: i) clasificar riesgos equivale a ajustar la prima de cada producto al riesgo individual; ii) segmentar riesgos equivale a ajustar el producto (es decir, la cobertura y el diseño de los beneficios) de modo de atraer grupos por productos y cargarles primas en conformidad; y iii) seleccionar riesgos equivale a ajustar el riesgo que se acepta a la prima establecida de un determinado producto.

CUADRO 2

Experiencias internacionales de ajuste y distribución de riesgos

	Bélgica	Alemania	Israel	Holanda	Suiza
Situación pre reforma (años ochenta)					
Responsabilidad financiera	Cero	Alta (pero ninguna para pensionados)	Alta	Cero	Alta
Libertad de elección de programa	Sí	Limitada para el 60% de los afiliados	Sí	No	Sí, pero permitiendo a las aseguradoras cobrar más a los más ancianos
Restricciones a la contribución	Contribución solidaria al sistema de salud, el que reparte de manera equitativa a las aseguradoras	Porcentaje de contribución fija para los pensionados, y variable para los cotizantes	Contribución solidaria como porcentaje del ingreso fijo por contribuyente	Contribución solidaria al sistema de salud, el que reparte de manera equitativa a las aseguradoras	Contribución independiente del riesgo y del ingreso
Problemas de selección	No	Sí	Sí	No	No
Situación post reforma (año 2000)					
Variables de ajuste y uso de información	7 variables usando información retrospectiva	5 variables usando información retrospectiva	Una variable usando información prospectiva	5 variables usando información prospectiva	3 variables usando información retrospectiva
Sistema de prima y fondo solidario	Una clasificación comunitaria por aseguradora; un porcentaje de esta prima va directo a un fondo solidario	Porcentaje fijo del ingreso de acuerdo con cada aseguradora. Luego la aseguradora hace un traspaso al fondo solidario	Sin contribución directa a una aseguradora, pero sí a un fondo solidario	Una clasificación comunitaria por la aseguradora; un porcentaje de esta prima va directo a un fondo solidario	Un <i>community rating</i> por aseguradora y región, un porcentaje de esta prima va directo a un fondo solidario
Responsabilidad financiera de las aseguradoras	No se hacen cargo de las responsabilidades financieras de los costos de capital de los hospitales	No se hacen cargo de las responsabilidades financieras de los costos de capital de los hospitales	Se hacen cargo de las responsabilidades financieras de los costos de capital de los hospitales a través de un pago incluido en las primas <i>per diem</i> .	Se hacen cargo de hasta un 5% de las responsabilidades financieras de los costos de capital de los hospitales	No se hacen cargo de las responsabilidades financieras de los costos de capital de los hospitales
Distribución de riesgos	Proporcional abierta a eventualidades	No hay obligatoriedad de distribuir el riesgo	Condicionada por pagos (máximo 6%) de los gastos de 5 enfermedades graves. También existe una red de seguridad (<i>safety-net</i>) para financiar déficit	Distribución de riesgos sobresalientes y proporcional	No existe una distribución de riesgos obligatoria

Fuente: W.P.M.M. Van de Ven y otros, "Risk adjustment and risk selection on the sickness fund insurance market in five European countries", *Health Policy*, vol. 65, N° 1, Amsterdam, Elsevier, 2003.

serio en Alemania y Suiza. En el análisis de estos cinco estudios se concluye que es recomendable que la política pública otorgue alta prioridad a la mejora del sistema de ajuste de riesgos. Ello puede lograrse con mayor facilidad al incluir factores de ajuste de morbilidad. Esta misma conclusión se considera válida para otros países con mercados competitivos de planes de salud o seguros de salud como en la Argentina, Australia, Chile, Colombia, Eslovenia, los Estados Unidos de América, la Federación

de Rusia, Irlanda, Polonia y la República Checa. El logro de buenos ajustes de riesgos por morbilidad es la única estrategia¹⁴ efectiva para evitar la selección de

¹⁴ La consideración de "única estrategia" es válida, en estricto rigor, solo si se considera el peso específico que en ella tienen los bienes puros, como son los aspectos preventivos, los estilos de vida promocionados y, por ende, el papel que deben jugar los sistemas nacionales de salud en prevención y promoción de salud (Wilkinson, 2006).

riesgos sin pérdida de solidaridad y sin distorsionar la competencia entre planes de salud según riesgos.

La forma de organizar los flujos de pagos de subsidios ajustados por riesgo depende de argumentos políticos, económicos y pragmáticos. En la práctica, en todos los países en que se aplican subsidios ajustados por riesgo se estipula el subsidio al asegurador para que este reduzca la prima pagada por el consumidor en el monto del subsidio per cápita que el mecanismo de ajuste le otorga por asegurar a ese consumidor. Esta forma de organizar los subsidios se llama “igualación de riesgos”. Para ello, se utilizan la edad y el sexo como ajustadores de riesgo, muchas veces complementados con indicadores de discapacidad y situación institucional y de bienestar. Hasta el presente, los factores de ajuste por morbilidad solo se han implementado en Holanda y los Estados Unidos de América (Medicare¹⁵).

Los subsidios ajustados por riesgo o “igualación de riesgos” pueden complementarse con tres alternativas: i) subsidios basados en las primas; ii) compensaciones por pérdidas en exceso, o iii) subsidios cruzados implícitos implementados mediante restricciones a las primas para determinadas coberturas de seguro. Mientras mejor se ajusten los subsidios a las primas por los factores de riesgo relevantes, menos necesarias serán estas tres estrategias alternativas y menor será la intensidad del conflicto.

¹⁵ Programa de cobertura de seguridad social administrado por el gobierno de los Estados Unidos de América, que provee atención médica a personas mayores de 65 años y opera como un seguro de personas.

En la práctica, se prefiere aplicar una estrategia complementaria muy particular: la clasificación comunitaria (*community rating*), que consiste en exigir de los aseguradores el cobro de una misma prima por un mismo producto a cada afiliado, independientemente del riesgo de este último. Esta práctica tiene ventajas de corto plazo, como lograr mayor equidad y acceso al servicio. En el largo plazo puede volver insolvente el sistema, sobre todo a consecuencia de los desincentivos para proveer buen cuidado a los enfermos crónicos o incluso, si esos incentivos están bien dados, poder recaer en un servicio no sustentable en el tiempo.

A lo menos la mitad de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han optado por proveer subsidios tributarios para promover la compra de seguros privados de salud (deducciones al ingreso imponible). Estos subsidios pueden ser considerables, como en el caso de Australia: 30% de descuento tributario (*premium tax rebate*), y de los Estados Unidos de América: 35% de subsidios a los impuestos del seguro de salud. En los análisis se concluye que se podrían lograr grandes avances en eficiencia si los subsidios basados en la primas se reemplazasen por subsidios ajustados por factores de riesgo.

En el análisis de estos cinco casos se concluye que si bien en un mercado competitivo de seguros individuales de salud una buena estrategia de igualación de riesgos es efectiva para resolver el conflicto entre asequibilidad, eficiencia y selección, estas estrategias siguen siendo imperfectas y se requiere de mayor inversión para mejorar los mecanismos de igualación de riesgos. Dicha inversión debe incluir mejores bases de datos, e investigación y desarrollo de mejores ajustadores de riesgo.

IV

La experiencia chilena con seguros individuales de salud

El sistema de salud chileno fue reformado estructuralmente mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1981. Se creó un sistema de seguros individuales de salud que, a fin de evitar la selección adversa¹⁶, obliga a los trabajadores a aportar al sistema un 7% de sus ingresos mensuales. El trabajador opta entre participar con su 7% en un seguro de salud público (FONASA) o en el sistema de salud privado (Isapres). En ausencia de regulación, esta modalidad —que en esencia tiene el mérito de obligar a quien gana más a pagar más— no garantiza el acceso a un sistema de salud donde se compartan riesgos y se asegure la solidaridad¹⁷.

El mercado privado ha terminado ofreciendo seguros actuarialmente justos al nivel de cada contrato individual, incentivando la selección de riesgos por parte de las Isapres y contraponiéndose con la solidaridad necesaria de un contrato social en salud. Esta última solo se materializa emigrando al FONASA. De hecho, se segmentó el aporte contributivo de los afiliados reflejando en el sistema de salud las desigualdades vinculadas a la sociedad chilena, lo que constituye una reforma regresiva del régimen contributivo de salud. Las recaudaciones por concepto de primas obligatorias durante el año 2010 ascienden a 2.200 millones de pesos —equivalentes al 2,1% del producto interno bruto (PIB)¹⁸—, de los cuales el 45,2% (974 millones de pesos) es recaudado por las Isapres para cubrir al 16,5% de la población. La prima media obligatoria por asegurado alcanzaría a 16.040 pesos

si se hubiera mantenido un seguro público, pero en la práctica es de 28.650 pesos para los afiliados a Isapres y de tan solo 11.770 pesos para los afiliados al FONASA. Las Isapres han podido realizar una importante selección indirecta de riesgos mediante la oferta de más de una variedad de planes de salud, en los que se discrimina a la población por riesgo e ingreso, añadiendo la inequidad en el acceso a las prestaciones de salud.

1. Las opciones en el caso chileno

El sistema de salud actual es un sistema que cuenta con financiamiento público y privado. La producción de los servicios de salud está a cargo de proveedores privados y públicos, y dependiendo de si los cotizantes están en el sistema privado de Isapres o en el sistema público (FONASA) de libre elección pueden elegir entre proveedores públicos, privados o ambos. Sin embargo, si los individuos pertenecen al sistema público del FONASA, Modalidad de Atención Institucional (MAI), solo pueden ser atendidos en alguno de los establecimientos que dispone el Estado. Por otra parte, en lo que se refiere a aquellas prestaciones contempladas en el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (RGES), para el caso público se financian con aporte estatal en la red de salud dispuesta para ello, y en el caso privado, con una mayor cotización de los afiliados que se atienden en la red de establecimientos que cada Isapre ha determinado.

2. Los datos y la evidencia¹⁹

La inclusión de mercados de seguros como mecanismo de financiamiento, a pesar de obligar a cotizar un 7% a todos los afiliados, no ha impedido que los asegurados cobren una prima suficientemente alta como para

¹⁶ Evento de atención de salud mediante el cual una parte decide no revelar a la otra el pleno alcance de su perfil de riesgo. Las personas de mayor riesgo son más susceptibles de buscar una cobertura de salud, pero no desean mostrar que están expuestas a mayores riesgos. Puede que algunas personas se queden sin cobertura de seguro debido a la selección adversa: las de bajo riesgo, a las que no les preocupa tomar un seguro pues las primas son demasiado altas, y las de alto riesgo, que se ven imposibilitadas de hacerlo porque no pueden enfrentar el costo de las primas. El problema de la selección adversa es que puede recaer en la generación de un mercado sin oferentes de planes o un mercado donde los asegurados son solo aquellos de alto riesgo.

¹⁷ En la práctica, las transformaciones al sistema de salud chilena han continuado en forma casi permanente y han sido mucho más significativas que la sola creación de los seguros privados y la transformación del Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) en el FONASA, pero su total descripción escapa al objetivo de este trabajo.

¹⁸ Datos del Banco Central de Chile, de la Superintendencia de Salud y del FONASA.

¹⁹ Para la elaboración de este informe se utilizaron datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en su versión del año 2009, la que depende del Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación) y fue realizada por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado. Esta encuesta se efectuó entre noviembre y diciembre de 2009 y comprendió la entrevista a 71.460 hogares, lo que corresponde a una muestra expandida de 16.977.395 habitantes.

financiar los costos esperados (los reclamos más los gastos administrativos). Esto se ha materializado mediante la oferta de planes diferenciados según el monto de la prima. Esta política de precios y aseguramiento ha redundado en que muchas de las personas de alto riesgo y bajos ingresos no logren asegurarse y se desplacen a la opción del seguro público FONASA.

Cinco hechos cuestionan el uso de los seguros privados como mecanismo de acceso universal a la protección del cuidado de salud. Dos corresponden a procesos de exclusión, como resultado del diseño del sistema. Aquel que ocurre entre los regímenes de aseguramiento (Isapres versus FONASA), y el que tiene lugar dentro de cada régimen de aseguramiento. El tercero es la pérdida de la capacidad de compensar por ingresos (pérdida de solidaridad) al dejar que las cotizaciones a la seguridad social sean vistas como cotizaciones privadas voluntarias. El cuarto corresponde a la dificultad que entraña encontrar mecanismos para recuperar la solidaridad. El quinto es la gran demanda de recursos públicos.

a) *Exclusión por ingresos (distribución) y riesgos (selección) del sistema Isapres*

La exclusión del sistema privado y la opción del público ocurren cuando el mecanismo de selección de riesgos con que operan las Isapres se traduce en un desplazamiento de la mayoría de los sectores de menores ingresos y mayores riesgos relativos hacia el sistema público.

En el cuadro 3 la afiliación a las Isapres aumenta con el nivel de ingresos (o de quintil). La verdadera opción de elegir entre el sistema público y el privado está marcada por la restricción presupuestaria que limita la

capacidad de pago de los afiliados, y no por sus propias preferencias. Esto va en contra del espíritu inicial de la reforma y muestra que solo quienes están en el quinto quintil son los que tienen la capacidad de elegir entre uno u otro sistema ocupando sus propias preferencias.

b) *Selección por ingresos y riesgos dentro de cada modalidad*

El sistema público de salud cubre el 78,8% de la población chilena y en especial se hace cargo de los más pobres (el 93,2% de los individuos del primer quintil). Quienes cotizan en el sistema público quedan a cargo del Ministerio de Salud, donde el responsable de la recaudación y administración de los recursos es el FONASA, que opera como un seguro social y cuyo plan de salud es ejecutado por los organismos del Sistema Nacional de Servicios de Salud y los establecimientos de atención primaria administrados por las municipalidades. A este plan acceden los distintos beneficiarios, quienes según su ingreso imponible y el número de cargas quedan clasificados en distintos grupos de salud, desde el A que corresponde a individuos indigentes o carentes de recursos, hasta el D integrado por aquellos que poseen los mayores ingresos. Esto permite tener un plan que funciona como un sistema solidario²⁰ —que ofrece gratuidad en todas las prestaciones a las personas de menores ingresos y adultos mayores— y un segundo plan para personas con

²⁰ La Modalidad de Atención Institucional (MAI) permite al beneficiario solicitar atenciones en los establecimientos dependientes del Estado, donde pagará de acuerdo con el grupo en que se encuentra clasificado según su nivel de ingresos en el Régimen de Prestaciones de Salud de la Ley N° 18.469.

CUADRO 3

Afiliación a sistemas de salud por quintil de ingreso autónomo*, 2009
(En porcentajes)

Sistema previsional de salud	Quintil autónomo nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
Sistema público	93,2	90,3	85,1	72,3	44,6	78,8
Fuerzas Armadas y de Orden	0,7	1,4	2,6	4,1	3,8	2,4
Isapre	1,5	3,5	6,7	16,6	44,3	13,1
Ninguno (particular)	2,8	2,8	3,1	4,1	5,2	3,5
Otro sistema	0,5	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4
No sabe	1,4	1,7	2,0	2,4	1,6	1,8
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, División Social, Encuesta CASEN del año 2009 con factores de expansión sobre la base del CENSO de 2002.

* Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

mayores ingresos cuyas características son similares a un seguro privado con un nivel de copago distinto de cero por las prestaciones demandadas²¹.

Existen factores institucionales que refuerzan los efectos de la selección de riesgos en Chile y explican por qué existe un FONASA con más de 12 millones de afiliados. De hecho, la existencia de la Modalidad de Libre Elección (MLE) del FONASA permite que sectores socioeconómicos de nivel medio estén en el seguro público, combinando el acceso a la MLE con la Modalidad de Atención Institucional (MAI) del FONASA.

El sistema de salud privado (financiado a través de las Isapres) representa el 16,5% de la población, pero el 44,3% de los individuos con más recursos del país. Sus afiliados acceden a un sistema de salud integrado por una serie de prestadores que son elegidos libremente por los afiliados. Estas instituciones se encargan de administrar las contribuciones recibidas y, en algunas situaciones, ejecutar el cumplimiento de los planes de salud acordados. En este caso, y en ausencia de regulación, los planes fueron creados según las características de cada beneficiario apelando a la existencia de equilibrios de separación que identifiquen a los individuos según riesgo y capacidad de pago. En la actualidad existen 51.171 planes de salud²² diferentes, con un promedio de 55 beneficiarios por plan; resulta muy difícil comparar dichos planes ya que no están definidos mediante parámetros comunes. Para seleccionar riesgos se estima que hay más de 30 patologías que se consideran como preexistentes, criterio que el FONASA no aplica.

c) *Segmentación de prima obligatoria o pérdida de compensación por ingreso (solidaridad)*

A la postre, la reforma de 1981 separa a ricos y pobres en su modalidad de acceso al sistema de protección social en salud, con diversas modalidades de selección. El 79% de la población más pobre permanece en el sistema público, donde no se dispone de las cotizaciones que los sectores de altos ingresos hacen al sistema de salud, por lo que se pierde solidaridad de ingresos en el interior del sistema.

El nivel medio de primas del sistema de salud chileno por concepto de las cotizaciones obligatorias que se recaudan y que se podría recuperar en un sistema solidario es muy significativo. Mientras que la

prima media del actual sistema público indica que la solidaridad beneficia hasta el 6° decil, la prima media hipotética —donde todos los afiliados contribuyen a un sistema único— señala que la solidaridad beneficiaría hasta el 8° decil, generando un sistema claramente más igualitario y equitativo²³ (véase el gráfico 1).

Según datos de la Superintendencia de Salud, las Isapres recaudan 1.400 millones de pesos al año, lo que equivale al 54% de la recaudación del sistema de salud en su conjunto, para atender solo a un 16,5% de la población; ello constituye una pérdida cuantiosa de recursos con que podría contar el sistema de salud público para el cumplimiento del objetivo de ser un sistema más equitativo y solidario²⁴. En el gráfico 2 se puede observar que los aportes del sector público se concentran en los deciles más bajos, situación contraria al sistema privado cuyos aportes se incrementan cuanto más alto sea el decil de ingreso de la población.

Al graficar la Curva de Lorenz²⁵ según el ingreso autónomo de los chilenos y las curvas de concentración asociadas a la recaudación por primas de salud, se observa claramente que en el sistema de salud chileno en su totalidad se reflejan las desigualdades de ingreso, puesto que la curva de concentración vinculada a la recaudación total del sistema es muy similar a la curva de Lorenz. Al descomponer la prima total por sistema de salud, se observa que la recaudación por sistema público corresponde a un ingreso más igualitario, mientras que la recaudación por sistema privado se concentra más claramente en los sectores de altos ingresos. Esto deriva en un sistema en que los más pobres (curva de concentración del sistema público) aportan más al sistema solidario, mientras que los más ricos lo hacen al seguro privado para la compra de seguros individuales y no sociales²⁶. Así, en el sistema público —donde cotizan más las personas de ingresos menores— se aplica la solidaridad contributiva, y en el sistema privado —donde cotizan los individuos de altos ingresos— predomina el principio de equivalencia en desmedro de la solidaridad.

²³ Los resultados obtenidos a través de la Encuesta CASEN corresponden a una muestra y por lo tanto la información recopilada es en general autodeclarativa, con lo que se incluyen determinados sesgos respecto de la información administrativa. No obstante, en la medida en que las proporciones se mantengan con respecto a la información censal se permitirá que las conclusiones sean válidas.

²⁴ La recaudación total de las Isapres comprende para el año 2010: cotización legal 7% (976 millones 407 mil pesos), cotización voluntaria (365 millones 229 mil pesos), aporte de empleadores (33 millones 599 mil pesos) e ingresos del fondo de compensación (668 millones de pesos).

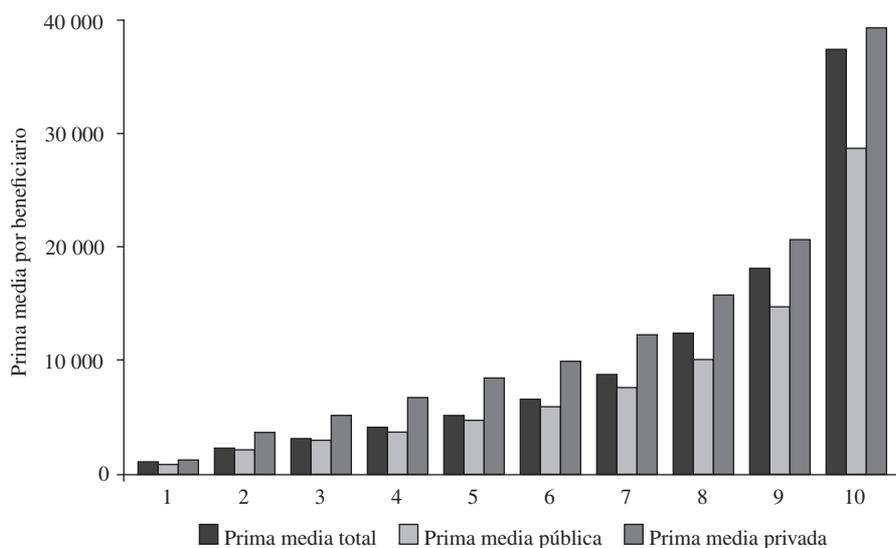
²⁵ Véase Lorenz (1905).

²⁶ Donde la prima se determina para el riesgo del individuo y no de un grupo mayor de individuos.

²¹ Modalidad de Libre Elección que permite a los beneficiarios tanto el acceso a prestaciones de salud otorgadas por profesionales o entidades privadas, como la utilización de establecimientos estatales y, en este caso, la utilización del pensionado.

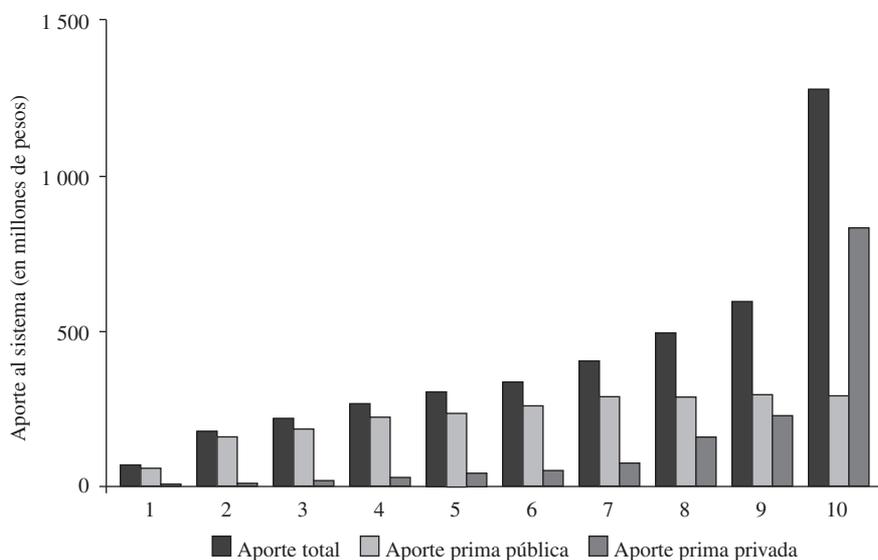
²² De los 51.171 planes de salud, 12.727 (24,9%) se comercializan (Superintendencia de Salud, 2011).

GRÁFICO 1

Prima media por decil de ingreso y sistema de salud

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009.

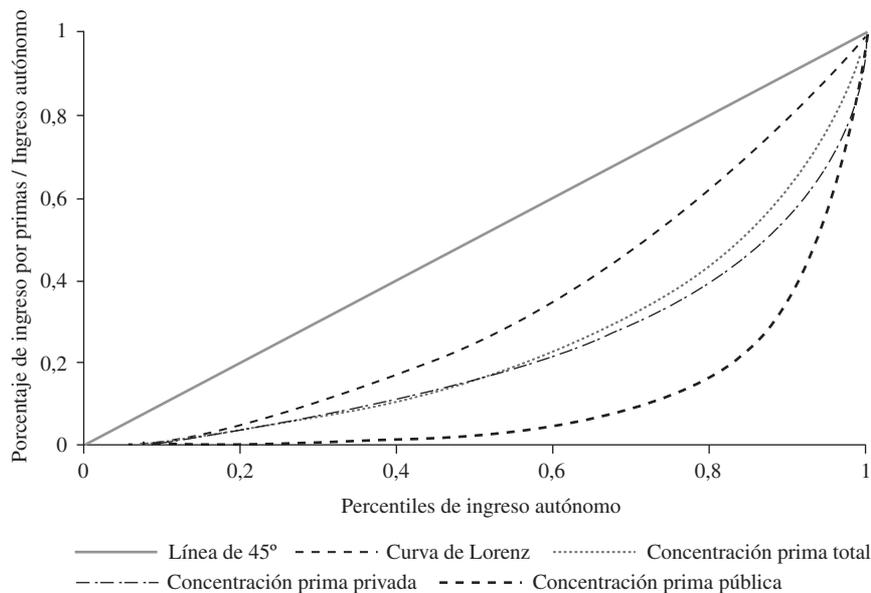
GRÁFICO 2

Aporte total al sistema de salud por decil de ingreso y sistema de salud

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009.

GRÁFICO 3

Curvas de concentración y de Lorenz



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009.

d) *Difícil recuperación de la armonía entre equivalencia y solidaridad (garantías explícitas en salud)*

El país no ha sido indiferente a estos resultados. Pero dado el marco político heredado del régimen militar y los intereses creados en torno del sistema de salud, las reformas con que se ha avanzado son también limitadas. Entre estas cabe mencionar el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (RGES), conocido como Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (Plan AUGE), que apunta hacia una “Carta de derechos y deberes en salud” de modo de entregar a la ciudadanía (con independencia de su condición socioeconómica o su afiliación a un sistema de salud en particular) una lista de prestaciones de salud de las que el Estado se hace cargo (véase el recuadro 1). El AUGE asegura financiamiento solidario al eliminar el conflicto con la equivalencia para a lo menos un conjunto de prestaciones respecto de las que el Estado está dispuesto a pagar y que se irá ampliando de acuerdo con la disponibilidad de recursos para la salud. No obstante, en la legislación no se aprobó la creación de un fondo solidario.

Para disminuir las prácticas de selección de riesgos, en el plan básico del RGES se incluyen las enfermedades de mayor riesgo, incrementando la cobertura y el acceso con la seguridad de que ciertas condiciones de calidad y oportunidad se cumplan. Los aseguradores del sistema

privado pueden fijar el precio de acuerdo con diferencias en el servicio, la calidad de la prestación y el grado de hotelería; además, se les entrega un pago fijado mediante el sistema de “clasificación comunitaria” (*community rating*)²⁷ por cada individuo que acceda a alguna de las prestaciones AUGE.

El RGES instaure un sistema de salud de largo plazo. Con la regulación se pretende: i) fijar un plan referencial eliminando en gran medida los numerosos planes existentes²⁸; ii) generar más eficiencia y autonomía de los hospitales públicos, y más transparencia en los prestadores privados, procurando su complementariedad y alineamiento con los objetivos en pro de la ciudadanía que posee el AUGE; iii) establecer reglas de copagos y de obligaciones que contemplen el acceso (que en el FONASA ya era obligación y se instruye a las Isapres a otorgarla), la calidad (la prestación debe y solo puede ser entregada por un prestatario registrado y acreditado), la

²⁷ Como se señala en la experiencia internacional, la “clasificación comunitaria” corresponde a un pago per cápita que depende del riesgo promedio de la población. Esto hace imperativa la necesidad de fomentar el acceso al sistema de los trabajadores independientes e informales, de modo que el riesgo promedio esté mejor distribuido y que por tanto disminuya el gasto promedio del Estado.

²⁸ Contención de costos y reducción progresiva de los gastos de administración.

protección financiera (se regula el nivel de copago y la gratuidad en otros casos) y la oportunidad de acceso (se regula el tiempo de listas de espera para poder disfrutar de la prestación) (Sojo, 2006).

En el año 2010, con el objeto de implementar la solidaridad necesaria en el sistema, el Estado aportó a través del FONASA 2 mil 300 millones de pesos para subsidiar la atención de los sectores más pobres de la población (véanse los cuadros 4 y 5). Esto equivale a una prima per cápita adicional de 191.537 pesos anuales (15.961 pesos mensuales). Este subsidio representa casi

el doble de la prima que paga el grupo B, 133% de la del grupo C y 86% de la prima del grupo D. El 39% de este monto se destina al gasto de la cobertura de los más pobres. Y entre quienes cotizan en el sistema, pero pertenecen al FONASA, se destina con mayor generosidad a los grupos B (37,1%) y D (16,7%). El que menos se beneficia es el grupo C con un 7,6%.

e) *Implicancias en las finanzas públicas futuras*

Como se observa en el gráfico 4 (panel A), la selección de riesgos tiene un factor determinante en la

RECUADRO 1

El plan de salud GES (ex AUGE)

Para evitar la exclusión por condiciones de morbilidad o ingreso, el plan de garantías explícitas en salud (GES) —antes plan AUGE— garantiza la cobertura de un número de problemas de salud por parte del Fonasa y las Isapres. Hoy son 69 patologías, número que irá aumentando en el tiempo. Todas ellas tienen derecho a los beneficios GES, sin importar si las patologías cubiertas fueron diagnosticadas antes o después de su puesta en marcha. El plan GES incluye el derecho a realizarse —una vez al año y en forma gratuita— un “examen de medicina preventiva” para detectar a tiempo ciertas enfermedades. Además, dependiendo de su problema de salud, el beneficiario tendrá acceso gratuito a fármacos.

Las enfermedades no comprendidas en el GES tendrán una cobertura normal de acuerdo con su plan de salud. Con respecto a ciertas enfermedades, asociadas a riesgo vital y a un alto costo, habrá una cobertura adicional para enfermedades catastróficas (CAEC). En el caso del FONASA existe el seguro catastrófico que otorga una bonificación del 100%, esto es, no hay costo para el beneficiario si se atiende en modalidad institucional. En el sistema de Isapres, con la cobertura adicional para enfermedades catastróficas (CAEC), los afiliados pueden obtener el 100% de cobertura exclusivamente dentro de la red cerrada de prestadores.

El propósito de la CAEC es garantizar en forma explícita: i) el acceso: obligando al FONASA y a las Isapres a asegurar las prestaciones de salud; ii) la calidad: exigiendo la atención de salud garantizada por un prestador registrado o acreditado; iii) la oportunidad: estableciendo un plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas, en las etapas de diagnóstico, tratamiento y seguimiento; y iv) la protección financiera: estableciendo la contribución, pago o copago máximo que deberá efectuar el afiliado por prestación o grupo de prestaciones, considerando el monto de sus ingresos.

Al padecer una de las enfermedades GES, el plan se hace efectivo en las Isapres o el FONASA —con certificado médico que acredite el diagnóstico y formulario creado para estos efectos— donde le indicarán a qué prestador debe acudir para confirmar el diagnóstico. Si se confirma, será derivado al centro de atención de la red de prestadores.

Las Isapres o el FONASA operan como una organización de proveedores preferidos (PPO por sus siglas en inglés) mediante una red cerrada de prestadores para enfermedades GES. Se puede optar por atenderse con la cobertura de planes de salud complementarios.

En el caso del FONASA, los pagos varían según condición de vulnerabilidad y tienen topes. Los afiliados a Isapres pagan el 20% de la prestación —según el arancel de referencia disponible en cada Isapre— con un tope máximo de cotizaciones según el número enfermedades. Además, acceder al GES implica un cobro adicional al plan de salud. El precio varía en cada Isapre, pero tiene un promedio de \$5.500 por cotizante.

Cuando no se cumple con las garantías de oportunidad y acceso, cada Isapre o el FONASA resuelven que la atención sea otorgada a través de la red de prestadores.

Si no se cumple con la garantía de protección financiera, se puede acudir a la Superintendencia de Salud que también resuelve ciertos conflictos derivados de este problema y de la calificación de una enfermedad como GES.

Fuente: Fondo Nacional de Salud (FONASA) y Ministerio de Salud de Chile.

CUADRO 4

Estructura de gastos y financiamiento del sector público de salud, 2010
(En millones de pesos)

Grupo de salud	Gastos				Financiamiento				
	Atenciones médicas	Subsidios de incapacidad laboral	Gastos de administración	Total	Cotizaciones	Copagos	Subsidios grupos	Aporte estatal	Total
A	903 905	0	0	903 905	0	0		903 905	903 905
B	1 202 725	121 444	12 694	1 336 863	406 022	60 554		870 287	1 336 863
C	441 918	66 116	6 911	514 945	314 117	21 662		179 166	514 945
D	736 937	160 418	16 768	914 123	464 448	57 034		392 641	914 123
Total	3 285 485	347 978	36 373	3 669 836	1 184 587	139 251	0	2 345 998	3 669 836

Fuente: elaboración propia sobre la base de:

- Estadísticas y balances presupuestarios del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y del Servicio Nacional de Servicios de Salud (SNSS).
- Encuesta Casen de 2006, Ministerio de Desarrollo Social.

Notas:

- 1) No se considera el gasto en bienes de salud pública e inversiones.
- 2) Atenciones médicas: corresponde a los gastos en las modalidades de Atención Institucional y Libre Elección. No incluye el aporte municipal para atención primaria.
- 3) Subsidio de incapacidad laboral (SIL): incluye los gastos SIL de las SEREMI y las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF).
- 3) Gasto de administración: corresponde al gasto interno que FONASA realiza para su operación.
- 4) Dado que los principales esfuerzos del FONASA se concentran en la Modalidad de Libre Elección (MLE) y el SIL, la distribución de los gastos de administración se efectúa por estos conceptos, motivo por el cual la asignación de estos gastos para el grupo A que accede a estos beneficios es muy marginal y se asume nula para el presente estudio.
- 5) Cotizaciones: aporte del 7% de los cotizantes. Incluye el 0,6% que se destina directamente a las CCAF.
- 6) Copagos: corresponde a los copagos de la MLE y del plan de garantías explícitas en salud (GES), asumiendo un 10% de los ingresos propios del SNSS como copago de la Modalidad de Atención Institucional (MAI).
- 7) Subsidios a grupos: dado que los gastos de cada grupo de salud superan con creces los aportes de los cotizantes y copagos, no existen estos subsidios.
- 8) Aporte estatal: se considera el aporte fiscal y de "Chile crece contigo" al FONASA y el aporte municipal para atención primaria de salud.

CUADRO 5

Estructura de gastos y financiamiento per cápita del sector público de salud, 2010
(En pesos)

Grupo de salud	Gastos				Financiamiento				
	Atenciones médicas	Subsidios de incapacidad laboral	Gastos de administración	Total	Cotizaciones	Copagos	Subsidios grupos	Aporte estatal	Total
A	234 114	0	0	234 114	0	0		234 114	234 114
B	292 049	29 489	3 082	324 620	98 591	14 704		211 325	324 620
C	202 148	30 244	3 161	235 552	143 687	9 909		81 956	235 552
D	353 796	77 015	8 050	438 861	222 977	27 381		188 503	438 861
Total	1 082 107	136 748	14 293	1 233 148	465 255	51 994	0	715 898	1 233 147

Fuente: elaboración propia sobre la base de:

- Estadísticas y balances presupuestarios del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y del Servicio Nacional de Servicios de Salud (SNSS).
- Encuesta Casen de 2006, Ministerio de Desarrollo Social.

Notas:

- 1) No se considera el gasto en bienes de salud pública e inversiones.
- 2) Atenciones médicas: corresponde a los gastos en las modalidades de Atención Institucional y Libre Elección. No incluye el aporte municipal para atención primaria.
- 3) Subsidio de incapacidad laboral (SIL): incluye los gastos SIL de las SEREMI y las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF).
- 3) Gasto de administración: corresponde al gasto interno que FONASA realiza para su operación.
- 4) Dado que los principales esfuerzos del FONASA se concentran en la Modalidad de Libre Elección (MLE) y el SIL, la distribución de los gastos de administración se efectúa por estos conceptos, motivo por el cual la asignación de estos gastos para el grupo A que accede a estos beneficios es muy marginal y se asume nula para el presente estudio.
- 5) Cotizaciones: aporte del 7% de los cotizantes. Incluye el 0,6% que se destina directamente a las CCAF.
- 6) Copagos: corresponde a los copagos de la MLE y del plan de garantías explícitas en salud (GES), asumiendo un 10% de los ingresos propios del SNSS como copago de la Modalidad de Atención Institucional (MAI).
- 7) Subsidios a grupos: dado que los gastos de cada grupo de salud superan con creces los aportes de los cotizantes y copagos, no existen estos subsidios.
- 8) Aporte estatal: se considera el aporte fiscal y de "Chile crece contigo" al FONASA y el aporte municipal para atención primaria de salud.

edad, y las Isapres tienden a seleccionar por este factor, como se aprecia en el panel B del gráfico.

Chile se encuentra en las fases finales de la transición de la fecundidad, a menos de una década del inicio del ascenso del número de dependientes demográficos, pero con una composición más elevada de adultos mayores dependientes (Uthoff, 2010). De mantenerse las actuales tendencias a seleccionar riesgo y financiar la solidaridad, se puede prever que:

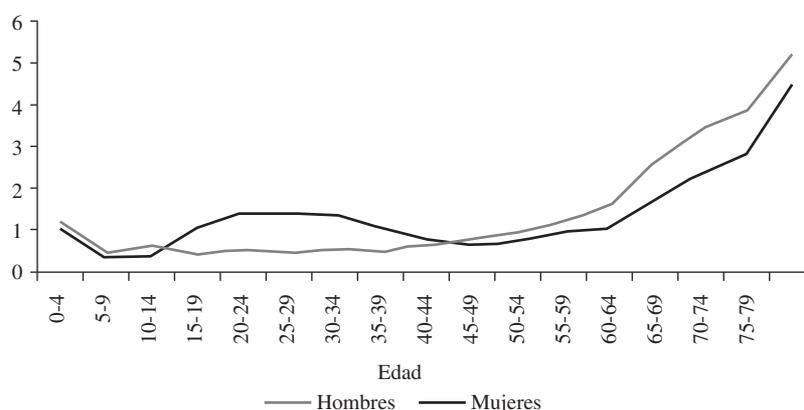
- i. Crecerá la importancia de los grupos de edades donde los factores de riesgo en salud son mayores. Asimismo, va a cambiar la composición de los grupos de edades que crecen en relación con

la población en edad de trabajar, disminuyendo los menores de edad y aumentando los adultos mayores (véase el gráfico 5). De este modo, se incrementarán significativamente los gastos en salud y pensiones.

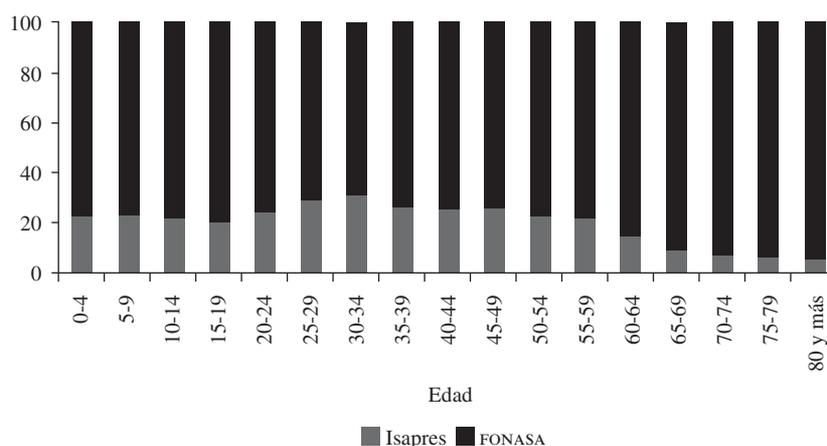
- Se deberá incrementar el financiamiento estatal en el sistema debido al cambio demográfico que viene.
- Se expandirá significativamente la necesidad de gasto en salud pública (véase el gráfico 6).
- Las afiliaciones en las modalidades de aseguramiento tenderán a ser cada vez más intensas en el seguro público de salud, por efecto de la selección de riesgos por edades y sexo que hacen las Isapres.

GRÁFICO 4

A. Edad y sexo como factores de selección de riesgos en Chile



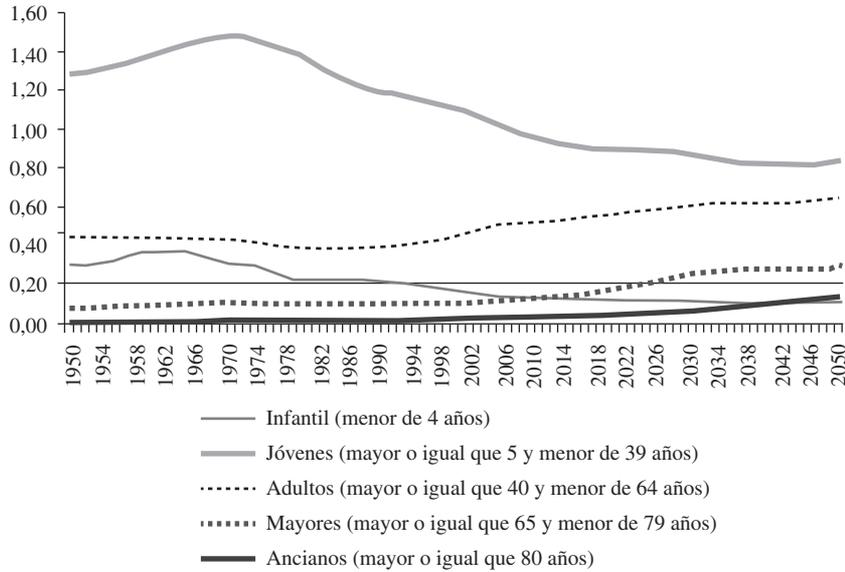
B. Aseguramiento público-privado por edad (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud de Chile respecto de afiliación y factores de riesgo por sexo y grupo quinquenal en relación con el costo promedio per cápita.

GRÁFICO 5

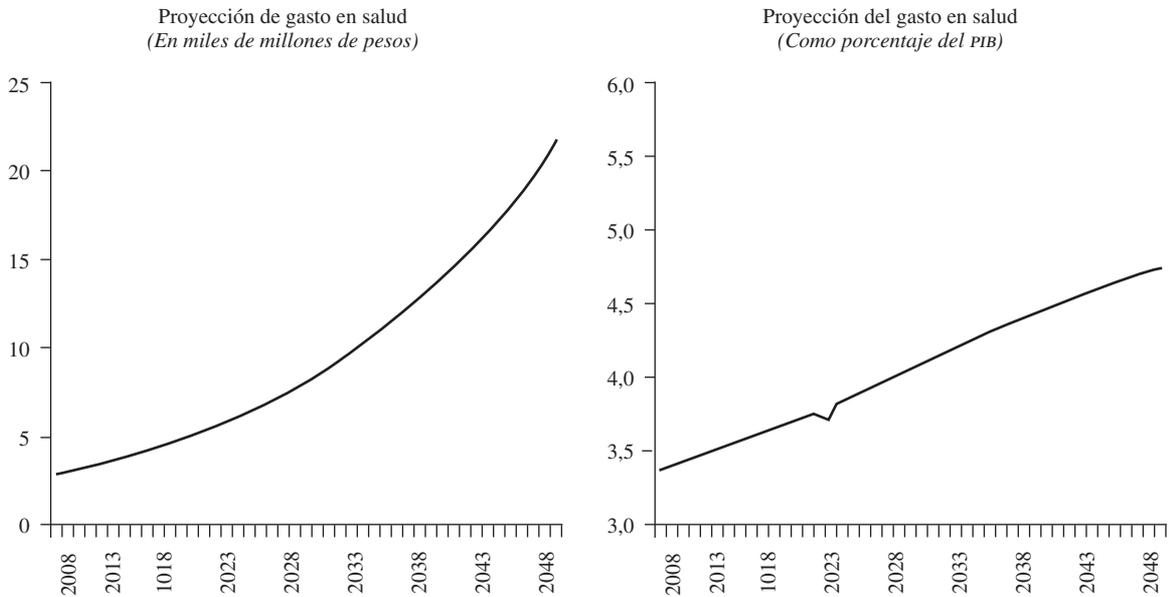
Población por grupos de edades relativa a la población de 20 a 60 años
(Número de personas de cada grupo etario por persona en edad de trabajar (20 a 65 años))



Fuente: elaboración propia sobre la base de estimaciones y proyecciones de población por edades simples del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

GRÁFICO 6

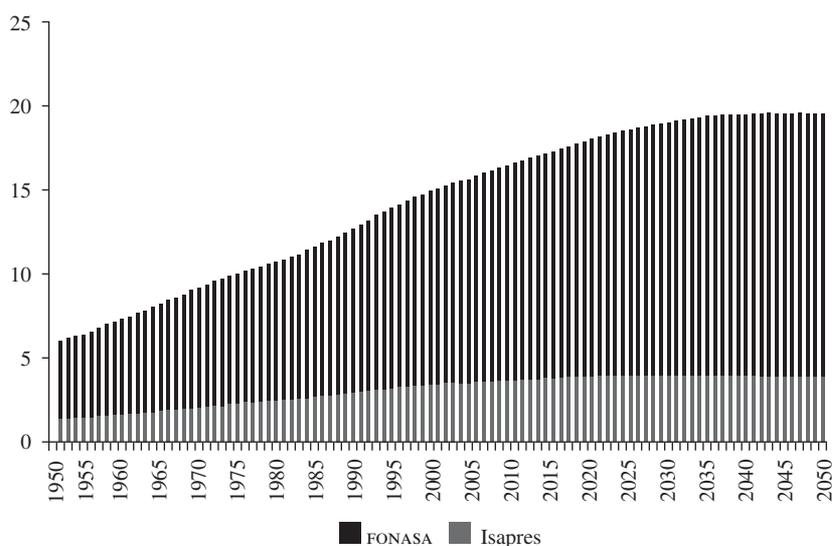
Efecto de las tendencias demográficas en el gasto público en salud y la afiliación.
Proyección del gasto en salud total y como porcentaje del PIB
(Escenario con reajuste igual al PIB per cápita)



(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Proyección de la participación en el mercado
(En miles de millones de pesos)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud (MINSAL), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y el Banco Central de Chile.

PIB: producto interno bruto.

V

Conclusiones y comentarios finales

La inclusión de mercados de seguros individuales de salud competitivos, como esquemas de salud pública, enfrenta dificultades en el mundo entero. Esto ocurre como consecuencia de una política de precios que tiende a que las primas sean equivalentes al nivel de pérdida esperada de cada individuo (Principio de equivalencia). En ausencia de una regulación apropiada, esta política obliga a las aseguradoras a seleccionar riesgos, excluyendo de protección a los grupos pobres, riesgosos o a ambos, en contradicción con la universalidad necesaria del sistema público (Principio de solidaridad).

La experiencia en países donde se aplican estas políticas (Alemania, Bélgica, Holanda, Israel y Suiza, entre otros) señala que para alcanzar la universalidad se necesita incorporar la solidaridad de riesgos e ingresos en sus mercados de seguros. Con dicho fin, en todos ellos se ha implementado algún sistema de subsidios ajustados por factores de riesgo en las primas (o igualación de riesgo entre grupos de riesgo), en conjunto

con regulaciones estrictas respecto de las primas que el afiliado paga directamente a su respectiva aseguradora. En todos los países donde se aplican estos mecanismos el ajuste de riesgo es imperfecto y los expertos hacen un llamado a perfeccionarlos de continuar con los mercados de seguros.

En Chile, dentro del financiamiento del sistema público de salud, se promovió un seguro público con contribuciones relacionadas con el ingreso y se autorizó la administración privada del seguro en salud mediante contratos individuales. El propósito era reducir la injerencia pública en el cuidado de la salud, avanzando hacia un sistema de salud de seguros individuales con el establecimiento de una prima obligatoria (para efectos de evitar selección adversa²⁹) de un 7% del ingreso

²⁹ Evento de atención de salud mediante el cual una parte decide no revelar a la otra el pleno alcance de su perfil de riesgo. Las personas de

autónomo y generando la opción de participación de sistemas de salud privados.

En principio, bajo estrictas regulaciones de ajuste por riesgo, las contribuciones relacionadas con el nivel de ingreso autónomo pueden conducir a la equidad vertical y horizontal al inducir una redistribución no solo de los sanos a los enfermos, sino de los ricos a los pobres. En ausencia de regulación apropiada, este nuevo mercado de los seguros de salud incentivó a las aseguradoras a privilegiar el principio de equivalencia, adaptando las primas a los costos esperados, generando una fuerte selección directa e indirecta de riesgo y mermando el principio de solidaridad (de subsidios cruzados de ricos a pobres y de sanos a enfermos).

Hoy coexisten más de 50.000 planes de salud privada que difieren de acuerdo con el factor de riesgo de cada individuo. La consecuencia ha sido un “descrime” en que se genera un modelo dual de un mercado de aseguramiento privado para los ricos y un seguro público para el resto de la ciudadanía. El primero ofrece planes sobredimensionados a las necesidades y con claros excedentes, mientras que el segundo opera como un seguro público para el 78% de la población que incluye a aquellos individuos con menores ingresos o con un mayor nivel de riesgo (donde se incluyen sobre todo mujeres en edad fértil, individuos con enfermedades crónicas, ancianos y pobres). Entre estos últimos, los indigentes

mayor riesgo son más susceptibles de buscar una cobertura de salud, pero no desean mostrar que están expuestas a mayores riesgos. Puede que algunas personas se queden sin cobertura de seguro debido a la selección adversa: las de bajo riesgo, a las que no les preocupa tomar un seguro pues las primas son demasiado altas, y las de alto riesgo, que no pueden hacerlo porque no están en condiciones de enfrentar el costo de las primas.

no tienen otra opción que la provisión pública, en tanto que los no indigentes pueden acceder a modalidades de libre elección mediante copagos. El sistema privado carece de un sistema de igualación de riesgos y presenta serios problemas de selección de riesgos, sujetos a la oferta de planes según la prima obligatoria y voluntaria del propio afiliado.

El sistema AUGE-GES provee garantías explícitas al reducir el gasto de bolsillo en forma sustantiva. No obstante, persisten problemas de “descrime” de riesgo realizado por las aseguradoras privadas hacia el sector público. El volumen de garantías gestionadas o en gestión desde el inicio del régimen en el año 2005 hasta mediados de 2010 es 12 veces superior en el caso del sistema público, pero la población perteneciente a este sistema solo llega al quíntuple con respecto al sector privado. Esto refuerza la tesis del “descrime” y aclara que no solo los más pobres y vulnerables son los que están en el sistema público, sino también los más riesgosos, entre los que se encuentran los enfermos crónicos y los adultos mayores (quienes se hallan en el sector público en un 90%) (Erazo, 2011).

En el sistema chileno se debiera reconsiderar el diseño de su financiamiento para corregir estas desigualdades. Sus tendencias actuales lejos de reducir la injerencia del Estado, la incrementan y en una modalidad en que no se concilia completamente la equivalencia con la solidaridad. La solución necesariamente demandará ya sea consolidar las cotizaciones de todos los afiliados (Isapres y FONASA) con la lógica de la seguridad social o, en su defecto, considerar una reforma tributaria. En ambos casos, serán necesarias mejoras en la regulación del sistema encaminadas a definir esquemas de ajustes de riesgo y de paquetes de beneficios básicos garantizados.

Bibliografía

- Barr, N. (2003), “Economic theory: state intervention”, *The Economics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Castro, R. y F. Bahamondes (2008), “Fallo Isapres: ¿Es posible en Chile descender el velo a la colusión?”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Buenos Aires, Fundación Konrad-Adenauer Stiftung.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- Cid, C. y L. Prieto (2011), “Inequidad en el financiamiento de la salud y su impacto en la distribución del ingreso en Chile”, presentación en las XXXI Jornadas de Economía de la Salud, Palmas de Mallorca, España.
- Enthoven, A.C. y W.P.M.M. Van de Ven (2007), “Going Dutch - managed-competition health insurance in the Netherlands”, *The New England Journal of Medicine*, vol. 357, N° 4, diciembre.
- Erazo, A. (2011), “La protección social en Chile. El Plan AUGE: Avances y desafíos”, serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 208 (LC/L.3348), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Laraña, O. (1997) “Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno”, serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 49 (LC/L.1030), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lorenz, M. (1905), “Methods of measuring the concentration of wealth”, *Publications of the American Statistical Association*, vol. 9, N° 70, American Statistical Association.
- Maarse, H. y Aggie Paulus (2011), “The politics of health-care reform in the Netherlands since 2006”, *Health Economics, Policy and Law*, vol. 6, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martínez, A. y E. León (2011), “Estructura y comportamiento del sistema de salud en Chile” [en línea] http://www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2011/ec-leon_v/pdf/Amont/ec-leon_v.pdf.

- Schut, F. y W.P.M.M. Van de Ven (2011a), "Effects of purchaser competition in the Dutch health system: is the glass half full or half empty?", *Health Economics, Policy and Law*, vol. 6, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2011b), "Managed competition in the Dutch Health system: is there a realistic alternative?", *Health Economics, Policy and Law*, vol. 6, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sojo, A. (2006), "La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio", serie *Estudios y perspectivas*, N° 44 (LC/MEX/L.708), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Superintendencia de Salud (2011), *Análisis de los planes de salud del sistema ISAPRE. Enero de 2011*, Santiago de Chile, Departamento de Estudios y Desarrollo.
- Titelman, D. (2000), "Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes", serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 104 (LC/L.1425-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.99.
- _____ (1999), "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile.
- Titelman, D. y A. Uthoff (2000), *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud: los casos de Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Colombia*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Tokman, M., C. Marshall y C. Espinoza (2007), "Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos", serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 199 (LC/L.2851-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.175.
- Uthoff, A. (2010), "Transferencias intergeneracionales en América Latina: Su importancia en el diseño de los sistemas de protección social" (LC/W.336), Santiago de Chile.
- Van de Ven, W.P.M.M. y F. Schut (2011), "Guaranteed access to affordable coverage in individual health insurance markets", *The Oxford Handbook of Health Economics*, Oxford University Press.
- _____ (2009), "Managed competition in the Netherlands: still work in progress", *Health Economics*, vol. 18, N° 3, John Wiley & Sons.
- _____ (2008), "Universal mandatory health insurance in the Netherlands: a model for the United states?", *Health Affairs*, vol. 27, N° 3.
- Van de Ven, W.P.M.M. y otros (2007), "Risk adjustment and risk selection in Europe: 6 years later", *Health Policy*, vol. 83, N° 2-3, Amsterdam, Elsevier.
- _____ (2003), "Risk adjustment and risk selection on the sickness fund insurance market in five European countries", *Health Policy*, vol. 65, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Wilkinson, W. (2006), "Health Care Fantasia", 19 de marzo [en línea] <http://willwilkinson.net/flybottle/2006/03/19/health-care-fantasia/>

Las nuevas clases medias en Chile: Un análisis de cohortes

Oscar Mac-Clure

RESUMEN

En este artículo se utiliza la metodología del análisis de cohortes para estudiar a las actuales “nuevas” clases medias chilenas, describiendo su composición y comparándolas con las cohortes previas que continúan en actividad laboral. Entendidas las clases medias como estratos definidos según la ocupación, se analiza el tamaño relativo de las cohortes que las componen durante las décadas de 1990 y 2000, distinguiendo entre “nuevas” y “viejas” cohortes. Se examina si el surgimiento de nuevas cohortes de acuerdo con sus ocupaciones guarda también correspondencia con diferencias en los ingresos. Se concluye que ha surgido una nueva clase media entre quienes se incorporaron plenamente a la actividad laboral en el período de crecimiento económico de las décadas de 1990 y 2000. En el interior de las nuevas clases medias, su estrato superior ocupa un lugar preeminente y la pertenencia de clase influye en los ingresos de las personas.

PALABRAS CLAVE

Clase media, análisis de cohortes, datos estadísticos, empleo, ingresos, Chile

CLASIFICACIÓN JEL

J11, J21, O15

AUTOR

Oscar Mac-Clure es Investigador en el Proyecto Desigualdades del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. oscar.macclure@gmail.com

I

Introducción

Las clases medias han suscitado creciente interés en América Latina debido a la inquietud provocada por la persistencia de desigualdades sociales más allá de la pobreza, pero en parte también porque representan referencias simbólicas que aparecen como una promesa para amplios sectores de la población que han accedido a la expansión del consumo (Franco, Hopenhayn y León, 2010). En el plano del poder político, en América Latina y en Chile, la matriz sociopolítica de gran parte del siglo XX ha sido reemplazada por una autonomía relativa de la economía respecto de la política, dificultando el surgimiento de categorías sociales —como la clase obrera en el pasado histórico— que aglutinen a grandes conglomerados de la población frente a las estructuras predominantes, de acuerdo con Garretón (2007). Sin embargo, es posible que el panorama social, cultural y político se esté viendo alterado por el surgimiento de “nuevas” clases medias, un cambio que involucra sobre todo a la generación más reciente, según se expone en este artículo.

A nivel mundial, incluida la región latinoamericana, se ha afirmado que en las últimas décadas, como corolario de la disminución de la pobreza, ha surgido una clase media “emergente”, pero todavía vulnerable al riesgo de volver a descender en la escala de ingresos (Banerjee y Duflo, 2008; Kreckel, 2006; Ravallion, 2009; OCDE, 2010). Resulta de interés estudiar esta clase media emergente en un caso específico como el de Chile, pero hay que agregar que debido a la rapidez del cambio ocurrido, el proceso afecta especialmente a la población más joven, dando forma a una nueva generación de clase media. Además, se ha enfatizado en estudiar la movilidad ascendente desde los estratos más bajos hacia las posiciones medias, pero se ha prestado

menos atención a qué estaría ocurriendo en el resto de las clases medias, particularmente en sus estratos superiores, por lo que en este artículo se examina no solo un sector, sino el conjunto de los integrantes de estas clases intermedias.

Siguiendo a Bourdieu (1987), las posiciones medias pueden caracterizarse por su indeterminación económica y cultural —su carácter “intermedio”— en un determinado momento o período, pero también se desarrollan a lo largo del tiempo. El porvenir que una posición media ofrece a quienes se sitúan en ella está relativamente predeterminado, prometiendo con una relativa certeza un ascenso o descenso. Esto permite distinguir posiciones medias descendentes en comparación con otras posiciones con un futuro estable o ascendente. De acuerdo con este autor, en las posiciones medias que prometen un futuro más seguro es donde con mayor intensidad actúan sus integrantes en búsqueda de un ascenso, lo que configura a una “nueva” clase media. Poniendo atención al horizonte o devenir de las nuevas clases medias, más que a lo que ocurre en un momento o período dados, Bourdieu asigna especial relevancia a las particularidades generacionales. Desde esta perspectiva, en el presente artículo se presta atención tanto a la identificación de sectores en ascenso como, por el contrario, a la presencia de sectores en declinación en las nuevas generaciones de clases medias.

El término “generación” al que alude aquí la visión de la nueva clase media, se remonta en el campo de la sociología a la teoría de Mannheim (1952), quien sostuvo que si los individuos comparten una misma etapa en el ciclo vital, como el año de nacimiento, se encontrarán en una situación parecida a la de otros frente a la dinámica del acontecer social, como los cambios en las condiciones económico-sociales. Esta pertenencia a una misma generación establece un modo de insertarse en diversos ámbitos de la sociedad. A modo de ilustración, las personas nacidas en un mismo año, que se incorporan al mundo laboral en un período similar y con un semejante nivel de educación, comparten opciones relativamente delimitadas y diferentes a quienes no tienen esas características.

Un concepto más específicamente definido, el de “cohorte” (Ryder, 1965; Glenn 2005), permite observar a los individuos que comparten una característica inicial,

□ La variable clases sociales (EGP) para las encuestas aplicadas en Chile fue elaborada por Vicente Espinoza, a quien se agradece sinceramente su apoyo, como también a José Pujol, por su contribución al análisis de cohortes, a Álvaro Krause, por su apoyo al cálculo de los índices de Gini y a Víctor Maturana, por su colaboración en el modelo de regresión aplicado. Asimismo, se agradecen los valiosos comentarios de Emmanuelle Barozet, Gonzalo Delamaza, Vicente Espinoza, Arturo León y Javier Núñez. Este artículo se enmarca en el Proyecto Anillo SOC12, inserto en el Proyecto Desigualdades y financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt).

como el año de nacimiento, efectuando un seguimiento del grupo mediante datos cuantitativos para observar la incidencia de uno o más eventos a lo largo del tiempo¹. El concepto de cohortes ha sido aplicado en estudios sobre clases medias en otros países (Chauvel, 2002) y se utiliza en este artículo proponiendo un nuevo método para el análisis cuantitativo de datos de la principal serie de encuestas de hogares del país, las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1990 a 2009 (Ministerio de Planificación, actualmente Ministerio de Desarrollo Social). Estudiar las “nuevas” cohortes que componen la clase media, que todavía tienen un tramo prolongado por recorrer en su ciclo de vida a diferencia de la “viejas” cohortes, puede aportar aquello no ofrecido por metodologías en que se utilizan datos sobre la población en general: un análisis sistemático relacionado con una posible trayectoria actual y futura de esta clase. En un sentido más amplio, estudiar las clases medias chilenas desde la perspectiva de las cohortes que la integran puede contribuir a un mayor conocimiento de estas clases, así como a entender mejor las desigualdades y los procesos sociales.

¹ El método de análisis de cohortes fue desarrollado inicialmente en estudios demográficos y es actualmente de amplio uso en campos como la medicina y la educación.

II

De la clase media a las clases medias

Para enfocar a la clase media, reconociendo su composición heterogénea, se requiere estudiar las clases medias. Una forma de definir a las clases medias y observar esas distinciones consiste en combinar dimensiones como la ocupación, los ingresos y los bienes de consumo disponibles en el hogar, lo que ha permitido una descripción de estas clases en Chile y otros países latinoamericanos (Franco, Hopenhayn y León, 2011). Para el análisis de cohortes, en este artículo se enfatizan las diferencias entre los integrantes de las clases medias respecto del trabajo que desempeñan, que son centrales para sus ingresos, sus modos de vida e identidades culturales.

Desde esa perspectiva ocupacional, la composición de la estructura de clases puede ser estudiada a partir

En el caso de Chile, la liberalización de los mercados y la expansión de las ocupaciones en el sector terciario, tal como la ampliación de la educación, han influido en la composición de las clases sociales y las oportunidades de movilidad social (León y Martínez, 2001; Torche y Wormald, 2004). A este proceso gradual se agregó el paso de un período de estancamiento e inestabilidad económica a uno de crecimiento relativamente elevado en las décadas de 1990 y 2000. La hipótesis de este trabajo es que esto habría ejercido un efecto diverso entre las cohortes que iniciaron una trayectoria laboral específicamente en estas dos décadas, en comparación con quienes tenían una inserción ocupacional establecida desde antes de este período de particulares características. Se sostiene aquí que los cambios en el empleo y los ingresos generados por el crecimiento económico durante las décadas antes mencionadas, no fueron experimentados de modo similar entre quienes integraron las clases medias, sino más intensamente por sus cohortes más recientes que se incorporaron de lleno a la actividad laboral en este período.

Luego de esta Introducción, el artículo se desarrolla de la siguiente manera. En la sección II se aborda el tránsito de la clase media a las clases medias. La sección III se refiere a las cohortes de clases medias en un período de crecimiento económico. En la sección IV las cohortes de clases medias son vistas en un contexto de desigualdad de ingresos y “meritocracia”. Por último, en la sección V se entregan las conclusiones.

de diversas clasificaciones². Entre estas, ante todo para mantener estándares de “comparabilidad”, aquí se utiliza la de Erikson y Goldthorpe (1993), una de las más aplicadas a nivel internacional y en los estudios recientes más relevantes en Chile (Torche y Wormald, 2004; Espinoza y Barozet, 2009). Se trata de una tipología basada en ocupaciones, en que se distinguen categorías a partir de la combinación de tres criterios: propiedad y control de los medios productivos, prestación de servicios con mayor o menor autonomía, y manualidad con mayor o menor grado de calificación. Las ocupaciones

² Con ese enfoque, para un completo examen de las categorizaciones más frecuentemente utilizadas, véase Leiufrud, Bison y Jensberg (2005).

específicas son clasificadas en una u otra clase social definida según esos criterios, combinando variables disponibles en los datos estadísticos sobre ocupados: categoría ocupacional, actividad económica, oficio y tamaño de empresa.

Los grandes y medianos empresarios representaron un 1,2% del total de ocupados en el año 2009, pero se excluirán del análisis considerando que respecto de ellos se requeriría medir sus ingresos provenientes del capital, lo que no se obtiene con precisión de encuestas de hogares aplicadas en Chile, como las que se utilizarán en este caso³. Con esta delimitación, la composición de las clases sociales en el país de acuerdo con la clasificación antes indicada puede apreciarse en el gráfico 1, en que se muestra el porcentaje de ocupados por clase en el año 2009.

Siguiendo un criterio convencional en estudios sobre el tema, se considera que las clases medias están integradas por los primeros cuatro estratos de trabajadores no-manuales en el esquema de clasificación expuesto en el gráfico 1, abarcando el 54% de las personas ocupadas en el país.

La denominada clase de servicios es el primer conjunto de ocupaciones que integran las clases medias. Está formada predominantemente por profesionales y técnicos de nivel alto contratados tanto en el sector privado como en el público, ejecutivos de empresas y funcionarios con cargos directivos en el Estado. Un escalón más abajo está integrada también en una elevada proporción por profesores, profesionales de servicios administrativos, técnicos con formación superior, profesionales de nivel medio de la salud y profesionales de la comunicación. En su mayor parte, estas personas cuentan con educación superior y se desempeñan mayoritariamente en actividades económicas del sector servicios, aunque también en otras ramas.

El segundo componente de las clases medias es la denominada clase de rutinas no-manuales, cuyos empleos más frecuentes corresponden en su estrato alto a personas contratadas como vendedores de tiendas y empleados administrativos, a los que —en un estrato más bajo— se agregan secretarías y cajeros. Se trata de asalariados que en su mayoría solo cuentan con educación media y muy pocos tienen educación universitaria completa.

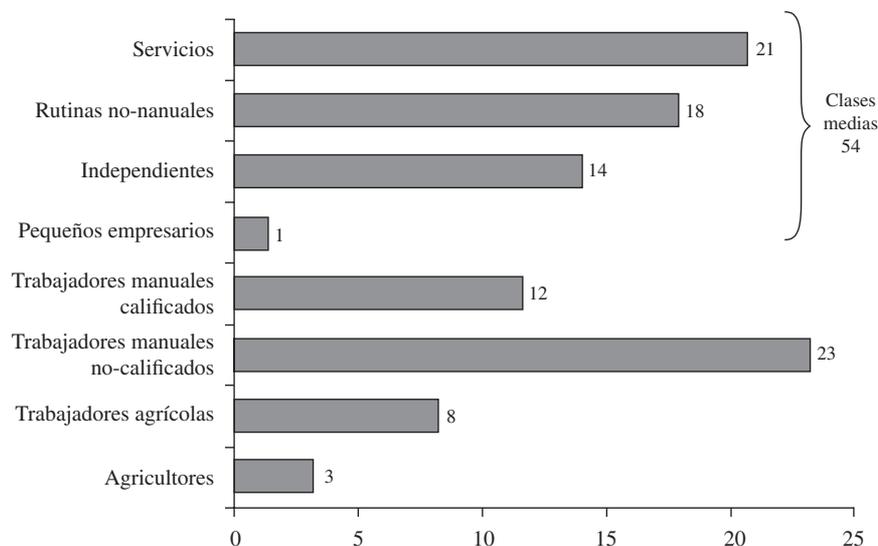
Se considera también como parte de las clases medias al estrato de independientes o trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, principalmente vendedores de quioscos, puestos de mercado y almacenes, taxistas, carpinteros, costureras, peluqueros,

³ En este trabajo se entiende por empresarios grandes o medianos a quienes declaran ser empleador o patrón en establecimientos de 10 o más trabajadores, de acuerdo con la encuesta CASEN del año 2009.

GRÁFICO 1

Clases sociales en Chile: porcentaje del total de ocupados de 25 a 65 años de edad, 2009

(En porcentajes, se excluye a grandes y medianos empresarios)



Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009.

mecánicos de vehículos, artesanos de la madera y de técnicas tradicionales, entre otros. Se desempeñan en ocupaciones que requieren más experiencia que educación formal: alrededor de la mitad cuenta al menos con educación media, pero el resto no ha alcanzado ese nivel educacional. Una gran parte de ellos integra el sector “informal”, si a modo de indicador se considera que la mayoría no cotizan en el sistema previsional. Tomando en cuenta sus actividades independientes o no asalariadas como rasgo distintivo para incluirlos en las clases medias, son asimilables a la categoría que históricamente se denominó “pequeña burguesía”, en conjunto con los pequeños empresarios. A estos últimos se los incluye como un cuarto estrato de las clases medias, identificando como pequeños empresarios a quienes emplean entre 2 y 9 trabajadores, un estrato comparativamente poco numeroso⁴.

Manteniendo exclusivamente el criterio ocupacional para establecer distinciones, otras categorías fuera de las clases medias corresponden a los estratos de trabajadores manuales, incluidos los calificados

⁴ Esta delimitación del número de asalariados —naturalmente arbitraria— corresponde a lo definido internacionalmente para la escala de estratificación EGP, del mismo modo que el resto de las definiciones aplicadas en nuestra clasificación. Sin embargo, esta cantidad de ocupados en la empresa corresponde a la forma como normalmente se clasifica a los pequeños empleadores con datos de las encuestas CASEN utilizadas.

y no-calificados. Son asalariados que desempeñan actividades manuales, lo que no corresponde a una definición convencional de clase media, aunque muchas de las personas integrantes de estas categorías pueden autoidentificarse o ser identificadas como de estrato medio más que de clase “baja”. Entre los asalariados del estrato de trabajadores manuales calificados, los oficios más frecuentes corresponden a mecánicos, cocineros y soldadores, mientras que en los asalariados no-calificados se incluyen principalmente trabajadores menos calificados de la construcción, conductores de camiones, guardias de seguridad, personal de aseo de oficina y trabajadoras de servicio doméstico. Los trabajadores manuales no-calificados constituyen la clase más numerosa en el país y aunque no son incluidos como parte de las clases medias, deben ser incorporados en un análisis de estas como se verá más adelante.

A esto se agregan, finalmente, las clases de trabajadores agrícolas y agricultores, a quienes por sus actividades económicas —independientemente de su identidad subjetiva como clase baja, media o alta— se les considera alejados de una definición de las clases medias como vinculadas a las áreas urbanas.

Se sabe que la expansión de las actividades económicas de servicios y comercio ha generado un aumento de ocupaciones en estratos de clase media como los de servicios y de rutinas no-manuales, pero se desconoce en qué medida esto ha ocurrido en las cohortes más recientes o en las anteriores, lo que se examinará a continuación.

III

Cohortes de clases medias en un período de crecimiento económico

A las clases medias descritas de acuerdo con el esquema anterior, se aplica seguidamente la herramienta del análisis de cohortes para distinguir entre “nuevas” y “viejas” cohortes. Conocer la evolución de las nuevas cohortes de clases medias en el período de crecimiento económico de las décadas de 1990 y 2000 puede aportar una renovada e interesante perspectiva, como se verá enseguida.

En este análisis se parte del supuesto de que las variaciones en la participación de una u otra cohorte en la ocupación total obedecen a cambios estructurales que inciden en las clases sociales. De acuerdo con Bourdieu

(1987, pág. 350), las posiciones que experimentan un descenso cuantitativo expresan generalmente una decadencia económica y social. Es decir, se encuentran ligadas a un pasado acabado o en vías de extinción, mientras que a la inversa, las que aumentan son aquellas que representan el porvenir. Así, en el pasado histórico, Weber (1964, págs. 244 y 245) observó que el tránsito a la “pequeña burguesía independiente” de los artesanos había sido un “ideal” para los trabajadores manuales, pero esto dejó de ser una oportunidad relevante cuando se expandieron las clases medias integradas por empleados de oficinas comerciales y burócratas.

Para abordar esa dinámica con respecto al caso de Chile en la actualidad, se analizarán cohortes de clases medias según su año de nacimiento, utilizando la serie de encuestas de hogares CASEN llevadas a cabo durante el período de crecimiento económico que nos interesa; estas permiten examinar la evolución de esas cohortes en el transcurso de las décadas de 1990 y 2000⁵.

En el análisis de cohortes se utiliza el clásico diagrama de Lexis, partiendo del principio de que si se dispone de encuestas representativas de la población, como la serie indicada, las personas que tenían una cierta edad cuando se aplicó la primera encuesta en 1992, tendrán 17 años más en la última encuesta del año 2009, es decir, forman parte de una misma cohorte⁶. A modo de ejemplo, quienes tenían 25 años de edad en 1992 habían nacido en 1967 y tenían 42 años de edad en la encuesta efectuada en 2009, asumiendo como supuesto que las personas encuestadas en cada oportunidad son representativas globalmente de los individuos nacidos en el mismo año, es decir, integran una misma cohorte ficticia de acuerdo con el supuesto indicado. Lo mismo se aplica para todas las encuestas, lo que difiere del método habitual de constituir grupos etarios en concordancia con rangos de las mismas edades en una serie de encuestas.

En los gráficos siguientes se analizan los resultados obtenidos. El porcentaje corresponde a los pertenecientes a una clase en el total de ocupados de la misma edad, cuando fueron encuestados. Las cohortes de clases medias son definidas según el año de nacimiento y cada línea graficada representa una cohorte. Para simplificar el análisis y atenuar errores de declaración, en este ejercicio se ha calculado un porcentaje correspondiente a grupos quinquenales de edad y trienales en el caso de las personas de menor y mayor edad: 25 a 27 años y 63 a 65 años, respectivamente. Así por ejemplo, cada punto graficado frente a la edad de 30 años corresponde al porcentaje de ocupados entre las edades de 28 a 32 años. Se considera a las personas ocupadas de 25 a 65 años de edad en el momento de aplicarse cada una de las encuestas CASEN.

⁵ Las encuestas CASEN utilizadas en este análisis de cohortes fueron aplicadas en los años 1992, 1994, 1998, 2000, 2003, 2006 y 2009.

⁶ El diagrama de Lexis permite representar la dinámica de una población. Combina en un diagrama bidimensional dos dimensiones temporales, la dimensión del tiempo de calendario con la dimensión de la edad de los individuos. Esta combinación da lugar a una tercera dimensión temporal, la de una cohorte o una línea de vida, según el momento de nacimiento u otro evento relevante.

Los resultados de este método de análisis se aprecian en el gráfico 2, específicamente para la categoría superior de las clases medias, la clase de servicios⁷.

En la clase de servicios el efecto de cohortes es claramente visible, según se constata en el gráfico 2. Las cohortes más recientes, particularmente las de 1970 a 1980, pertenecen en mayor proporción a este estrato superior de la clase media, en comparación con las cohortes anteriores. A una misma edad, por ejemplo a los 30 años de edad, se observa que la proporción de quienes se integran a la clase de servicios con respecto al total de ocupados en el país de la misma edad, ha experimentado una expansión en la cohorte de 1970 en comparación con la de 1965. Este cambio o efecto de cohortes no es muy notorio a partir de los 40 años de edad, pero se observa una diferencia en las cohortes más antiguas.

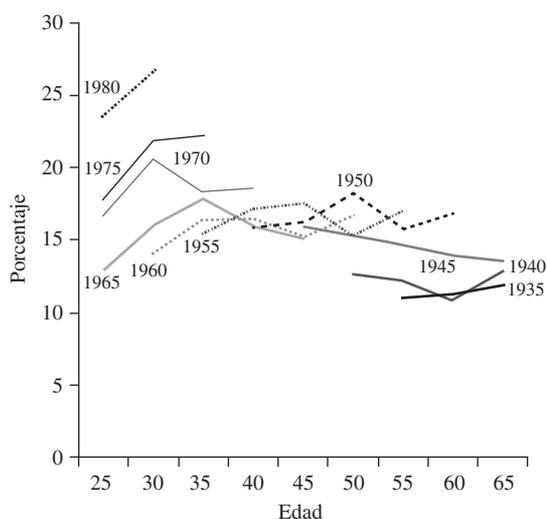
En contraste con la anterior, en la clase de independientes se observa una progresión por edad diferente, al mismo tiempo que una distinta participación de las nuevas cohortes en la ocupación total, de acuerdo con el gráfico 3.

A diferencia de la clase de servicios, a medida que aumenta la edad se incrementa el desarrollo de actividades independientes, aunque en menor proporción en las

⁷ Agregamos los estratos alto y bajo de la clase de servicios debido a que los resultados son muy similares.

GRÁFICO 2

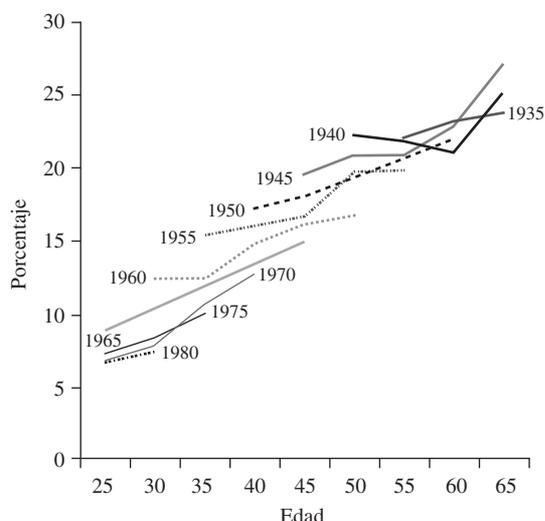
Clase de servicios: porcentaje en los ocupados por año de edad, según cohortes, 1992-2009



Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1992 a 2009.

GRÁFICO 3

Clase de independientes: porcentaje en los ocupados por años de edad, según cohortes, 1992-2009



Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1992 a 2009.

cohortes más recientes que corresponden a los nacidos a partir de alrededor de 1970, según el gráfico 3. Resulta sobre todo interesante observar que contrariamente a la clase de servicios (véase el gráfico 2) cuyas nuevas cohortes se expanden a una misma edad, las mismas cohortes recientes, pero en la clase de independientes (véase el gráfico 3), experimentan una marcada disminución.

De modo inverso a la clase de trabajadores independientes, en la clase de rutinas no-manuales se aprecia una progresión por edad descendente y homogénea entre las cohortes, de acuerdo con el gráfico 4⁸.

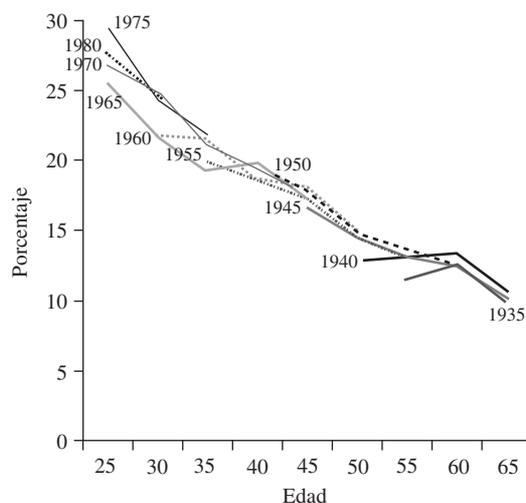
A medida que aumenta la edad de las personas encuestadas, disminuye la proporción de quienes realizan trabajos que corresponden a la clase de rutinas no-manuales y esto ocurre de modo relativamente homogéneo en las diversas cohortes, incluidas las más recientes, según se observa en el gráfico 4. En las nuevas cohortes, el efecto de la edad es más importante que el efecto de la cohorte.

De este modo, a diferencia de la clase de servicios, en la clase de rutinas no-manuales se mantiene el porcentaje de las nuevas cohortes, sin disminuir como en la clase de independientes. Una transformación en la

⁸ Los estratos alto y bajo de la clase de rutinas no-manuales han evolucionado de modo similar.

GRÁFICO 4

Clase de rutinas no-manuales: porcentaje en los ocupados por año de edad, según cohortes, 1992-2009



Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1992 a 2009.

composición de las clases medias es observable particularmente en la clase de servicios, que se expande en las cohortes correspondientes a las personas nacidas entre 1970 y 1984, de acuerdo con los datos quinquenales que se han expuesto. Considerando datos anuales, la línea de inflexión en la clase de servicios se sitúa más marcadamente en 1971.

Desde el punto de vista estricto de las diferencias cuantitativas, el aumento del tamaño del estrato de servicios en las nuevas cohortes se debe en parte a la declinación de la ocupación de estas cohortes en la clase de independientes, a lo que se agrega una declinación menor del empleo en la clase de trabajadores manuales no-calificados de las mismas cohortes.

Desde una perspectiva de la movilidad social intergeneracional, esta transferencia podría explicarse como una transición desde los padres a los hijos. Por una parte, un “ascenso” a la clase de servicios y, por otra, una “emergencia” desde fuera de las clases medias hacia la clase de rutinas no-manuales. En las nuevas cohortes de la clase de rutinas no-manuales, un 60% ha tenido padres pertenecientes a la clase de trabajadores manuales. En contraste, en las cohortes recientes de la clase de servicios, un 59% de los padres ya han pertenecido a esta misma clase u otro estrato de las clases medias y el resto a la clase de trabajadores manuales o

agricultores⁹. Una parte de las nuevas cohortes de clase media consiste entonces en un sector “emergente” que busca mejores alternativas que la clase de trabajadores manuales a que pertenecían sus padres y logra insertarse en el estrato de rutinas no-manuales de las clases medias, pero a la vez un sector que denominaremos “ascendente” aprovecha la oportunidad de evitar esta última clase y accede a la clase de servicios. La clase de rutinas no-manuales permanece sin crecer en las nuevas cohortes, como resultado de que el sector “ascendente” logra distinguirse de este estrato e insertarse en la clase de servicios. Además, integrantes de las nuevas cohortes se alejan de la clase de independientes a la que pertenecieron sus padres, para pasar a formar parte ya sea del sector “emergente” o del “ascendente”.

Los resultados de nuestro análisis de las cohortes de clase media permiten agregar dos importantes aspectos a una explicación intergeneracional como la reseñada. En primer lugar, la transición experimentada por un sector “ascendente” y uno “emergente” es inherente a las nuevas cohortes de clase media, pues los cambios que se han expuesto ocurren en estas cohortes con mayor intensidad que en las viejas cohortes durante las décadas de 1990 y 2000. De este modo, contrariamente a lo que podría creerse, no se trata de un fenómeno generalizado en las clases medias. En segundo lugar, aunque las apariencias vinculadas a la expansión del consumo apunten a poner de relieve el surgimiento de una clase media “emergente” proveniente de las clases “bajas” y de una situación de pobreza o vulnerabilidad social, una transición involucra también a un sector “ascendente” dentro de las nuevas cohortes de clases medias, que evoluciona hacia el estrato superior de estas clases aumentando el tamaño de la clase de servicios según lo descrito previamente.

Cabe subrayar que los resultados de este trabajo se sitúan estrictamente en el período comprendido entre las décadas de 1990 y 2000, sin abarcar biografías familiares o procesos de larga duración y allí reside también su

potencialidad para contribuir a explicar la evolución de largo plazo. Como se ha visto, si se considera el criterio de quienes experimentan un incremento en su participación en el empleo durante el período estudiado, los resultados obtenidos permiten afirmar que las nuevas cohortes de clases medias están representadas ante todo por las cohortes de quienes nacieron a partir de 1970 y pertenecen a la clase de servicios, que desempeña un papel motriz. Esto incide en la dinámica interna del estrato de rutinas no-manuales en las clases medias y, de modo más amplio, afecta al conjunto de las nuevas cohortes de clases medias en el período reciente.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el presente análisis, las cohortes de quienes nacieron a partir de 1970 tienen una pertenencia de clases diferente a las cohortes anteriores. Esta inflexión, definida por los que nacieron a partir de 1970, afecta a quienes cumplieron 25 años desde 1995. Esto implica que ingresaron plenamente al mercado laboral durante el período de crecimiento económico de las décadas de 1990 y 2000, un aspecto definitorio de las nuevas cohortes de clases medias. El crecimiento económico intensificó transformaciones en la estructura del empleo, debido a su vez a cambios en la gravitación de las distintas actividades económicas. En todas las economías latinoamericanas se ha registrado un incremento del sector terciario, junto con una pérdida de importancia de los sectores industrial y agrícola. Lo que agrega este análisis de cohortes de las clases medias es que esto se manifiesta más pronunciadamente y sobre todo en las nuevas cohortes que en las viejas cohortes.

Lo anterior no constituye un asunto menor desde el punto de vista del tamaño de las nuevas cohortes, pues en las clases medias los nacidos a partir de 1970 pasaron de ser un 7% de estas clases en 1996 a un 44% en 2009.

En los resultados obtenidos se advierte una nueva composición de las clases medias en el período reciente desde un punto de vista de cohortes. En este marco, la siguiente pregunta se refiere a si solo se trata de un cambio en la composición de las clases medias o bien, siguiendo la corriente clásica en el estudio de las clases sociales, desde autores como Marx y Engels (1989) y Weber (1964), lo importante ante todo es si esto conlleva desigualdades de acceso a los recursos económicos y a la distribución de los ingresos.

⁹ Porcentajes a partir del análisis de datos de la Encuesta Nacional de Estratificación Social, aplicada por el Proyecto Desigualdades (Anillo SOC12) a una muestra representativa a nivel nacional y regional en el año 2009. En el porcentaje de padres trabajadores manuales se incluyen trabajadores agrícolas.

IV

Cohortes de clases medias, desigualdad de ingresos y “meritocracia”

Para corroborar si lo expuesto hasta aquí es algo más que un cambio ocupacional, se revisará si la pertenencia a las nuevas cohortes guarda correspondencia con diferencias en los ingresos respecto de las viejas cohortes. Se reexaminará si la desigualdad aumenta o disminuye en las nuevas cohortes y cuáles son los factores que influyen en sus ingresos.

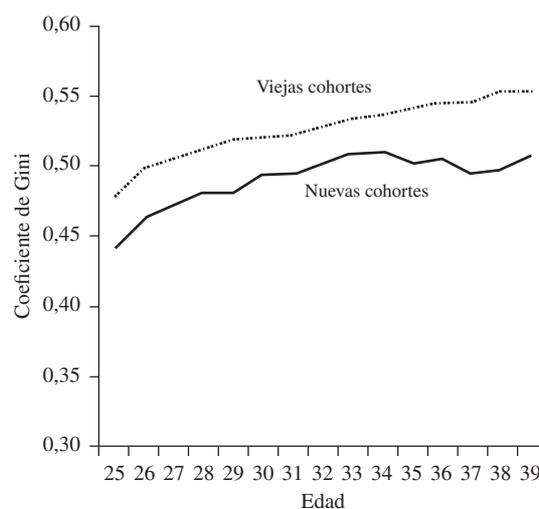
Para apreciar la desigualdad de ingresos, el indicador con mayor aceptación en los trabajos empíricos es el coeficiente de Gini. Con los datos de que se dispone es posible examinar este indicador en el conjunto de los ocupados, para establecer si la desigualdad es mayor o menor en los dos grupos de cohortes que se han revisado previamente de acuerdo con las edades de sus integrantes, sin pretender una mayor desagregación, pues ello entrañaría problemas de representatividad estadística. La distribución del coeficiente de Gini para los ingresos autónomos individuales de los ocupados según su edad, respecto de las nuevas y viejas cohortes, se presenta en el gráfico 5¹⁰. Como las nuevas cohortes que se han identificado abarcan a quienes nacieron a partir de 1970, esto incluye a los ocupados de hasta 39 años de edad en la encuesta del año 2009, lo que define el límite superior del rango etario que resulta pertinente comparar.

La desigualdad de ingresos según el coeficiente de Gini es, en general, relativamente baja en las personas más jóvenes y aumenta con la edad, aunque tiende a estabilizarse en las nuevas cohortes de acuerdo con el gráfico 5. Además, el coeficiente de Gini en las nuevas cohortes es inferior en comparación con las viejas cohortes —una diferencia promedio de 0,04 puntos del índice—, lo que es consistente con lo analizado por Sapelli (2011a) respecto del conjunto de la población chilena. Es decir, se observa una alteración de la tendencia

¹⁰ Los problemas de representatividad estadística —que limitan el efectuar desagregaciones— surgen del hecho de que como primer paso se requiere calcular un coeficiente de Gini para los individuos de cada año de edad en cada una de las encuestas. Con el objeto de atenuar el error estadístico que esto ocasiona, en todas las encuestas de este trabajo se utilizan grupos móviles de cinco años para el cálculo de los coeficientes de Gini correspondientes a cada año de edad. Las nuevas y viejas cohortes corresponden a promedios simples de los coeficientes de Gini de las respectivas cohortes anuales.

GRÁFICO 5

Índice de Gini de los ocupados por años de edad^a, según nuevas y viejas cohortes^b, 1990-2009



Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1992 a 2009.

Nota: el ingreso autónomo personal corresponde a la variable YAUTAJ en la Encuesta CASEN.

^a Coeficiente de Gini calculado en promedios móviles de años sobre el ingreso autónomo personal para personas de 25 a 39 años.

^b Nuevas cohortes: nacidos a partir de 1970.

Viejas cohortes: nacidos antes de 1970.

general en las cohortes más recientes, que experimentan una menor desigualdad a una misma edad en comparación con las cohortes anteriores. Por ejemplo, a los 35 años de edad el coeficiente de Gini es de 0,53 entre los ocupados pertenecientes a la cohorte de quienes nacieron antes de 1970, mientras que de solo 0,50 en la cohorte de los nacidos a partir de ese año, durante el período comprendido entre 1990 y 2009. En este ejercicio se ha calculado el coeficiente de Gini promedio durante el período analizado respecto de los dos grandes grupos de cohortes que se han distinguido empíricamente, el correspondiente a los nacidos antes de 1970 y el de los nacidos de este año en adelante, pero si se analizan los

índices de los nacidos específicamente en cada año, el salto más notorio ocurre entre quienes nacieron en 1971.

El menor coeficiente de Gini en todas las edades en las nuevas cohortes, al comparar con las viejas cohortes según el gráfico 5, corrobora la distinción anterior entre ambos grupos de cohortes, ya que muestra un nítido efecto de las cohortes y no solo de las edades de las personas. Esta confirmación se refiere al conjunto de los ocupados, aunque no es posible especificarla en las clases medias debido a los problemas de representatividad estadística ya mencionados, pero más adelante esto se retomará examinando la incidencia en los ingresos de la pertenencia a cada uno de los estratos de clase media, tanto en las nuevas como en las viejas cohortes.

Una explicación de la menor desigualdad de ingresos en las nuevas cohortes abre dos tipos de discusión respecto de las clases medias. En primer lugar, desde un punto de vista intercohorte, cabe preguntarse si esa menor desigualdad puede atribuirse al menos en parte al ascenso del empleo en el estrato de servicios en estas cohortes, integrado predominantemente por personas que han completado estudios universitarios o técnicos. Esto en principio introduce un efecto “meritocrático” e igualador —lo que se revisará más adelante—, especialmente al extenderse ese tipo de educación más allá de una élite, proceso que viene desarrollándose gradualmente en Chile desde hace varias décadas. En segundo lugar, dentro de las nuevas cohortes de clases medias surge la pregunta sobre qué factores ejercen mayor incidencia en la menor desigualdad observada.

La evolución del coeficiente de Gini según cohortes en el período reciente, de acuerdo con el gráfico 5, también plantea un problema general desde el punto de vista del nivel de la desigualdad, pues en las nuevas cohortes el coeficiente continúa siendo de todos modos bastante elevado, lejos por ejemplo del índice de Gini promedio de 0,31 de los países de la OCDE (OCDE, 2011). Así, la desigualdad de ingresos en las nuevas cohortes dista de ser satisfactoria, como se ha sostenido (Sapelli, 2011b). El mayor tamaño de la clase de servicios en las nuevas cohortes no se traduce en una disminución sustancial de la desigualdad, lo que abre una discusión sobre la incidencia de la educación como factor igualador y, de modo aún más general, acerca de cuáles son las causas de la persistencia de niveles tan elevados de desigualdad en ambos grupos de cohortes.

Sin pretender establecer directamente una relación causal entre la evolución del coeficiente de Gini en el conjunto de la sociedad chilena y las clases medias, lo expuesto abre líneas de discusión y pone de relieve el interés de analizar con mayor atención la desigualdad

en las nuevas cohortes de clases medias, como se hará a continuación.

Manteniendo la definición de las nuevas cohortes como los nacidos a partir de 1970, enseguida se analizarán empíricamente las diferencias de ingresos en las nuevas y viejas cohortes de clases medias, observando qué factores influyen en esas desigualdades y en qué medida se basan en la pertenencia a estas clases. Para esto se utilizará un modelo de regresión lineal múltiple, similar al aplicado por Leuflersrud, Bison y Jensberg (2005) respecto del conjunto de los ocupados en los países europeos. Esto permite controlar el efecto de variables con demostrada influencia en los ingresos, como la educación y la experiencia laboral cuya incidencia fue postulada originalmente por Mincer (1974) y Becker (1975).

Este modelo de regresión permite apreciar la relevancia de la pertenencia a una clase social respecto de los ingresos para quienes tienen un mismo sexo, iguales años de experiencia laboral y similar nivel de educación, sin considerar interacciones entre estas variables. Específicamente, los resultados presentados en el cuadro 1 tienen como referencia el ingreso autónomo promedio de un hombre que carece de educación básica completa e integra la clase de trabajadores manuales no-calificados, considerando —por una parte— a las personas pertenecientes a las viejas cohortes de quienes nacieron entre 1944 y 1969, mientras que por otra se abarca a quienes integran las nuevas cohortes de los nacidos entre 1970 y 1984¹¹. Los resultados corresponden a cada una de las encuestas CASEN efectuadas durante el período de 1998 a 2009.

Los resultados expuestos en el cuadro 1 muestran de un modo general que tener educación superior es lo que ejerce en promedio mayor influencia en los ingresos, pero estos se explican no solo por el nivel de educación y los años de experiencia laboral, sino que también incide y significativamente la clase social de pertenencia. Esto constituye un aporte relevante de los resultados del análisis, porque entonces ser integrante de las clases medias también determina una parte sustancial del ingreso autónomo de una persona. Además, los ingresos autónomos de las clases medias presentan

¹¹ Se podría realizar un ejercicio similar aplicando la misma regresión lineal al conjunto de los datos sin separar entre cohortes, sino agregando una variable dicotómica (*dummy*) que distinga entre nuevas y viejas cohortes. Sin embargo, esto implicaría especificar en cada encuesta los grupos de edad correspondientes a dichas cohortes, una combinación o subconjunto no independiente de las variables de experiencia —así como datos de edad—, de modo que la elevada correlación esperable entre esas variables predictivas invalidaría los resultados acerca de cada variable.

CUADRO 1

**Coefficientes de la regresión lineal para los ingresos
de las viejas y nuevas cohortes^a, 1998-2009**

	Nacidos entre 1944 y 1969					Nacidos entre 1970 y 1984				
	1998	2000	2003	2006	2009	1998	2000	2003	2006	2009
Mujer	-0,25	-0,24	-0,24	-0,27	-0,26	-0,25	-0,25	-0,24	-0,29	-0,26
Experiencia aparente (edad-años estudio-6) ^b	0,34	0,28	0,29	0,26	0,21	-0,09	0,08	0,13	0,18	0,15
Experiencia aparente al cuadrado	-0,26	-0,17	-0,24	-0,24	-0,23	0,01	-0,07	-0,10	-0,12	-0,09
Educación básica completa	0,08	0,10	0,09	0,09	0,08	0,03	0,06	0,06	0,07	0,07
Educación media incompleta	0,16	0,17	0,15	0,15	0,12	0,08	0,13	0,13	0,13	0,11
Educación media completa	0,27	0,29	0,27	0,24	0,22	0,18	0,27	0,27	0,28	0,27
Educación técnica o universitaria incompleta	0,18	0,16	0,16	0,14	0,12	0,13	0,16	0,19	0,19	0,17
Educación técnica o universitaria completa	0,41	0,38	0,41	0,35	0,30	0,27	0,37	0,40	0,40	0,39
Servicios	0,21	0,20	0,20	0,20	0,21	0,31	0,28	0,31	0,28	0,30
Rutinas no-manuales	0,12	0,11	0,10	0,12	0,14	0,21	0,19	0,16	0,17	0,18
Pequeños propietarios	0,19	0,17	0,19	0,17	0,16	0,14	0,11	0,15	0,13	0,12
Independientes	0,26	0,21	0,23	0,23	0,27	0,25	0,19	0,21	0,19	0,22
Trabajadores manuales calificados	0,09	0,11	0,10	0,13	0,13	0,14	0,13	0,15	0,16	0,16
Trabajadores agrícolas	0,02	0,06	0,04	0,07	0,09	0,05	0,07	0,06	0,07	0,08
Agricultores	0,12	0,10	0,14	0,17	0,17	0,10	0,07	0,10	0,11	0,12

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1992 a 2009.

Notas: La variable dependiente corresponde al logaritmo del ingreso autónomo individual. El ingreso autónomo personal corresponde a la variable YAUTAJ en la Encuesta CASEN.

Se excluye del análisis a grandes y medianos empresarios (empleadores o patrones de la clase de servicios). Los resultados son estadísticamente significativos al 1% para todas las variables en ambas cohortes y en todos los años, excepto las variables sobre experiencia laboral en las nuevas cohortes de la encuesta CASEN de 1998.

^a Nuevas cohortes: nacidos a partir de 1970. Viejas cohortes: nacidos antes de 1970.

^b La experiencia aparente se calcula como edad-años de estudio-6.

cierta similitud, pues son superiores a los ingresos de la clase de trabajadores manuales no-calificados. Sin embargo, los ingresos de las clases de rutinas no-manuales se hallan comparativamente más próximos a los de los trabajadores manuales no-calificados. Todas estas diferencias proporcionales se mantienen y las variables son estadísticamente significativas al aplicar la misma regresión lineal al conjunto de los ocupados de entre 25 y 65 años, sin distinguir entre cohortes.

Una comparación intercohortes entre las nuevas y viejas cohortes es especialmente importante para los fines de este estudio. De acuerdo con el cuadro 1, la pertenencia de clase tiene mayor incidencia relativa en los ingresos en las nuevas cohortes de las clases medias de servicios y rutinas no-manuales, que entre quienes integran las cohortes previas.

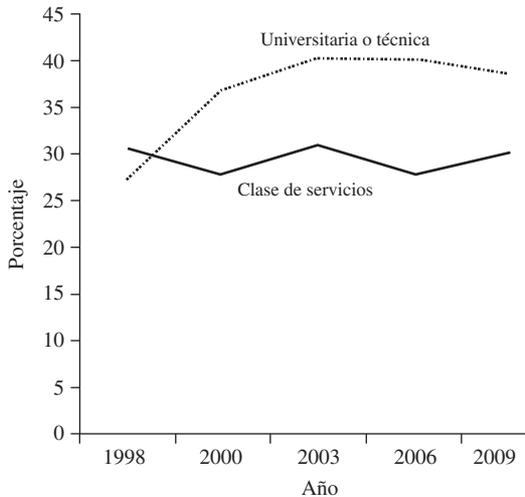
En el interior de las nuevas cohortes, la clase de servicios tiene un nivel de ingresos relativos categóricamente discontinuo con respecto a las restantes clases medias y más aún en relación con las clases de trabajadores manuales. Es decir, la situación ocupacional de quienes integran las nuevas cohortes de la clase de servicios, les otorga una capacidad de acceso a mayores ingresos.

Desde el punto de vista intracohorte, también es relevante la evolución experimentada sobre todo en las nuevas cohortes, pues indica no solo una trayectoria pasada sino una posible tendencia. Merece destacarse cómo han evolucionado la incidencia de contar con educación superior y el efecto de la pertenencia de clase en el caso de la clase de servicios, que como hemos visto, desempeña un papel central durante el período analizado. A este respecto, los resultados del cuadro 1 se visualizan en el gráfico 6.

Como se observa en el gráfico 6, en las nuevas cohortes, el efecto en los ingresos de contar con educación universitaria o técnica completa fue porcentualmente creciente hasta principios de la década de 2000, en comparación con las remuneraciones promedio de los trabajadores manuales no-calificados sin educación básica completa. Pero desde entonces ese efecto se ha estancado e incluso declinado, en paralelo a la ampliación de los egresados de universidades e institutos profesionales de formación técnica; es decir, se constata el conocido efecto de devaluación de la educación cuando esta se masifica. En cambio, la pertenencia a la clase de servicios mantiene su incidencia en los ingresos, aunque

GRÁFICO 6

Efecto relativo en los ingresos de la educación superior completa y de la pertenencia a la clase de servicios en las nuevas cohortes, 1998-2009
(En porcentajes)



Fuente: sobre la base de datos del cuadro 1.

con altibajos. Estos resultados permiten medir el efecto de la educación superior completa, lo que se podría precisar considerando diferencias de calidad y prestigio entre una u otra universidad o instituto profesional, así como también accesos diferenciados a una educación de calidad según la clase de origen de los padres.

Como para las nuevas cohortes de la clase de servicios el mero título universitario se desvaloriza, adquiere importancia relativa en las remuneraciones de una persona el simple hecho de tener una ocupación de esa clase, según se desprende del gráfico 6. Esto contribuye a entender por qué la desigualdad de ingresos se mantiene elevada a pesar de la expansión de la educación superior, incluso en las nuevas cohortes de la población ocupada, según se advirtió previamente al examinar el índice de Gini de estas cohortes en el gráfico 5. Si se aspira a obtener una mejor posición en cuanto a los ingresos, además de un título se requiere tener contactos en la red de quienes pertenecen a la clase de servicios desde el punto de vista ocupacional. Para esta pertenencia de clase podrían incidir factores tales como haber podido acceder a una enseñanza escolar de mayor calidad y a una universidad prestigiada, las redes sociales de las que forman parte las personas —el “capital social” en un sentido más amplio (Barozet, 2006)— e incluso el hecho de compartir ciertos referentes culturales —un “capital cultural” de

modo general. Además, se sostiene que la constante incorporación del cambio tecnológico, provocado por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) —aspecto relevante de la globalización—, es mayor entre quienes cuentan con educación superior, en contraste con los que desempeñan labores “rutinarias” que solo demandan educación media. Esto agudiza las desigualdades de ingresos (Autor, Katz, Krueger, 2008) por lo que cabría discutir y examinar en qué medida ello incide en la mantención de esas desigualdades en las nuevas cohortes, y si más allá de la educación formal inicial el proceso de absorción tecnológica se intensifica entre quienes ya se han insertado en ocupaciones de la clase de servicios.

Lo que aportan los resultados obtenidos consiste en que la diferenciación de ingresos basada en la pertenencia a clases sociales se encuentra vigente para la mayoría de quienes integran las nuevas cohortes de clases medias, incluso más que entre las viejas cohortes de estas clases intermedias —excepto los independientes y pequeños empresarios. Pertenecer a las nuevas cohortes de clases medias sí importa desde el punto de vista de los ingresos, lo que no está declinando. Más aún, esto se relaciona estrechamente con la composición de las nuevas cohortes de clases medias antes expuesta. Los ingresos relativamente mayores de la clase de servicios se vinculan al aumento del porcentaje de pertenecientes a esta clase entre las cohortes más recientes. En contraste, los integrantes de la clase de rutinas no-manuales no obtienen ingresos similares a la clase de servicios ni aumentan en las nuevas cohortes. Así, en estas nuevas cohortes de clases medias se aprecia una visible correspondencia de sus ingresos medios —según el modelo de regresión lineal— con la creciente o decreciente pertenencia a la respectiva clase.

En síntesis, los resultados aquí señalados muestran que las nuevas cohortes de clases medias no constituyen una mera clasificación ocupacional, sino que al menos desde el punto de vista de los ingresos, comparten condiciones similares que las distinguen de otras clases y de las viejas cohortes de clase media. Además, en el interior de las nuevas cohortes de clase media se aprecian diferencias de ingreso resultantes de la pertenencia a uno u otro estrato de clase media. Más aún, en las nuevas cohortes de la clase de servicios, que ejerce una fuerza motriz en las clases medias, la pertenencia de clase está teniendo una importante e incluso creciente incidencia relativa en los ingresos en los años recientes. En este sentido, no se verificaría un acercamiento a un tipo de sociedad crecientemente “meritocrática”, en que las oportunidades y los ingresos se determinen sobre todo por el nivel educacional alcanzado.

V

Conclusiones

Los procesos económico-sociales experimentados por la sociedad chilena durante las últimas dos décadas han dado lugar a un cambio en las clases medias. El análisis de cohortes que se ha efectuado en este estudio evidencia el surgimiento de una nueva clase media entre quienes nacieron a partir de 1970 y se incorporaron plenamente a la actividad laboral durante el período de crecimiento económico sostenido de las décadas de 1990 y 2000. Esta dinámica y el quiebre experimentado por quienes nacieron a partir de 1970 constituye un aporte interesante de la aplicación de la metodología del análisis de cohortes al estudio de las clases medias.

Además, este análisis de cohortes permite clarificar que el proceso ocurrido no solo se reduce a una clase media emergente desde la pobreza, sino que debe ser descrito de un modo más amplio abarcando a las clases medias. Se puede concluir que la clase de servicios ocupa un lugar preeminente dentro de las clases medias, específicamente en las nuevas clases medias, lo que permite comprender mejor la clase media actual. En efecto, teniendo como referencia la ocupación total en el país, las nuevas cohortes de clases medias han experimentado un mayor ascenso en su participación en la clase de servicios que en otros estratos de clase media y, en este sentido, esta clase es la más dinámica en las nuevas clases medias. Sus ingresos derivados de esta pertenencia de clase son relativamente más elevados en comparación con las viejas cohortes de la misma clase y respecto de otros estratos de clases medias. En otras palabras, la clase media en la sociedad chilena contemporánea es primordialmente la nueva clase de los

profesionales y técnicos, en su mayor parte con educación superior, contratados en empresas o instituciones. Esto define un antes y un después en la clase media chilena, desde el punto de vista de las cohortes que la integran.

La pertenencia a las nuevas clases medias incide en los ingresos de las personas, junto con otros factores como el nivel educacional, lo que contribuye a entender mejor algunas de las causas de la desigualdad de ingresos en la sociedad chilena. Además, hay un efecto social, político y cultural provocado por el surgimiento de una generación de nuevas clases medias, que posiblemente está comenzando a incidir en orientaciones centrales de la sociedad actual y de actores como los movimientos sociales.

Así, el método de análisis de cohortes aplicado en este artículo ofrece una base sistemática con respecto a una posible trayectoria actual y futura de las clases medias. Se puede postular que las nuevas clases medias comparten una situación generacional que las induce y las impulsará a buscar oportunidades más favorables enfrentando las desigualdades sociales erigidas por otros. Esto acota el problema de las solidaridades colectivas planteado al inicio de este artículo, aunque no lo resuelve, pues la situación compartida por las nuevas clases medias es solo el comienzo del problema generacional —en el sentido de Mannheim (1952)—, que consiste en la presencia o ausencia de un vínculo en torno de un destino común. En especial, está por definirse si asume una voluntad mesocrática, entendida como el gobierno de las clases medias, lo que se encuentra fuera del foco de este artículo.

Bibliografía

- Autor, D., L. Katz y A. Krueger (2008), "Trends in U.S. wage inequality: revising the revisionists", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 90, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, mayo.
- Banerjee, A.V. y E. Duflo (2008), "What is middle class about the middle classes around the world?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Barozet, E. (2006), "El valor histórico del pituto: Clase media, integración y diferenciación social en Chile", *Revista de sociología*, N° 20, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Becker, G. (1975), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. (1987), *La distinción: Criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.
- Chauvel, L. (2002), *Le destin des générations, structure sociale et cohortes en France au XXe siècle*, París, Presses Universitaires de France (PUF).
- Erikson, R. y J.H. Goldthorpe (1993), *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Espinoza, V. y E. Barozet (2009), "¿De qué hablamos cuando decimos 'clase media'? Perspectivas sobre el caso chileno", *En foco*, N° 142, Santiago de Chile, Expansiva.
- Franco, R., A. León y R. Atria (2007), "Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo", *Estratificación*

- y movilidad social en América Latina. *Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, R. Franco, A. León y R. Atria (eds.), Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Franco, R., M. Hopenhayn y A. León (2011), "Crece y cambia la clase media en América Latina: Una puesta al día", *Revista de la CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2010), "Las clases medias en América Latina: Historias cruzadas y miradas diversas", *Las clases medias en América Latina: Retrospectiva y nuevas tendencias*, R. Franco, M. Hopenhayn y A. León (coords.), México, D.F., CEPAL-Siglo XXI.
- Garretón, M.A. (2007), *The Socio-political Matrix and Economic Development in Chile*, Manchester, University of Manchester, octubre.
- Glenn, N. (2005), *Cohort Analysis*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Kreckel, R. (2006), "On national and global 'middle classes'", documento preparado para el Indian-German Workshop, Universidad de Munich, 7 y 8 de septiembre.
- Leiulfsrud, H., I. Bison y H. Jensberg (2005), *Social Class in Europe: European Social Survey 2002/3*, Trondheim, Norwegian University of Science and Technology (NTNU).
- León, A. y J. Martínez (2001), "La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX", serie *Políticas sociales*, N° 52 (LC/L.1584-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.127.
- Mannheim, K. (1952), "The problem of generations", *Essays on the Sociology of Knowledge*, K. Mannheim, Londres, Routledge & Kegan Paul. Publicado originalmente en 1928.
- Marx, K. y F. Engels (1989), Contribución a la crítica de la economía política, Moscú, Editorial Progreso. Publicado originalmente en 1859.
- Mincer, J. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, OECD Publishing [en línea] http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2011-en.
- _____ (2010), *Latin American Economic Outlook 2011. How Middle-class is Latin America?* [en línea] http://www.latameconomy.org/fileadmin/uploads/laeo/Documents/E-book_LEo2011-EN_entier.pdf
- Ravallion, M. (2009), "The developing world's bulging (but vulnerable) 'middle class'", *Policy Research Working Paper*, N° 4816, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ryder, N. (1965), "The cohort as a concept in the study of social change", *American Sociological Review*, vol. 30, N° 6, Washington, D.C., American Sociological Association, diciembre.
- Torche, F. y G. Wormald (2004), "Estratificación y movilidad social en Chile: Entre la adscripción y el logro", serie *Políticas sociales*, N° 98 (LC/L.2209-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.132.
- Sapelli, C. (2011a), "A cohort analysis of the income distribution in Chile", *Estudios de economía*, vol. 38, N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, junio.
- _____ (2011b), *Chile: ¿Más equitativo? Una mirada distinta a la distribución del ingreso, la movilidad social y la pobreza en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Weber, M. (1964), *Economía y sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Publicado originalmente en 1922.

Equidad tributaria horizontal del impuesto a la renta en Chile

Claudio A. Agostini, Claudia Martínez A. y Bárbara Flores

RESUMEN

En este trabajo se estiman los efectos distributivos de la eliminación del tratamiento diferencial de ingresos empresariales respecto de los ingresos individuales en el sistema tributario chileno, así como de eliminar la principal exención vigente en el impuesto al ingreso de las personas: la del ahorro previsional voluntario. En cuanto a esta exención, los resultados muestran que si bien a quienes favorece son mayoritariamente personas de más altos ingresos, su eliminación no aumenta la progresividad del impuesto al ingreso. En el caso de la eliminación del tratamiento tributario favorable a los ingresos corporativos, los efectos distributivos son importantes en magnitud y el impuesto al ingreso se hace significativamente más progresivo. En general, los resultados evidencian que el impuesto al ingreso en Chile es menos progresivo que lo que parece y que hay espacio para que tenga un papel redistributivo relevante en la disminución de la desigualdad en el ingreso.

PALABRAS CLAVE

Exención tributaria, impuesto a la renta, ahorros, política fiscal, distribución del ingreso, Chile

CLASIFICACIÓN JEL

H24, D31

AUTORES

Claudio A. Agostini es profesor titular en la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. claudio.agostini@uai.cl

Claudia Martínez A. es profesora asistente del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. cmartineza@econ.uchile.cl

Bárbara Flores es investigadora asociada del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. barflores@fen.uchile.cl

I

Introducción

En los últimos 20 años en Chile no ha habido cambios significativos en los niveles de desigualdad, pese al sostenido crecimiento económico y la marcada reducción de la pobreza¹. Si bien hay evidencia del efecto de las transferencias del gobierno en la disminución de la pobreza y la desigualdad (Agostini y Brown, 2010 y 2011), existen mayores dudas en el debate público respecto del papel que puede jugar la política tributaria en la reducción de la desigualdad en el ingreso.

La evidencia para los Estados Unidos de América denota que efectivamente una reforma tributaria que sea neutral desde el punto de vista de la recaudación, puede lograr que el impuesto al ingreso sea más progresivo y reducir la desigualdad del ingreso. Por ejemplo, sobre la base de datos de la Encuesta de Gastos de los Consumidores en 1994, Metcalf (1999) señala que una reforma tributaria en que se reemplaza el impuesto progresivo al ingreso en los Estados Unidos de América por un impuesto parejo a las ventas (equivalente al impuesto al valor agregado (IVA)) que recauda lo mismo, es altamente regresiva. Específicamente, un impuesto a las ventas del 16,5%, que reemplaza completamente al impuesto al ingreso vigente en 1998, disminuye el índice de Suits de 0,202 (un impuesto progresivo) a -0,228 (un impuesto regresivo). En forma similar, Altshuler, Harris y Toder (2010) estiman para dicho país los efectos distributivos de una reforma neutral respecto de la recaudación que reduce los impuestos corporativos (una reducción regresiva) y simultáneamente sube los impuestos individuales a las ganancias de capital y los dividendos (un aumento progresivo). El efecto neto de la reforma es progresivo y aminora la desigualdad del ingreso después de impuestos.

Incluso un impuesto plano con un nivel de exención puede ser progresivo y disminuir la desigualdad

del ingreso después de impuestos. Por ejemplo, a partir de un modelo de equilibrio general dinámico, con heterogeneidad entre hogares y una función de bienestar social utilitaria, Conesa y Krueger (2006) señalan que el impuesto al ingreso óptimo para los Estados Unidos de América se aproxima a un impuesto plano del 17,2% y a una deducción fija de 9.400 dólares. De una manera más general, Davies y Hoy (2002) muestran que dados una distribución del ingreso antes de impuestos y un requerimiento de mantener la recaudación constante, la desigualdad después de impuestos disminuirá monótonicamente con la tasa de impuestos bajo un sistema de impuesto plano, en que el nivel de exención personal se ajusta para mantener la recaudación constante.

Finalmente, es importante mencionar que hay evidencia de que existen respuestas relevantes del ingreso reportado ante cambios en los impuestos, en especial para familias de ingresos altos. Lindsey (1987) indica que la reducción en la tasa marginal máxima implementada en la Ley de recuperación económica de 1981 en los Estados Unidos de América (del 70% al 50%), se vincula a un aumento considerable en la fracción de impuesto reportado por el 1% de personas de ingreso más altos. Feenberg y Poterba (1993) muestran también que el incremento estable en la fracción de ingreso bruto tributario recibido por el 0,5% más rico de la población desde 1970, es consistente con la respuesta de los contribuyentes a las rebajas en la tasa de impuesto por parte de las familias de ingresos altos durante este período. Un análisis de series de tiempo realizado por Slemrod (1996) al intentar aislar las causas de la desigualdad no vinculadas a impuestos, muestra evidencia consistente con aumentos en el ingreso de las familias de altos ingresos producto de rebajas tributarias. Kleven y Schultz (2011), al utilizar datos de Dinamarca, encuentran que la elasticidad del ingreso imponible es mayor en los altos ingresos que en los bajos ingresos.

En el caso particular de Chile, hay varias características del impuesto al ingreso que pueden explicar el papel limitado que este gravamen ha jugado en la reducción de la desigualdad (Engel, Galetovic y Raddatz, 1999). El impuesto al ingreso representa alrededor de un tercio de la recaudación tributaria total y, a pesar de que en él se incorporan en forma integrada los ingresos de todas las distintas fuentes, trata de manera distinta

□ Claudia Martínez A. y Bárbara Flores agradecen el financiamiento proporcionado por la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo al Centro de Microdatos, a través del Proyecto NS100041.

¹ Entre 1990 y 2009, el producto interno bruto (PIB) per cápita en Chile creció el 98% (Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial). La tasa de pobreza cayó de 38,6% en 1990 a 15,1% en 2009. La indigencia también disminuyó marcadamente en este período, de un 13% a un 3,7%. El coeficiente de Gini, en cambio, era de 0,56 en 1990 y de 0,53 en 2009 (MIDEPLAN, 2010a y 2010b).

a los ingresos de las personas naturales con respecto a los ingresos corporativos. Los ingresos provenientes de las utilidades de las empresas pagan solo un impuesto del 17%, mientras las utilidades no son distribuidas a los dueños². Algunos tipos de empresas pequeñas ni siquiera pagan impuesto a las utilidades mientras estas no se distribuyan³. Cuando las utilidades se distribuyen, los impuestos ya pagados a las utilidades se consideran un crédito para efectos del impuesto al ingreso de las personas⁴. Por ejemplo, si una empresa tiene utilidades por 100 pesos, debe pagar 17 pesos en impuestos corporativos. Supongamos que la empresa posteriormente distribuye 50 pesos en dividendos a uno de los dueños, y esa persona al sumar todos sus ingresos —incluidos los dividendos— debe pagar 20 pesos en impuestos a los ingresos personales. Sin embargo, tiene como crédito para el pago de sus impuestos personales el impuesto que pagó la empresa, debiendo pagar finalmente solo 11,5 pesos = $(\$20 - 0,5 * \$17)$.

Si todas las utilidades se distribuyeran, este mecanismo no generaría ningún problema de equidad tributaria horizontal. No obstante, los datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) señalan que menos del 30% de las utilidades de las empresas son distribuidas cada año (Jorrat, 2009).

Además, existen dos regímenes tributarios especiales bajo los cuales las utilidades de las empresas pagan impuestos solo cuando son distribuidas⁵. El objetivo

de estos regímenes especiales es proveer de liquidez a pequeñas empresas⁶. Sin embargo, también pueden ser utilizados por pequeñas empresas de inversión, cuya propiedad corresponde a un pequeño grupo familiar y sus miembros tienen la posibilidad de hacer pasar sus ingresos personales como ingresos empresariales. La evidencia empírica resalta que el 52% de todas las utilidades retenidas en Chile en el año 2006 se encuentran precisamente en este tipo de empresas familiares o matrimoniales pertenecientes al decil de ingresos más altos, que utilizan estos regímenes tributarios especiales (Jorrat, 2009)⁷.

Una segunda característica particular del sistema tributario chileno es el alto nivel de ingreso exento de impuestos, que sobrepasa con creces el salario promedio. Este nivel tan alto, junto con la asimétrica distribución del ingreso, se traduce en que pocas personas paguen impuestos al ingreso. En 2009, un 82,7% de los contribuyentes tenían ingresos inferiores al nivel de exención y, por lo tanto, no tuvieron que pagar impuesto al ingreso. En consecuencia, todas las exenciones e incentivos tributarios que existen en el impuesto al ingreso benefician directamente al 17% de las personas de ingresos más altos en el país. A pesar de ello, y de la ostensible preocupación pública por los niveles de desigualdad, en los últimos años ha aumentado el número de exenciones tributarias en el impuesto al ingreso con distintos fines específicos (incentivar el ahorro general y el ahorro previsional, la adquisición de viviendas, la compra de automóviles híbridos, la compra e instalación de paneles solares en viviendas, entre otros) y en el parlamento hay múltiples propuestas de incentivos y exenciones adicionales a las ya existentes.

De acuerdo con estadísticas del SII (DIPRES, 2009), el gasto tributario representaba en 2010 alrededor de un 5,72% del producto interno bruto (PIB) y el componente principal correspondía al impuesto al ingreso (4,90% del PIB). La mayor fuente de gasto tributario es la postergación del pago de impuestos (4,03%), lo que representa prácticamente el mismo monto total recaudado por el impuesto al ingreso, de tal modo que eliminar dicha postergación podría potencialmente duplicar incluso la recaudación del impuesto al ingreso. Dentro de los

² Con el objeto de financiar el plan de reconstrucción después del terremoto de 2010, la tasa del impuesto subió temporalmente al 20% en 2011 y al 18,5% en 2012. Luego de un extenso debate, el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ajuste tributario enviado por el Ejecutivo, donde se establece una tasa del 20% que comenzará a regir a partir de 2013.

³ El 60% de las empresas se encuentran bajo el régimen general de base tributaria por utilidades devengadas y el otro 40% tiene un régimen especial sobre la base de utilidades retiradas o renta presunta (Jorrat, 2009).

⁴ Contrariamente al caso de Chile, en los Estados Unidos de América, por ejemplo, las utilidades de las empresas pagan primero impuestos corporativos y luego sus dueños pagan un impuesto personal sobre los dividendos percibidos de la empresa, sin que reciban un crédito por los impuestos corporativos ya pagados. Una fracción de las utilidades retenidas también tributa una segunda vez cuando los dueños de la empresa obtienen ganancias de capital provenientes de esas utilidades retenidas.

⁵ Artículos 14 bis y 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Bajo el régimen tributario del artículo 14 bis las empresas pagan impuestos solo sobre la base de retiros. Los requisitos para acceder a este sistema de tributación son tener ingresos anuales por menos de 5.000 UTM (hasta el año 2008 eran 3.000 UTM) y un capital inicial menor de 1.000 UTM (era de 200 UTM hasta el año 2008). Bajo el régimen tributario del artículo 14 ter las empresas tributan sobre la base de su flujo de caja y se permite llevar contabilidad simplificada y deducir como gasto las inversiones e inventarios. Los requisitos son ser contribuyente de IVA, tener ingresos anuales por menos de 5.000

UTM (el promedio de los últimos 3 ejercicios era de 3.000 UTM hasta el año 2008) y un capital inicial menor de 6.000 UTM.

⁶ Las empresas con ventas anuales por menos de 127 millones de pesos (alrededor de 270.000 dólares) o con capital menor de 7,5 millones de pesos (equivalentes a 16.600 dólares) pueden utilizar estos regímenes especiales.

⁷ El 77,9% de todas las utilidades retenidas pertenece al decil de más altos ingresos.

distintos mecanismos tributarios para postergar el pago del impuesto al ingreso, el más relevante en magnitud es precisamente el de las utilidades no retiradas (2,01%) y los retiros reinvertidos antes de 20 días (0,94%).

En este trabajo se describe y analiza la repercusión que tienen en la progresividad del impuesto al ingreso la exención al ahorro previsional voluntario (APV) y la postergación del pago de impuestos de los ingresos corporativos. Para ello se utilizan datos del SII y de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Tanto el APV como la postergación tributaria de las utilidades de empresas fueron discutidos como fuente potencial de ingresos para financiar la reconstrucción después del terremoto de 2010, sin que hubiera acuerdo para eliminar estos beneficios tributarios.

Los resultados denotan que el APV, si bien es utilizado por las personas de más altos ingresos, repercute poco en la disminución de la progresividad del impuesto al ingreso. Sin embargo, los efectos distributivos de la postergación del pago de impuestos sobre las utilidades de las empresas sí son importantes. Un cambio en la base tributaria desde “utilidades retiradas” a “utilidades devengadas”, manteniendo el crédito del impuesto corporativo para efectos del pago del impuesto al ingreso personal, incrementa de forma significativa la progresividad del impuesto al ingreso y la tasa de impuestos media pagada por las personas de más altos ingresos.

En estudios previos se han hallado resultados dispares con respecto a esto último. Por una parte, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) encuentran que este tipo de cambios no modifican la escasa repercusión de los impuestos en la distribución del ingreso. Su conclusión es que solo el gasto social focalizado puede ser efectivo en la redistribución de ingresos. La principal razón radicaría en que los ingresos de todos los deciles son muy bajos y la tasa media de impuestos es de apenas un 3%.

Cabe subrayar que en el estudio de estos autores se usan datos de la encuesta CASEN, por lo que los ingresos de los deciles más altos están subreportados, lo que subestima el efecto distributivo del impuesto al ingreso. Además, se asume que las utilidades retenidas de las empresas no se distribuyen entre sus dueños, lo que también limita el potencial poder redistributivo del impuesto al ingreso. Por otra parte, Cantalops, Jorrot y Scherman (2007), mediante datos del SII, evidencian que una reforma tributaria —neutral en términos de recaudación— que elimina las exenciones del impuesto al ingreso y los regímenes especiales de impuesto a las utilidades de las empresas y reduce el impuesto al valor agregado (IVA), es una reforma que acrecienta la progresividad del sistema tributario e influye considerablemente en mejorar la distribución del ingreso en Chile. En este caso, la tributación de las utilidades retenidas por parte de sus dueños juega un papel fundamental en el resultado.

En el presente trabajo se utilizan datos del SII para analizar los efectos de la exención al APV y datos de la encuesta CASEN para examinar el efecto de un cambio en la base del impuesto a las utilidades de las empresas. En este último análisis, si bien se utilizan datos equivalentes a los empleados por Engel, Galetovic y Raddatz (1999), en las simulaciones se considera explícitamente la distribución de utilidades a los dueños de las empresas.

El artículo continúa de la siguiente forma. En la sección II se describe con mayor detalle el impuesto al ingreso en Chile, con especial énfasis en la exención tributaria existente para el APV. En la sección III se presentan las dos bases de datos utilizadas en el análisis empírico posterior. En la sección IV se analiza el efecto distributivo de las principales exenciones existentes y del mecanismo de postergación tributaria de las utilidades de las empresas. Finalmente, en la sección V se resumen los principales resultados y conclusiones.

II

El sistema tributario chileno

1. Descripción general

La recaudación tributaria representa la principal fuente de recursos para el Estado chileno y genera alrededor del 70% de sus ingresos. En 2010 los ingresos tributarios netos representaron el 13,6% del PIB⁸. De esta fracción, el 53,6% lo genera el impuesto al valor agregado (IVA); un 10,4% lo aportan los impuestos específicos a bienes (combustibles, alcohol, cigarrillos y tabaco); el 32,2% proviene del impuesto al ingreso y el restante 3,8% de los impuestos a los actos jurídicos y al comercio exterior.

El impuesto al ingreso tiene una tasa única permanente del 20% a partir de 2013⁹ para las utilidades de las empresas y una estructura de siete tasas de impuesto marginal más un nivel de exención para el ingreso de las personas. Tal como ya se mencionó, la tasa de impuestos corporativos no determina la carga tributaria final de las utilidades de las empresas, ya que además incorpora el impuesto a los ingresos de las personas. El impuesto corporativo es un gravamen que actúa como retención del impuesto a los ingresos personales, y cuando las utilidades se distribuyen entre los accionistas o dueños de las empresas los dividendos recibidos constituyen parte de la base tributaria del impuesto a las personas, por lo que se suman a todos los otros ingresos percibidos y la persona tributa de acuerdo con el tramo impositivo en que se encuentre según su nivel de ingresos. Para tales efectos, los impuestos corporativos pagados previamente por la empresa constituyen un crédito contra el pago del impuesto personal. En ese sentido, el impuesto corporativo actúa solo como retención del futuro impuesto personal a cancelar por parte de los dueños de la empresa. Además, existen dos regímenes tributarios especiales para empresas pequeñas que permiten que sus utilidades tributen solo sobre la base de los retiros que realizan los dueños. En esos casos, no existe la retención del 17% sobre las utilidades devengadas de cada año. El gasto tributario por la postergación de impuestos hasta que

las utilidades se distribuyen entre sus dueños se estima en un 2,01% del PIB para el año 2010 (DIPRES, 2009).

Por otra parte, los siete tramos del impuesto a las personas tienen tasas marginales que van de un 5% al 40%. El nivel de ingreso exento es tal que el 83,42% de los contribuyentes no tuvieron que pagar el impuesto en 2009¹⁰. Además, un 10,8% de ellos se encuentran en el primer tramo de ingreso y pagan una tasa marginal de un 5%. De modo que en la práctica, apenas un 5,78% de los contribuyentes enfrentan una tasa marginal de 10% o más. Si se considera la tasa marginal máxima de 40%, solo un 0,22% de quienes tributan se encuentran en ese tramo de ingreso, por lo que si bien la tasa marginal del 40% puede ser considerada relativamente alta comparada con el resto de los países de América Latina, en la práctica menos de un 1% de las personas están afectas a ella.

En el gráfico 1 se aprecian las tasas marginales de impuesto de cada tramo y el número total de contribuyentes en cada uno de ellos. Es posible notar que la mayor proporción de contribuyentes enfrentan una tasa marginal de impuesto igual a cero. Por esta sola razón no es sorprendente que en las simulaciones empíricas se constate que el sistema de impuestos al ingreso en Chile no tiene un poder redistributivo importante y que en términos globales el sistema tributario es marginalmente regresivo (Engel, Galetovic y Raddatz, 1999)¹¹.

En general, el gobierno puede afectar a la distribución del ingreso por medio de impuestos progresivos y gasto público focalizado. En la práctica, en Chile se ha elegido hacerlo solo por la vía del gasto social y recaudar impuestos en la forma más eficiente posible independientemente de sus efectos distributivos¹².

⁸ En 2008 era del 18,5% y el promedio para el período 2004-2008 fue del 17,4%, lo que implica que la recaudación tributaria fue particularmente baja en 2009.

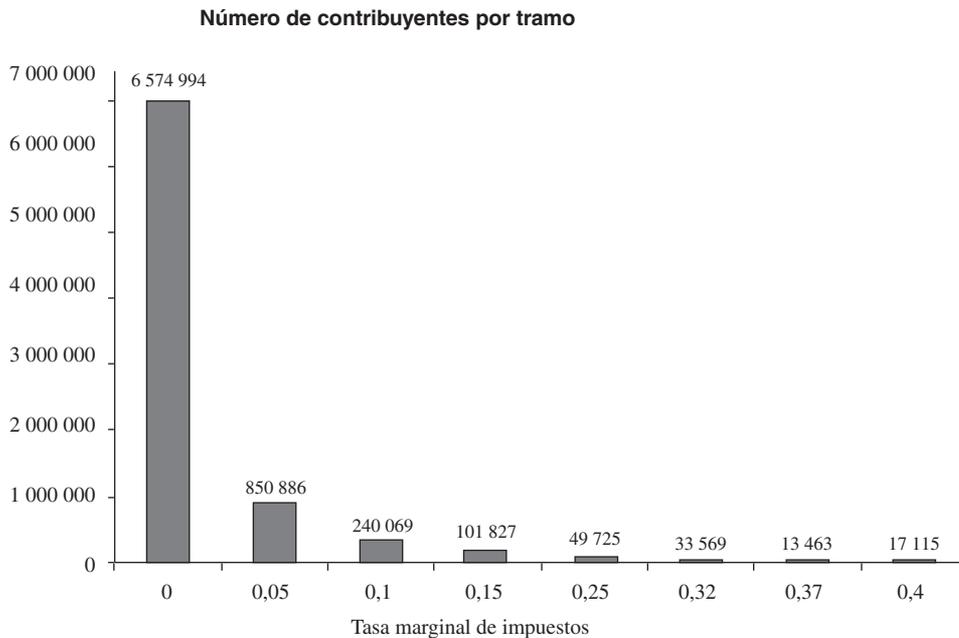
⁹ La tasa del impuesto que era de 17% hasta el año 2010, fue fijada en forma transitoria en 20% para el año 2011 y en 18,5% para el año 2012.

¹⁰ El nivel de exención fue de 508.302 pesos mensuales en el año tributario 2009, equivalentes a 908 dólares. Este nivel de exención está por sobre el ingreso promedio en Chile que era de 269.921 pesos mensuales, equivalentes a 482 dólares.

¹¹ Según la Ley de Presupuestos 2010, publicada por la Dirección de Presupuestos, la principal fuente de ingresos tributarios es el impuesto al valor agregado (IVA), que en dicho año aportó el 32% de la recaudación. Considerando este elemento en conjunto con la estructura del impuesto a la renta, no es sorprendente que la estructura tributaria no sea progresiva.

¹² En la encuesta CASEN de 2009 se observa que el coeficiente de Gini del ingreso autónomo per cápita es de 0,55, pero después de las transferencias monetarias del gobierno se reduce a 0,53.

GRÁFICO 1



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

La estructura del impuesto al ingreso en Chile genera una notoria inequidad tributaria horizontal, al otorgar un tratamiento preferencial a las utilidades de las empresas con relación a los ingresos laborales. Es así como dos personas con idéntico nivel de ingresos pueden enfrentar tasas de impuestos muy diferentes. Una persona que solo percibe ingresos laborales paga impuestos con una tasa marginal que puede llegar al 40%, en cambio una persona con ingresos provenientes únicamente de su empresa paga solo un 17% mientras no haga retiros. Si la empresa está en el régimen especial de utilidades retiradas no paga impuestos hasta que retire dividendos. Obviamente, esta brecha tributaria genera incentivos para crear empresas con el solo propósito de reducir el pago de impuestos, dejando todos los ahorros personales como utilidades retenidas libres de impuesto (o con un impuesto de un 17% en el caso de empresas grandes).

La inequidad horizontal que se genera sería potencialmente solo temporal y se limitaría a una ganancia financiera por el costo del dinero en el tiempo, ya que una vez que se distribuyen las utilidades de la empresa los dividendos pagan el impuesto al ingreso de acuerdo con el tramo y tasa marginal del ingreso total del dueño de la empresa. En ese sentido, la magnitud de la inequidad se limitaría a la ganancia financiera ocasionada por la postergación del pago de impuestos. Sin embargo, Jorrat

(2009) muestra que menos de un tercio de las utilidades son distribuidas cada año y que existen muchas formas legales de retirar las utilidades de las empresas sin que nunca tributen, por lo que la inequidad horizontal no solo permanece en el tiempo, sino que es de una magnitud bastante mayor¹³.

Sin duda, una segunda fuente de inequidad horizontal es la evasión tributaria (Slemrod y Yitzhaki, 2002; Slemrod, 2007), ya que una persona que evade paga menos impuestos que una persona con iguales ingresos que no evade. En Chile, la evasión tributaria se estima en un 30% respecto del impuesto a las utilidades de las empresas y en el 46% con relación al impuesto al ingreso personal. En este último caso, el 92% de la evasión proviene de la distribución de utilidades y dividendos a los dueños de las empresas (Jorrat, 2009).

¹³ Una forma de retirar utilidades sin que tributen es mediante la generación de gastos en la empresa, que en realidad corresponden a consumo del hogar, por ejemplo, a través de la compra de automóviles y camionetas 4x4 o computadores. Otra alternativa consiste en generar artificialmente deudas con empresas relacionadas o efectuar la compra de todas las acciones de una empresa relacionada en un valor que produce una ganancia de capital que está exenta de impuestos. Además, es posible incorporar como socios a hijos mayores de 18 años, quienes si no trabajan pueden retirar cada uno hasta el monto exento del impuesto al ingreso (alrededor de 6 millones de pesos anuales).

Al mismo tiempo, el sistema tributario chileno, al igual que en la mayoría de los países, tiene exenciones y créditos tributarios con objetivos múltiples¹⁴. Sin embargo, conviene tener en cuenta que dado el alto nivel de exención en el impuesto al ingreso personal, estas exenciones generan efectos distributivos solo en el 17% de las personas de mayores ingresos, que son quienes pueden beneficiarse del tratamiento tributario preferencial. En este trabajo, el foco está puesto en la exención que beneficia al ahorro previsional, conocido como ahorro previsional voluntario (APV), que produce un gasto tributario equivalente a un 0,06% del PIB (véase el cuadro 1).

2. Ahorro previsional voluntario (APV)

El objetivo principal de esta exención es aumentar el ahorro previsional de las personas por medio de contribuciones voluntarias a sus cuentas de capitalización individual. Chile tiene un sistema de pensiones basado en cuentas individuales de capitalización y ahorro obligatorio, que consiste en contribuciones mensuales obligatorias de un 10% del salario con un tope máximo de 64,7 Unidades de Fomento (UF)¹⁵. Las personas pueden

elegir una administradora de fondos de pensiones (AFP) y el riesgo del portafolio de activos donde se invierten sus fondos. Este ahorro obligatorio está exento del pago de impuesto a los ingresos personales; de hecho, forma parte del salario bruto de un trabajador y ni siquiera se considera en la base del impuesto.

En el año 2002, la baja tasa de reemplazo de los pensionados con este sistema (39% en mujeres y 58% en hombres de acuerdo con Bernstein, Larraín y Pino, (2006), condujo a la creación de un incentivo tributario para contribuciones voluntarias adicionales a las cuentas individuales de capitalización: el ahorro previsional voluntario (APV). Desde octubre de 2008, las personas que usen este beneficio pueden elegir entre dos alternativas tributarias. La primera consiste en la exención de impuesto de la contribución voluntaria en el momento de hacerla, es decir, el monto de APV se resta de la base imponible. Los aportes de cotizaciones voluntarias se rebajan de la base imponible del impuesto a la renta hasta un máximo de 50 UF mensuales (con un tope de 600 UF anuales). Posteriormente, cuando se retiran los fondos, estos pasan a formar parte de la base del impuesto al ingreso en el año en que se haga el retiro. Si el retiro se realiza con posterioridad a la edad de jubilación, la tasa de impuestos es la asociada al tramo correspondiente en la estructura regular del impuesto al ingreso personal. Si el retiro se realiza antes de la edad de jubilación, se paga un impuesto adicional de entre un 3% y un 7%, penalizando así un uso de los fondos distinto al previsional.

¹⁴ En el cuadro 1 se muestran las fuentes principales de gasto tributario en 2010.

¹⁵ Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) cobran comisiones por administrar los fondos previsionales obligatorios. Para una descripción del sistema, véase Superintendencia de Pensiones (2003).

CUADRO 1

Gasto tributario 2010 en Chile: partidas más relevantes

Gasto tributario	Millones de pesos	Porcentaje del PIB
Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	3 660	2,01
Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	1 723	0,94
Retiros reinvertidos antes de 20 días no pagan impuesto	646	0,35
Otras diferencias temporarias	400	0,22
Crédito especial para la construcción de viviendas	377	0,21
Depreciación acelerada	332	0,18
Exención del IVA a las prestaciones de salud	290	0,16
Rentas de arrendamientos de viviendas acogidas al DFL 2	250	0,14
Exención del IVA a establecimientos de educación	239	0,13
Cuotas <i>leasing</i>	228	0,12
Tratamiento especial de las cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y del ahorro previsional Voluntario (APV)	54	0,06

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (SII), septiembre de 2009.

Notas:

1. Incluye declaraciones en moneda extranjera.
2. Excluye partidas de gasto negativo y partidas correspondiente al promedio observado.
3. Considera un tipo de cambio de 522,46 pesos por dólar, correspondiente al promedio observado para 2008.

La segunda alternativa, a diferencia de la primera, no exime al APV de la base tributaria en el año en que se realiza el aporte. El beneficio se produce cuando los fondos son retirados, momento en que solo el retorno del ahorro pasa a formar parte de la base del impuesto al ingreso personal. Además, la persona recibe una contribución de un 15% por parte del Estado con un tope de 6 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) por año.

Las dos alternativas existentes de incentivo tributario apuntan a incrementar el ahorro previsional de dos tipos distintos de contribuyentes. La primera alternativa favorece a las personas que tienen que pagar impuestos al ingreso personal el año en que hacen la contribución previsional voluntaria. La segunda alternativa favorece a los individuos que están exentos del pago de impuestos al ingreso personal en el momento en que contribuyen voluntariamente a su cuenta de fondos previsionales. Esta segunda alternativa fue creada el año 2008, seis años después de la creación del APV.

Dado que las tasas marginales del impuesto al ingreso de las personas aumentan con el nivel de renta, el beneficio tributario del APV también se incrementa con ella hasta el tope máximo. Por lo tanto, si comparamos personas con distintos niveles de ingreso, pero con el

mismo monto de APV, el beneficio tributario que recibe cada uno como fracción de su renta es precisamente la tasa marginal que enfrenta, siempre y cuando el APV sea menor al tope máximo y la exención no induzca al individuo a cambiarse a un tramo inferior de impuesto. Por ejemplo, si el APV es de 200.000 pesos chilenos (alrededor de 450 dólares), el ahorro impositivo es de 10.000 pesos para una persona en el tramo cuya tasa de impuesto marginal es de un 5% y de 80.000 pesos para una persona que se halla en el tramo cuya tasa es del 40%.

Obviamente, una persona que no paga impuesto al ingreso porque se encuentra exenta, como es el caso del 82% de los trabajadores en Chile, no se beneficia de esta exención tributaria. Las personas exentas sí obtienen un beneficio tributario según la segunda alternativa de incentivo descrita anteriormente, pero ello ocurre una vez que se jubilan y no cuando invierten en APV.

De acuerdo con estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, en diciembre del año 2010 existían 827.574 cuentas de APV en el sistema, con un saldo acumulado de mil millones 817 mil 424 pesos. El gasto tributario asociado a estas cuentas se estima en un 0,8% de la recaudación del impuesto personal al ingreso.

III

Análisis empírico

Para el análisis empírico del efecto distributivo de la exención tributaria al APV y el tratamiento preferencial de las utilidades de las empresas se utilizan dos fuentes de datos distintas.

En primer lugar, en este trabajo se emplean datos provistos por el SII, especialmente producidos para este estudio. El SII tiene como política no proveer datos a nivel individual de contribuyentes, sino solo a nivel muy agregado de recaudación por tipo de impuesto¹⁶. Sin embargo, para los efectos de este estudio el SII aportó datos respecto del año 2007, bastante más desagregados, calculando ingresos antes de impuestos y las distintas exenciones utilizadas por los contribuyentes para 1.000 cuantiles de ingreso. Estos datos permiten analizar en detalle los efectos en la progresividad del impuesto de las

principales exenciones y créditos tributarios existentes relativos al impuesto al ingreso personal.

En segundo lugar, se utiliza la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2003¹⁷. En los datos de esta encuesta se incluyen características socioeconómicas de los miembros de cada hogar, características de la vivienda, principales bienes durables en el hogar y las distintas fuentes de ingreso, incluidas las transferencias recibidas del Estado.

La encuesta CASEN 2003 fue realizada por la Universidad de Chile para el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)¹⁸, pero los datos fueron ajustados posteriormente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) teniendo las cuentas

¹⁶ El SII ha señalado por mucho tiempo que la ley chilena le impide entregar datos individuales aunque sean completamente innominados.

¹⁷ Las encuestas CASEN de los años 2006 y 2009 aún no han sido entregadas para uso público con todas las variables de ingresos desagregadas que se necesitan para efectos de este estudio.

¹⁸ En octubre de 2011 pasó a llamarse Ministerio de Desarrollo Social.

nacionales como referencia. En los ajustes se consideran principalmente los problemas generados por la falta de datos de ingreso en algunos hogares y la sub o sobredeclaración de algunas fuentes de ingreso en la muestra¹⁹.

En la encuesta CASEN se utiliza un método de muestreo aleatorio de etapas múltiples con estratificación. En la primera etapa, el país se divide entre áreas rurales y urbanas en cada una de las 13 regiones y las unidades de muestreo primario son seleccionadas con probabilidades proporcionales a la población. En la segunda etapa, dada la estratificación, se seleccionan los hogares de tal forma que todos tengan la misma probabilidad de ser elegidos en la muestra²⁰.

En el cuadro 2 se aprecia una descripción estadística de los datos de la encuesta CASEN de 2003. En la muestra expandida hay 6.921.064 individuos con ingresos positivos²¹. El ingreso autónomo promedio —en que no se consideran transferencias monetarias del Estado— es de 311.803 pesos (equivalentes a 660 dólares). El ingreso antes de impuestos

se calcula tomando como base el ingreso autónomo de cada individuo calculado en la encuesta, pero haciendo ajustes que permitan replicar la base del impuesto al ingreso. Para ello es necesario considerar componentes del ingreso autónomo que no forman parte de la base del impuesto al ingreso personal, como el valor del autoconsumo, el arriendo de vivienda imputado en el caso de vivienda propia, el ingreso por arriendos y los gastos presuntos por ingresos como trabajador independiente²².

Una vez calculado el ingreso de cada individuo antes de impuestos es posible aplicar la estructura de tasas marginales por tramo de ingreso y estimar el pago de impuestos correspondiente a cada uno. La tasa de impuesto promedio de impuesto a las personas en la encuesta CASEN es de 0,5%, ligeramente inferior a la tasa promedio de 0,6% en los datos del SII. Dado que la muestra es representativa a nivel nacional y en el promedio calculado se considera la estructura de la muestra, la diferencia entre las dos tasas de impuesto promedio puede reflejar evasión y elusión tributaria en el impuesto al ingreso o también el hecho de que las personas de más altos ingresos generalmente no

¹⁹ Si bien los ajustes realizados por la CEPAL pueden generar algún grado de sesgo en los datos, existe evidencia de que esto no ocurre (Contreras y Larrañaga, 1999). Por otra parte, los datos sin ajustar no están disponibles por lo que no es posible utilizarlos.

²⁰ El marco metodológico se encuentra disponible en la página web: http://www.mideplan.cl/casen/pdf/Metodologia_%202003.pdf

²¹ En la muestra no expandida hay 68.153 hogares, en los que viven 257.077 personas.

²² El ingreso antes de impuestos utilizando la CASEN se calcula como: Ingreso Autónomo-AutoConsumo-Arriendo Imputado-Ingresos No Renta-Gastos Presuntos (hasta el tope permitido para trabajadores independientes).

CUADRO 2

Estadísticas descriptivas sobre la base de la encuesta CASEN de 2003

Variable	Nº de observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ingreso autónomo	6 921 064	311 803	757 864	46	80 000 000
Autoconsumo	6 921 064	1 070	9 773	0	823 334
Autosuministro	6 921 064	1 042	15 198	0	2 964 000
Valor locativo	6 921 064	31 750	45 663	0	2 185 000
Arriendo de propiedades	6 921 064	4 416	179 642	0	60 000 000
Arriendo de propiedades 2	6 921 064	81	4 625	0	833 333
Gasto presunto (honorarios)	6 921 064	3 432	28 431	0	2 400 000
Intereses y dividendos	6 921 064	91	3 670	0	594 780
Ingreso antes de impuestos con autorreporte de intereses y dividendos	6 921 064	3 239 053	8 365 931	324	666 000 000
Ingreso antes de impuestos con imputación de intereses y dividendos	6 921 064	9 259 341	227 000 000	324	39 600 000 000
Ingreso después de impuestos con autorreporte de intereses y dividendos	6 921 064	3 062 463	6 145 910	324	410 000 000
Ingreso después de impuestos con imputación de intereses y dividendos	6 921 064	6 750 239	136 000 000	324	23 800 000 000
Tasa de impuesto promedio (autorreporte de intereses y dividendos)	6 921 064	0 005	0 022	0	0 385
Tasa de impuesto promedio (imputación de intereses y dividendos)	6 921 064	0 008	0 037	0	0 400

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2003.

CUADRO 3

Estadísticas descriptivas sobre la base de datos administrativos del SII

VARIABLES	Nº de observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Nº de contribuyentes	1 000	7 422	0	7 422	7 423
Retiros (Arts. 14 y 14 bis)	1 000	3 790 000 000	53 300 000 000	0	1 670 000 000 000
Dividendos (Arts. 14 y 14 bis)	1 000	268 000 000	2 460 000 000	0	70 600 000 000
Gastos rechazados	1 000	970 000 000	13 600 000 000	0	421 000 000 000
Rentas presuntas	1 000	296 000 000	675 000 000	0	13 400 000 000
Rentas por contabilidad simplificada (Art. 14 ter)	1 000	247 000 000	883 000 000	0	18 100 000 000
Honorarios y directores	1 000	2 880 000 000	6 750 000 000	0	125 000 000 000
Rentas capitales mobiliarios, retiros de excedentes de libre disposición y ganancias de capital	1 000	157 000 000	785 000 000	0	19 600 000 000
Rentas exentas de impuesto global complementario	1 000	36 600 000	344 000 000	0	10 300 000 000
Rentas art. 42 (sueldos, pensiones, y otros)	1 000	8 500 000 000	27 100 000 000	0	440 000 000 000
Incremento rentas de sociedad	1 000	692 000 000	10 400 000 000	0	325 000 000 000
Pago de impuesto de sociedades y propiedad	1 000	962 000 000	13 100 000 000	0	405 000 000 000
Pérdidas de capital	1 000	65 000 000	254 000 000	0	5 750 000 000
Cotización previsional empresario o socio	1 000	2 774 558	16 300 000	0	286 000 000
Beneficios hipotecarios	1 000	429 000 000	1 020 000 000	0	6 150 000 000
Fondos mutuos y ahorro previsional voluntario (APV)	1 000	38 300 000	186 000 000	0	2 230 000 000
Base de impuesto global complementario	1 000	14 500 000 000	46 700 000 000	0	826 000 000 000
Fondos mutuos	1 000	255 079	2 023 752	0	52 600 000
Ahorro previsional voluntario (APV)	1 000	37 900 000	184 000 000	0	2 220 000 000
57 bis (ahorro neto positivo)	1 000	5 185 888	38 900 000	0	957 000 000
Impuesto global complementario	1 000	-59 100 000	3 070 000 000	-3 230 000 000	89 500 000 000
Base imponible	1 000	31 500 000 000	105 000 000 000	48 236	2 980 000 000 000
Base imponible sin deducción del APV	1 000	31 500 000 000	105 000 000 000	48 236	2 980 000 000 000
Impuesto calculado sobre base imponible	1 000	2 240 000 000	35 600 000 000	0	1 100 000 000 000
Impuesto calculado sobre base imponible sin deducción del APV	1 000	2 250 000 000	35 600 000 000	0	1 110 000 000 000
Tasa de impuesto promedio base imponible	1 000	0 00626	0 02377	0 00000	0 37090
Tasa de impuesto promedio base imponible sin deducción del APV	1 000	0 00627	0 02384	0 00000	0 37092
Exención del APV	1000	37 900 000	184 000 000	0	2 220 000 000

Fuente: base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Nota: bajo el régimen tributario del artículo 14 ter las empresas tributan sobre la base de su flujo de caja y se permite llevar contabilidad simplificada y deducir como gasto las inversiones e inventarios. Los requisitos son ser contribuyente de IVA, tener ingresos anuales por menos de 5.000 UTM (el promedio de los últimos 3 ejercicios era de 3.000 UTM hasta el año 2008) y un capital inicial menor de 6.000 UTM.

están representadas en la encuesta²³. La tasa promedio máxima en la encuesta CASEN es del 38,5%, superior a la tasa promedio máxima del 37,09% calculada con los datos del SII. Si las utilidades de las empresas formaran parte de la base del impuesto al ingreso personal independientemente de si se retiran o no, la tasa promedio de impuestos aumentaría de 0,5% a 0,78% y la tasa promedio máxima se acrecentaría del 38,5% al 39,9%.

En el cuadro 3 se muestran estadísticas descriptivas de los datos tributarios del SII. Hay 7.422 ó 7.423

contribuyentes en cada cuantil de ingresos. Los datos consisten en las declaraciones de impuestos agregadas para cada uno de los 1.000 cuantiles de ingreso antes de impuestos. La tasa promedio de impuesto al ingreso personal pagado, para el total de contribuyentes en Chile, es de 0,626%. La tasa máxima es del 37,09% en el último cuantil de ingreso, es decir, respecto del 0,1% de contribuyentes de más altos ingresos en el país. La baja tasa promedio se explica obviamente por el hecho de que la gran mayoría de los contribuyentes tienen una tasa de 0%. La tasa promedio aumenta a 0,627% cuando se elimina el beneficio tributario del APV.

²³ Obviamente, podría ser un simple error de muestreo.

IV

Resultados empíricos

Tal como se discutió en la descripción del sistema tributario chileno correspondiente al ingreso, existen dos fuentes principales de reducción de la progresividad del impuesto al ingreso. La primera es el tratamiento tributario preferencial de las utilidades retenidas, especialmente en el caso de empresas pequeñas que tributan solo sobre la base de retiros. Ello genera incentivos para hacer pasar los ingresos personales como ingresos corporativos y así postergar o incluso eludir el pago de impuestos personales. La segunda es el conjunto de incentivos tributarios al ahorro y la inversión de las personas; esta investigación se centra en particular en los beneficios tributarios para el APV.

Idealmente, se usarían datos del SII para analizar el efecto de estas dos fuentes principales en la reducción de la progresividad del impuesto. Sin embargo, los datos tributarios del SII solo se entregan en relación con los ingresos personales reportados en el formulario de declaración del impuesto personal. Es así como la información sobre retiros y dividendos corresponde solo a los que han sido distribuidos y no se refiere a las utilidades retenidas. Si bien el SII maneja información sobre las utilidades de cada empresa a través de la declaración del impuesto corporativo, sería necesario asignar las utilidades retenidas de cada empresa a cada uno de sus dueños de acuerdo con la participación de estos en la propiedad de la empresa. Esa información no estuvo disponible por parte del SII para efectos de este trabajo y tampoco es pública. Por lo tanto, se analiza la repercusión de las exenciones y deducciones tributarias usando los datos para 1.000 cuantiles del SII y el impacto del tratamiento especial de las utilidades retenidas utilizando los datos de la encuesta CASEN.

En los dos análisis empíricos realizados que se presentan a continuación se asume, al igual que en Metcalf (1999) y Altshuler, Harris y Toder (2010), que la incidencia del impuesto al ingreso de salarios recae en las personas y la del impuesto a los ingresos corporativos recae en las empresas²⁴. Es importante mencionar en todo caso que este supuesto sobre la incidencia del

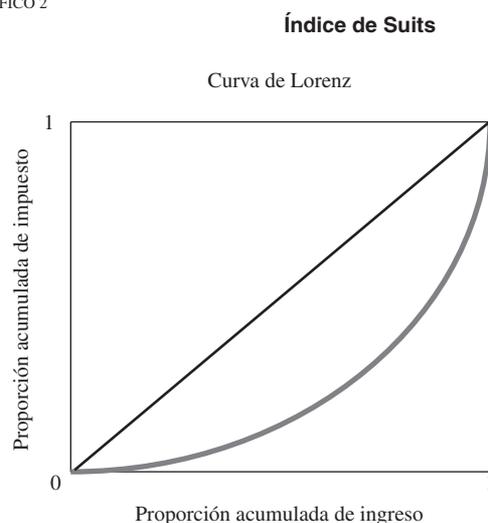
impuesto corporativo solo afecta, en la práctica, al grado de progresividad del impuesto. La evidencia para los Estados Unidos de América es que el impuesto es siempre progresivo, incluso cuando su incidencia recae sobre los salarios en vez de recaer sobre el capital (Harris, 2009).

El principio básico de equidad horizontal en la política tributaria consiste simplemente en que dos individuos que reciben los mismos ingresos pagan el mismo monto de impuestos, independientemente de las fuentes de sus ingresos. En forma complementaria, el principio de equidad vertical consiste en que personas con mayores ingresos paguen en promedio mayores tributos. Es así como un impuesto es progresivo si la tasa promedio de impuestos pagada se incrementa al aumentar el ingreso.

Uno de los índices más utilizados en la literatura para cuantificar el grado de progresividad de un impuesto es el índice de Suits (Suits, 1977), que mide la progresividad a partir de una curva de Lorenz para ingreso y recaudación tributaria como la que se observa en el gráfico 2.

Si se define como K el área bajo la línea de proporcionalidad y como L el área bajo la curva de Lorenz, el índice de Suits se define como:

GRÁFICO 2



²⁴ En forma similar, Altshuler, Harris y Toder (2010) asumen que las tasas de impuesto más altas a las ganancias de capital y dividendos recaen directamente en las personas que declaran este tipo de ingresos en sus formularios de impuestos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

$$S = 1 - \frac{L}{K} = 1 - \frac{1}{5000} \int_0^{100} T(Y) dY$$

El índice de Suits toma valores entre -1 y 1 . De esta forma, si el impuesto es proporcional: $S=0$; si el impuesto es progresivo: $S>0$; y si el impuesto es regresivo: $S<0$. El uso del índice de Suits permite analizar cambios en progresividad producto de cambios en regímenes tributarios, y el posterior empleo de una técnica estadística de remuestreo (*bootstrapping*) posibilita estimar intervalos de confianza para el índice. Así, es posible hacer test de hipótesis respecto del cambio en la progresividad impositiva frente a variaciones tributarias (en la base o las tasas del impuesto).

1. Simulaciones con datos tributarios

A continuación se presentan los efectos en la distribución del ingreso al eliminar el incentivo tributario al APV.

Los potenciales efectos distributivos de esta exención dependen de la estructura de tramos de ingreso y tasas marginales del impuesto al ingreso, así como de la distribución de ingreso antes de impuestos. En el gráfico 3 se muestra la tasa media de impuesto según cuantil de ingreso, en la que se puede apreciar la pequeña fracción de contribuyentes que pagan el impuesto personal en

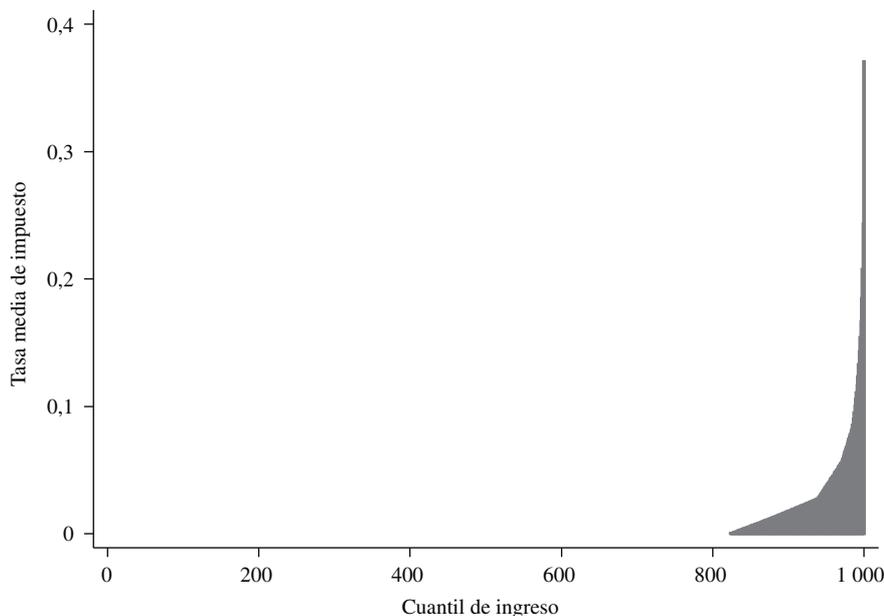
Chile. Al dividir la distribución de ingreso antes de impuestos en mil cuantiles, solo el cuantil 824 y los superiores enfrentan una tasa de impuestos promedio positiva. En otras palabras, el 82,3% de los individuos está bajo el nivel de exención y, por lo tanto, no paga impuesto al ingreso personal²⁵. La tasa de impuestos promedio para toda la población de contribuyentes es de 0,63%, la que aumenta a 3,54% cuando la población se restringe a quienes pagan impuestos. La tasa promedio máxima es de 37,1% para el cuantil 1.000.

En los gráficos 4 y 5 se observa la distribución del APV por nivel de ingreso. En el gráfico 4 se aprecia que el APV es cercano a cero en los primeros 800 cuantiles y es positivo en los niveles de ingreso para los cuales la tasa marginal de impuestos es mayor que cero. En ambos gráficos se puede constatar claramente como el uso del APV se incrementa con el nivel de ingreso, tal como se esperaría ya que el ahorro tributario es mayor para niveles de ingresos más altos (hasta el tope de 600 UF o 6 UTM por año, dependiendo del régimen seleccionado). En el gráfico 6 se denota además que la fracción de APV con respecto al ingreso antes de impuestos también crece

²⁵ En este contexto, es curiosa la existencia de siete tasas marginales de impuestos.

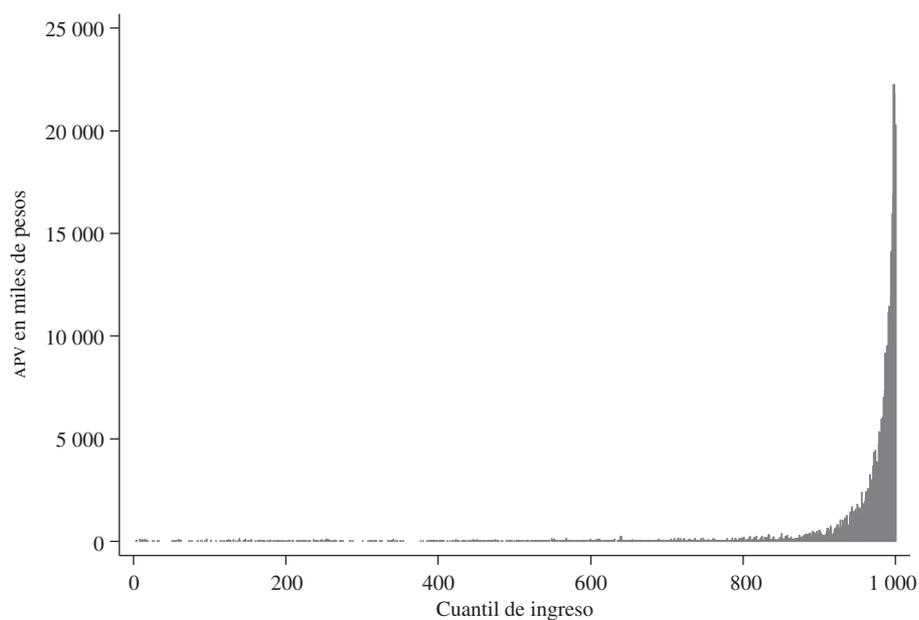
GRÁFICO 3

Tasa media de impuesto según cuantil de ingreso



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

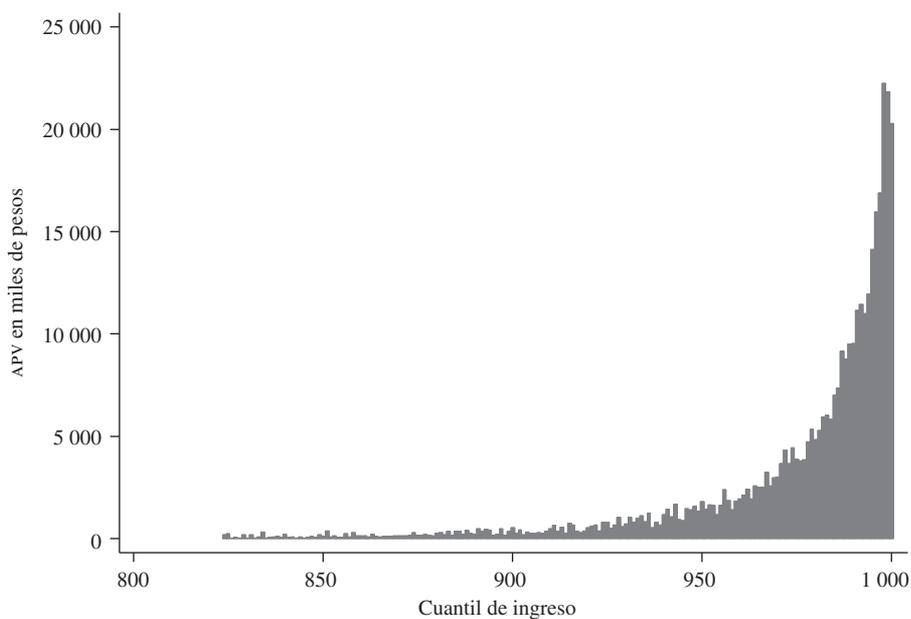
GRÁFICO 4

Ahorro Previsional Voluntario (APV) según cuantil de ingreso

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Nota: la variable APV ha sido escalada dividiendo su valor por 100.000.

GRÁFICO 5

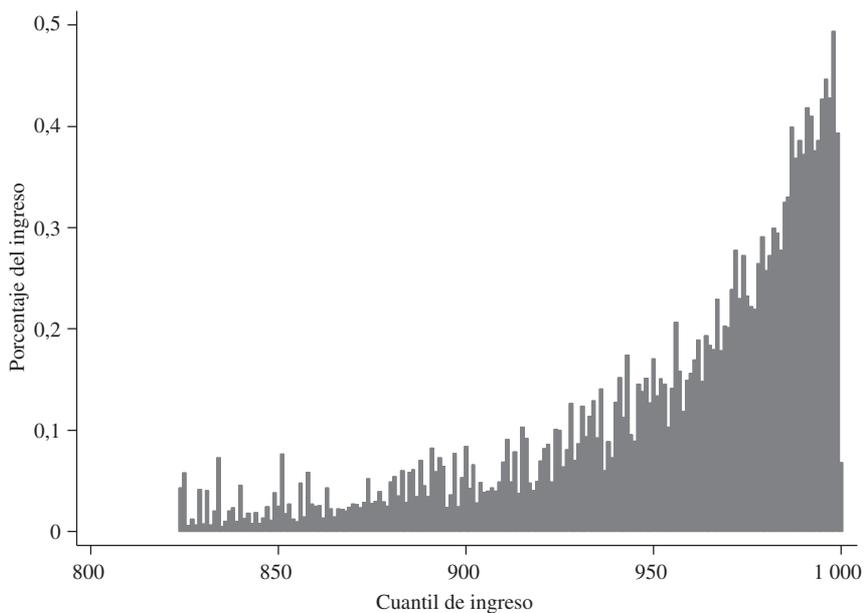
Ahorro Previsional Voluntario (APV) según cuantil de ingreso con tasas de impuesto promedio positivas

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Nota: la variable APV ha sido escalada dividiendo su valor por 100.000.

GRÁFICO 6

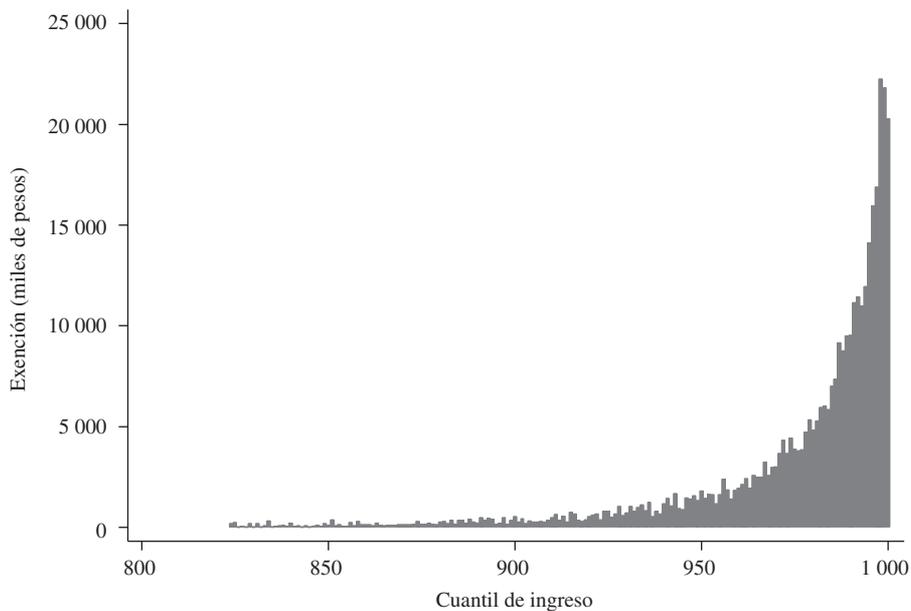
Ahorro Previsional Voluntario (APV) como porcentaje del ingreso para niveles con tasa de impuesto promedio positiva



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

GRÁFICO 7

Exención tributaria del Ahorro Previsional Voluntario (APV) según cuantil de ingreso con tasas de impuesto promedio positivas



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Nota: la variable exención ha sido escalada dividiendo su valor por 100.000.

CUADRO 4

Índice de Suits

	Índice de Suits	Diferencia entre índices de Suits	Intervalo de confianza para la diferencia entre índices de Suits	
Caso base	0,67995			
Sin exención del ahorro previsional voluntario (APV)	0,67951	-0,0004369	-0,00043689	-0,00043671
asignación proporcional de aumento en recaudación al eliminar exención del APV	0,68001	0,00006045	0,00006045	0,00006047

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

con el nivel de ingresos. En este caso es posible observar con mayor claridad el efecto que tiene el tope de APV, puesto que una vez que se alcanza el tope y el nivel de ingreso es mayor, la fracción de APV cae. No obstante, es importante destacar que la fracción promedio es de apenas un 0,3%.

Dada la evidencia respecto del uso del APV por nivel de ingreso, la eliminación del beneficio tributario debería acrecentar la progresividad del impuesto al ingreso personal. Sin embargo, como la fracción del APV es baja con relación al ingreso antes de impuestos y la gran mayoría de los contribuyentes está exento de pago, su efecto distributivo es limitado. Lo anterior se puede apreciar en el gráfico 7, donde se ilustra el nivel de exención tributaria producto del APV según cuantiles de ingreso que presentan tasas de impuesto promedio positivas.

En el cuadro 4 se muestra el índice de Suits para el impuesto personal al ingreso con y sin el beneficio tributario para el APV. Dicho índice disminuye de 0,67995 a 0,67951, un cambio de magnitud pequeño y en la dirección opuesta a lo esperado, es decir, hacia una menor en lugar de una mayor progresividad. El cambio en el índice sería estadísticamente significativo. Tal como se aprecia en el cuadro 4, el valor cero no está contenido en el intervalo de confianza estimado. En términos de relevancia económica, aunque no estadística, la eliminación del beneficio tributario para el APV no tendría repercusiones distributivas relevantes para efectos de cambiar el potencial papel redistributivo del impuesto al ingreso personal.

Una explicación potencial para la disminución de la progresividad del impuesto al ingreso personal que se produce al eliminar la exención del APV, es el papel que juega el tope máximo del beneficio tributario. Para los individuos de ingresos más altos que realizan APV hasta el tope máximo, este tope representa una fracción pequeña de su ingreso tributable, por lo que al eliminar el beneficio su tasa de impuesto promedio apenas aumenta. Por el contrario, para los individuos de menores

ingresos (y con tasas marginales positivas más bajas), el tope del beneficio del APV representa una fracción mayor de su ingreso tributable y, por lo tanto, cuando se elimina el beneficio su tasa media de impuestos se incrementa significativamente. De hecho, el aumento de la tasa media de impuestos en los primeros 10 cuantiles de personas con tasa marginal positiva es de 1,09 puntos porcentuales²⁶, mientras que para los 10 cuantiles de más altos ingresos es de 0,34 puntos porcentuales²⁷.

Por otra parte, se simuló una situación en que el incremento de la recaudación producido por la eliminación de la exención del APV se distribuyera proporcionalmente en la población. En este caso, el índice de Suits crece levemente de 0,67995 a 0,68001. Esto indicaría un aumento en la progresividad del impuesto al ingreso personal. La diferencia entre ambos índices resulta ser estadísticamente significativa, ya que el intervalo de confianza estimado no contiene el valor cero (véase el cuadro 4). No obstante, en términos económicos, el cambio en el índice no sería relevante en cuanto al efecto distributivo.

El índice de Suits es una aplicación del coeficiente de Gini para medir progresividad tributaria. Por ello, constituye una medida de la progresividad promedio sobre todo el rango de ingreso. Esto se debe tener presente al interpretar el índice, porque hay sistemas tributarios que pueden ser progresivos en algún rango de ingresos y regresivos en otro. En ese sentido, con el índice de Suits no se pueden capturar detalles más sutiles que requieren información sobre momentos de orden mayor de la distribución del pago de impuestos (varianza y curtosis, por ejemplo).

En el caso de Chile, los cambios en la progresividad del impuesto, al eliminar exenciones y deducciones o cambiar las tasas marginales positivas de impuesto, solo

²⁶ La tasa de impuesto promedio para dichos 10 cuantiles aumenta de 0,108% a 0,110% al eliminar la exención tributaria del APV.

²⁷ La tasa de impuesto promedio para dichos 10 cuantiles se incrementa de 18,441% a 18,504%.

pueden ocurrir en el rango de ingreso de la pequeña fracción de contribuyentes que pagan impuesto a los ingresos personales. La única forma de afectar a una mayor cantidad de contribuyentes con cambios tributarios es reducir el tope de ingresos por el cual las personas están exentas del impuesto personal. Dado que el índice de Suits pondera implícitamente en mayor forma los impuestos pagados por las personas que se hallan en torno de la media de la distribución y que en Chile las personas que están cerca de la media y la mediana no pagan impuestos, es esperable que cambios tributarios que aumenten los impuestos pagados solo por las personas de más altos ingresos —que están en la cola derecha de la distribución— no tengan efectos importantes en el índice. Es posible, entonces, que el índice de Suits —si bien es el más usado en la literatura económica y en los análisis de política tributaria (Oficina de Presupuesto del Congreso, 1988)— no sea el más apropiado para evaluar la progresividad tributaria de una estructura de impuesto al ingreso como la chilena. No está claro, sin embargo, cuál sería el indicador más apropiado de utilizar, ya que no hay otros que hayan demostrado ser superiores al índice de Suits²⁸.

2. Simulaciones con datos de la encuesta CASEN

Sobre la base de los datos de la encuesta CASEN de 2003, que contiene información acerca de todos los ingresos de los individuos separados por fuente (laborales, arriendos, intereses, ganancias de capital, dividendos, retiros de empresas, ingresos de capital), en este trabajo se simula un cambio en la base tributaria para dividendos y retiros desde utilidades retiradas hasta utilidades devengadas. Este cambio en la base tributaria mantiene la integración del impuesto corporativo con el impuesto al ingreso personal, por lo que se considera un crédito contra el impuesto al ingreso de las personas por el impuesto corporativo pagado por las utilidades devengadas. De esta forma, la tasa final de impuestos que pagan los ingresos es la tasa de impuesto a las personas que paga el socio de la empresa.

En los datos de la encuesta no se observa qué fracción de los dividendos es distribuida y cuál se mantiene como utilidades retenidas. Por ello, para efectos de la

simulación se asume que el total de las utilidades retenidas estimadas por Jorrot (2009) es proporcional a los dividendos reportados por cada individuo en la encuesta CASEN. De esta forma, se imputa un monto de utilidades retenidas a cada individuo en proporción a sus dividendos²⁹. Luego, se calcula su ingreso antes de impuestos y los impuestos que debiera pagar de acuerdo con las dos diferentes bases tributarias (utilidades distribuidas y utilidades devengadas)³⁰.

En el cuadro 5 aparece la tasa de impuestos promedio para cada percentil de ingresos antes y después de esta reforma tributaria en la base del impuesto. Tal como puede verse en dicho cuadro, hay dos efectos significativos. El primero es que ahora muchos contribuyentes bajo el percentil 86 enfrentan una tasa de impuestos positiva, mientras que antes de la reforma no pagaban impuestos. Esto deja ver la magnitud de la inequidad horizontal existente con la base tributaria actual, ya que muchos contribuyentes que debieran pagar impuestos de acuerdo con su nivel de ingresos logran postergarlo porque su principal fuentes de ingresos son las utilidades de las empresas de las que son propietarios. Si esos contribuyentes tuvieran los mismos niveles de ingresos, pero la fuente fuera únicamente de ingresos laborales, pagarían impuestos de acuerdo con la base tributaria actual, dado que esta base no cambiaría al agregar las utilidades de las empresas. El segundo efecto de esta reforma es que los contribuyentes que actualmente pagan impuestos

²⁹ Se calculan los intereses y dividendos anuales de los individuos y se estima su participación en los intereses y dividendos totales de la población. Luego, se asignan los 450 mil 625 millones de pesos de gasto tributario estimado por la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos para el año 2003 (Informe de Gasto Tributario de Diciembre de 2004) a cada individuo, según su participación en los intereses y dividendos totales de la población.

³⁰ No se utiliza el índice de Suits para estudiar el efecto en la progresividad de reformas tributarias con datos de la encuesta CASEN por dos motivos. Primero, la progresividad del impuesto a la renta en Chile depende críticamente del aumento en la tasa media de quienes pagan este impuesto a medida que se incrementa el ingreso. Sin embargo, como solo un 17,3% de los receptores de ingreso pagan impuestos a la renta, la progresividad del impuesto depende exclusivamente de lo que sucede en la cola de la distribución. En segundo lugar, la encuesta CASEN cuyo objetivo primordial es el estudio de la pobreza, tiene proporcionalmente menos observaciones en la cola superior de la distribución que los datos poblacionales del SI. Estas dificultades no impiden calcular y reportar las tasas medias del impuesto a la renta como una aproximación correcta para cuantificar los efectos de una reforma tributaria en la distribución del ingreso, pero sí impiden medir correctamente la progresividad total del impuesto a la renta medida por medio del índice de Suits. Estas dificultades se traducen en que al calcular el índice de Suits con los datos de la encuesta CASEN, este es del orden de 0,23, lo que no se condice con los índices de Suits calculados a partir de los datos del SI, que incluyen al total de la población de contribuyentes.

²⁸ Seetharaman e Iyer (1995) critican los siete índices de progresividad tributaria que más se usan, incluido el índice de Suits. De igual forma, Kiefer (1984) identifica las inconsistencias de varios índices de progresividad que han sido propuestos. Finalmente, Greene y Balkan (1987) comparan varios de los índices utilizados en la literatura académica.

CUADRO 5

Tasa de impuesto promedio según centil de ingreso, antes y después de reforma tributaria

Centil	Tasa de impuesto promedio (utilidades distribuidas)	Tasa de impuesto promedio (utilidades devengadas)
1	0,001	0,000
2	0,005	0,000
3	0,009	0,000
4	0,000	0,000
5	0,002	0,000
6	0,001	0,000
7	0,001	0,000
8	0,000	0,000
9	0,000	0,000
10	0,000	0,000
11	0,003	0,000
12	0,001	0,000
13	0,000	0,000
14	0,000	0,000
15	0,000	0,000
16	0,000	0,000
17	0,000	0,000
18	0,000	0,000
19	0,001	0,000
20	0,004	0,000
21	0,000	0,000
22	0,000	0,000
23	0,000	0,000
24	0,000	0,000
25	0,000	0,000
26	0,000	0,000
27	0,001	0,000
28	0,000	0,000
29	0,000	0,000
30	0,000	0,000
31	0,001	0,000
32	0,003	0,000
33	0,002	0,000
34	0,001	0,000
35	0,000	0,000
36	0,001	0,000
37	0,000	0,000
38	0,002	0,000
39	0,001	0,000
40	0,001	0,000
41	0,000	0,000
42	0,000	0,000
43	0,001	0,000
44	0,000	0,000
45	0,000	0,000
46	0,001	0,000
47	0,007	0,000
48	0,002	0,000
49	0,002	0,000
50	0,001	0,000
51	0,001	0,000
52	0,002	0,000
53	0,001	0,000

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Centil	Tasa de impuesto promedio (utilidades distribuidas)	Tasa de impuesto promedio (utilidades devengadas)
54	0,001	0,000
55	0,000	0,000
56	0,002	0,000
57	0,001	0,000
58	0,002	0,000
59	0,002	0,000
60	0,001	0,000
61	0,003	0,000
62	0,001	0,000
63	0,000	0,000
64	0,002	0,000
65	0,001	0,000
66	0,002	0,000
67	0,000	0,000
68	0,001	0,000
69	0,001	0,000
70	0,006	0,000
71	0,001	0,000
72	0,002	0,000
73	0,001	0,000
74	0,003	0,000
75	0,004	0,000
76	0,001	0,000
77	0,002	0,000
78	0,001	0,000
79	0,001	0,000
80	0,002	0,000
81	0,004	0,000
82	0,005	0,000
83	0,003	0,000
84	0,004	0,000
85	0,007	0,000
86	0,002	0,001
87	0,007	0,003
88	0,010	0,006
89	0,013	0,008
90	0,018	0,011
91	0,018	0,014
92	0,027	0,016
93	0,028	0,018
94	0,036	0,022
95	0,034	0,024
96	0,039	0,028
97	0,048	0,037
98	0,068	0,052
99	0,098	0,078
100	0,211	0,188

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2003.

al ingreso personal enfrentarían una tasa impositiva marginal mucho más alta al pasar a tramos superiores de ingreso imponible. Sin duda, un cambio tributario como el simulado generaría respuesta de comportamiento de los contribuyentes, quienes procurarían disminuir su

carga tributaria (trabajarían menos, por ejemplo). Por eso, el cambio de progresividad producido por esta reforma tributaria debe considerarse como el máximo cambio esperado al modificar la base del impuesto de utilidades retiradas a utilidades devengadas.

V

Conclusiones

En este trabajo se ha estudiado el efecto distributivo que tienen las principales exenciones y deducciones en el impuesto al ingreso en Chile. Para ello se utilizaron, además de la encuesta CASEN, que es una base de datos conocida y bastante empleada en diversos estudios, datos exclusivos de impuestos generados por el SII.

Los datos de impuestos muestran que el 82% de las personas se encuentran exentas del pago de impuesto al ingreso personal dado su nivel de ingresos y la estructura de tramos de ingresos y tasas marginales del impuesto. En este contexto, los resultados del análisis empírico permiten ver que la exención al APV no tiene un efecto económicamente significativo en la progresividad del impuesto al ingreso. Si bien las personas de ingresos más altos son las que se acogen a estas exenciones y deducciones tributarias y además su uso aumenta con el nivel de ingreso, la magnitud relativamente pequeña de los beneficios tributarios con respecto al ingreso y el hecho de que pocas personas enfrenten una tasa de impuesto positiva, hacen que la eliminación de estos beneficios tenga muy escasa incidencia en mejorar la progresividad del impuesto al ingreso.

Un resultado distinto emerge al considerar una reforma tributaria en que se elimine el beneficio tributario mayor, en términos de gasto tributario, consistente en imponer por las utilidades de las empresas sobre la base de los retiros efectuados por sus dueños. Sobre la base de los datos de la encuesta CASEN y asumiendo un escenario conservador respecto de la distribución de utilidades, se simuló un cambio del impuesto corporativo que considera el pago de impuestos en base devengada en vez de en base a retiros, pero que mantiene la integración con el impuesto a las personas. Los resultados de este análisis empírico muestran que una reforma tributaria de este tipo tiene efectos importantes en el aumento de la progresividad del impuesto al ingreso personal y disminuye la desigualdad del ingreso después de impuestos.

Los resultados de este trabajo entregan un marco de análisis relevante y útil para entender el sistema

de impuesto a la renta en Chile y su potencial como herramienta redistributiva. En primer lugar, el hecho de que solo el 8% de los contribuyentes estén afectos a una tasa de impuesto positiva conduce a que cualquier exención tributaria beneficie a las personas de más altos ingresos. Esto no solo limita el impuesto al ingreso como herramienta para disminuir la gran desigualdad de ingresos existente en el país, sino que además debiera encender el debate público y parlamentario sobre la inconveniencia de introducir exenciones en el impuesto al ingreso. Cualquier exención no solo genera ineficiencias y abre espacios de evasión, sino que además favorece siempre al 10% más rico de la población. En segundo lugar, dada la pequeña fracción de personas que pagan impuestos, únicamente cambios que afecten a beneficios tributarios de gran magnitud pueden tener el potencial de lograr que el impuesto sea más progresivo. Eliminar el beneficio de que actualmente disponen las utilidades retenidas de las empresas es uno de esos cambios posibles. En tercer lugar, el hecho de que la eliminación de exenciones tributarias no repercuta fuertemente en la progresividad del impuesto al ingreso personal no implica que este no pueda ser utilizado como herramienta para redistribuir el ingreso. La conclusión es que se requieren cambios mayores en la estructura tributaria actual para que sea una herramienta efectiva. Uno de los aspectos a discutir acerca de esta estructura es precisamente el actual nivel de ingreso exento, que se traduce en que casi el 90% de la población no tenga que pagar impuestos al ingreso.

Este trabajo ofrece varias extensiones posibles y relevantes, que lamentablemente dependen del acceso a datos proporcionados por el sistema de administración tributaria. En particular, podría analizarse con más detalle cada una de las otras exenciones, créditos y deducciones existentes tanto en el impuesto al ingreso personal como en el impuesto corporativo, ya sea para describir sus efectos distributivos como para estimar su repercusión en el comportamiento de los individuos.

CUADRO 6

**Porcentaje de aumento del ingreso imponible e impuesto
pagado después de eliminar exención del APV, según centil**
(Centiles que pagan impuesto)

Centil	Porcentaje de aumento del ingreso	Porcentaje de aumento del impuesto
824	0,04	21,76
825	0,06	9,16
826	0,01	0,56
827	0,01	0,83
828	0,01	0,33
829	0,04	1,73
830	0,01	0,25
831	0,04	1,22
832	0,01	0,17
833	0,02	0,49
834	0,07	1,58
835	0,00	0,10
836	0,01	0,18
837	0,02	0,34
838	0,02	0,36
839	0,01	0,15
840	0,05	0,62
841	0,01	0,16
842	0,02	0,22
843	0,01	0,09
844	0,02	0,20
845	0,01	0,08
846	0,01	0,13
847	0,02	0,23
848	0,01	0,10
849	0,04	0,34
850	0,02	0,21
851	0,08	0,62
852	0,02	0,14
853	0,03	0,21
854	0,01	0,09
855	0,01	0,07
856	0,05	0,33
857	0,01	0,09
858	0,06	0,38
859	0,03	0,17
860	0,02	0,15
861	0,03	0,15
862	0,01	0,08
863	0,04	0,24
864	0,02	0,12
865	0,01	0,08
866	0,02	0,12
867	0,02	0,11
868	0,02	0,10
869	0,02	0,12
870	0,03	0,13
871	0,03	0,12
872	0,02	0,11
873	0,03	0,13
874	0,05	0,23
875	0,03	0,12
876	0,03	0,13
877	0,04	0,16
878	0,03	0,12
879	0,02	0,10
880	0,05	0,19
881	0,05	0,21

(Continúa en página siguiente)

(Continuación)

Centil	Porcentaje de aumento del ingreso	Porcentaje de aumento del impuesto
882	0,04	0,13
883	0,06	0,22
884	0,03	0,10
885	0,06	0,21
886	0,06	0,21
887	0,03	0,12
888	0,07	0,24
889	0,04	0,15
890	0,03	0,11
891	0,08	0,27
892	0,06	0,19
893	0,07	0,23
894	0,06	0,20
895	0,02	0,07
896	0,04	0,11
897	0,08	0,23
898	0,02	0,07
899	0,05	0,15
900	0,08	0,24
901	0,04	0,12
902	0,07	0,18
903	0,03	0,08
904	0,05	0,13
905	0,04	0,10
906	0,04	0,10
907	0,04	0,11
908	0,04	0,10
909	0,05	0,12
910	0,07	0,17
911	0,09	0,22
912	0,05	0,12
913	0,08	0,19
914	0,04	0,09
915	0,10	0,24
916	0,09	0,21
917	0,05	0,11
918	0,04	0,09
919	0,05	0,11
920	0,07	0,15
921	0,08	0,18
922	0,09	0,19
923	0,05	0,10
924	0,10	0,21
925	0,10	0,21
926	0,06	0,13
927	0,08	0,17
928	0,13	0,26
929	0,07	0,14
930	0,09	0,17
931	0,12	0,24
932	0,09	0,18
933	0,11	0,22
934	0,13	0,25
935	0,09	0,17
936	0,14	0,26
937	0,06	0,11
938	0,09	0,16
939	0,07	0,23
940	0,13	0,45
941	0,15	0,52
942	0,11	0,37
943	0,17	0,56

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Centil	Porcentaje de aumento del ingreso	Porcentaje de aumento del impuesto
944	0,10	0,30
945	0,09	0,27
946	0,15	0,43
947	0,14	0,40
948	0,15	0,43
949	0,13	0,35
950	0,17	0,46
951	0,13	0,35
952	0,15	0,39
953	0,15	0,36
954	0,10	0,25
955	0,14	0,34
956	0,21	0,48
957	0,16	0,36
958	0,12	0,27
959	0,15	0,33
960	0,16	0,34
961	0,17	0,36
962	0,19	0,39
963	0,15	0,30
964	0,19	0,39
965	0,18	0,36
966	0,18	0,35
967	0,23	0,43
968	0,18	0,33
969	0,20	0,37
970	0,20	0,36
971	0,24	0,63
972	0,28	0,71
973	0,23	0,57
974	0,27	0,65
975	0,23	0,54
976	0,22	0,50
977	0,22	0,48
978	0,26	0,56
979	0,29	0,60
980	0,26	0,52
981	0,27	0,54
982	0,30	0,57
983	0,29	0,55
984	0,28	0,51
985	0,32	0,95
986	0,33	0,92
987	0,40	1,05
988	0,37	0,92
989	0,39	0,91
990	0,37	0,84
991	0,42	0,90
992	0,41	1,06
993	0,38	0,91
994	0,39	0,86
995	0,43	0,89
996	0,45	0,86
997	0,43	0,86
998	0,49	0,88
999	0,39	0,65
1 000	0,07	0,07

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

APV: Ahorro Previsional Voluntario.

CUADRO 7

Participación en el impuesto total pagado por centil antes y después de eliminar la exención del APV
(Centiles que pagan impuesto)

Centil	Participación en el impuesto total (porcentaje)		Variación porcentual
	Con exención del APV	Sin exención del APV	
824	0,000	0,000	21,30
825	0,001	0,001	8,75
826	0,001	0,001	0,18
827	0,001	0,001	0,45
828	0,002	0,002	-0,05
829	0,002	0,002	1,35
830	0,003	0,003	-0,13
831	0,003	0,003	0,84
832	0,004	0,004	-0,21
833	0,004	0,004	0,11
834	0,004	0,005	1,19
835	0,005	0,005	-0,28
836	0,005	0,005	-0,19
837	0,006	0,006	-0,04
838	0,006	0,006	-0,02
839	0,007	0,007	-0,23
840	0,007	0,007	0,24
841	0,008	0,008	-0,22
842	0,008	0,008	-0,16
843	0,009	0,009	-0,28
844	0,009	0,009	-0,18
845	0,010	0,010	-0,30
846	0,010	0,010	-0,25
847	0,011	0,011	-0,15
848	0,011	0,011	-0,28
849	0,012	0,012	-0,04
850	0,012	0,012	-0,17
851	0,013	0,013	0,24
852	0,013	0,013	-0,24
853	0,014	0,014	-0,17
854	0,015	0,014	-0,29
855	0,015	0,015	-0,31
856	0,016	0,016	-0,05
857	0,016	0,016	-0,28
858	0,017	0,017	0,00
859	0,017	0,017	-0,21
860	0,018	0,018	-0,23
861	0,019	0,019	-0,23
862	0,019	0,019	-0,30
863	0,020	0,020	-0,14
864	0,020	0,020	-0,26
865	0,021	0,021	-0,30
866	0,022	0,022	-0,26
867	0,022	0,022	-0,27
868	0,023	0,023	-0,28
869	0,024	0,024	-0,26
870	0,024	0,024	-0,25
871	0,025	0,025	-0,25
872	0,026	0,026	-0,27
873	0,026	0,026	-0,25
874	0,027	0,027	-0,15
875	0,028	0,028	-0,26
876	0,029	0,028	-0,25
877	0,029	0,029	-0,22
878	0,030	0,030	-0,26
879	0,031	0,031	-0,28
880	0,032	0,032	-0,19
881	0,032	0,032	-0,17
882	0,033	0,033	-0,25
883	0,034	0,034	-0,16
884	0,035	0,035	-0,27
885	0,036	0,036	-0,17

(Continúa en página siguiente)

(Continuación)

Centil	Participación en el impuesto total (porcentaje)		Variación porcentual
	Con exención del APV	Sin exención del APV	
886	0,037	0,036	-0,16
887	0,037	0,037	-0,26
888	0,038	0,038	-0,14
889	0,039	0,039	-0,23
890	0,040	0,040	-0,26
891	0,041	0,041	-0,11
892	0,042	0,042	-0,19
893	0,043	0,043	-0,15
894	0,044	0,044	-0,18
895	0,045	0,045	-0,31
896	0,046	0,046	-0,27
897	0,047	0,047	-0,15
898	0,048	0,048	-0,31
899	0,049	0,049	-0,23
900	0,050	0,050	-0,14
901	0,051	0,051	-0,26
902	0,052	0,052	-0,20
903	0,054	0,053	-0,30
904	0,055	0,055	-0,25
905	0,056	0,056	-0,28
906	0,057	0,057	-0,28
907	0,058	0,058	-0,27
908	0,060	0,059	-0,28
909	0,061	0,061	-0,26
910	0,062	0,062	-0,21
911	0,063	0,063	-0,16
912	0,065	0,065	-0,26
913	0,066	0,066	-0,19
914	0,067	0,067	-0,29
915	0,069	0,069	-0,14
916	0,070	0,070	-0,17
917	0,071	0,071	-0,27
918	0,073	0,073	-0,29
919	0,074	0,074	-0,27
920	0,076	0,076	-0,22
921	0,077	0,077	-0,20
922	0,079	0,079	-0,19
923	0,080	0,080	-0,27
924	0,082	0,082	-0,17
925	0,084	0,084	-0,17
926	0,085	0,085	-0,25
927	0,087	0,087	-0,21
928	0,089	0,089	-0,12
929	0,091	0,091	-0,24
930	0,093	0,093	-0,21
931	0,095	0,095	-0,14
932	0,097	0,097	-0,20
933	0,099	0,099	-0,16
934	0,101	0,101	-0,13
935	0,103	0,103	-0,20
936	0,105	0,105	-0,12
937	0,108	0,107	-0,27
938	0,110	0,110	-0,22
939	0,112	0,112	-0,15
940	0,117	0,117	0,07
941	0,122	0,122	0,14
942	0,128	0,128	-0,01
943	0,133	0,133	0,18
944	0,138	0,138	-0,08
945	0,144	0,144	-0,11
946	0,150	0,150	0,05
947	0,156	0,156	0,02
948	0,163	0,163	0,05
949	0,169	0,169	-0,03
950	0,176	0,176	0,08

(Continúa en página siguiente)

(Conclusión)

Centil	Participación en el impuesto total (porcentaje)		Variación porcentual
	Con exención del APV	Sin exención del APV	
951	0,183	0,183	-0,03
952	0,190	0,190	0,01
953	0,198	0,197	-0,02
954	0,205	0,205	-0,13
955	0,213	0,213	-0,04
956	0,221	0,221	0,10
957	0,229	0,229	-0,02
958	0,238	0,238	-0,11
959	0,247	0,247	-0,05
960	0,257	0,257	-0,04
961	0,267	0,267	-0,02
962	0,277	0,277	0,01
963	0,287	0,287	-0,08
964	0,298	0,298	0,01
965	0,309	0,309	-0,02
966	0,321	0,321	-0,03
967	0,333	0,333	0,05
968	0,346	0,345	-0,05
969	0,359	0,358	-0,01
970	0,372	0,372	-0,02
971	0,387	0,388	0,25
972	0,409	0,410	0,33
973	0,432	0,433	0,19
974	0,456	0,458	0,27
975	0,481	0,482	0,16
976	0,507	0,507	0,12
977	0,534	0,535	0,10
978	0,563	0,564	0,18
979	0,593	0,594	0,22
980	0,624	0,625	0,14
981	0,658	0,660	0,16
982	0,694	0,695	0,19
983	0,731	0,733	0,17
984	0,770	0,771	0,13
985	0,822	0,826	0,57
986	0,895	0,900	0,53
987	0,973	0,980	0,67
988	1,062	1,068	0,54
989	1,161	1,167	0,53
990	1,269	1,275	0,46
991	1,388	1,395	0,52
992	1,535	1,546	0,68
993	1,735	1,744	0,52
994	1,978	1,988	0,48
995	2,280	2,291	0,50
996	2,659	2,672	0,48
997	3,257	3,272	0,48
998	4,182	4,202	0,50
999	6,034	6,050	0,27
1 000	49,317	49,167	-0,30

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

APV: Ahorro Previsional Voluntario.

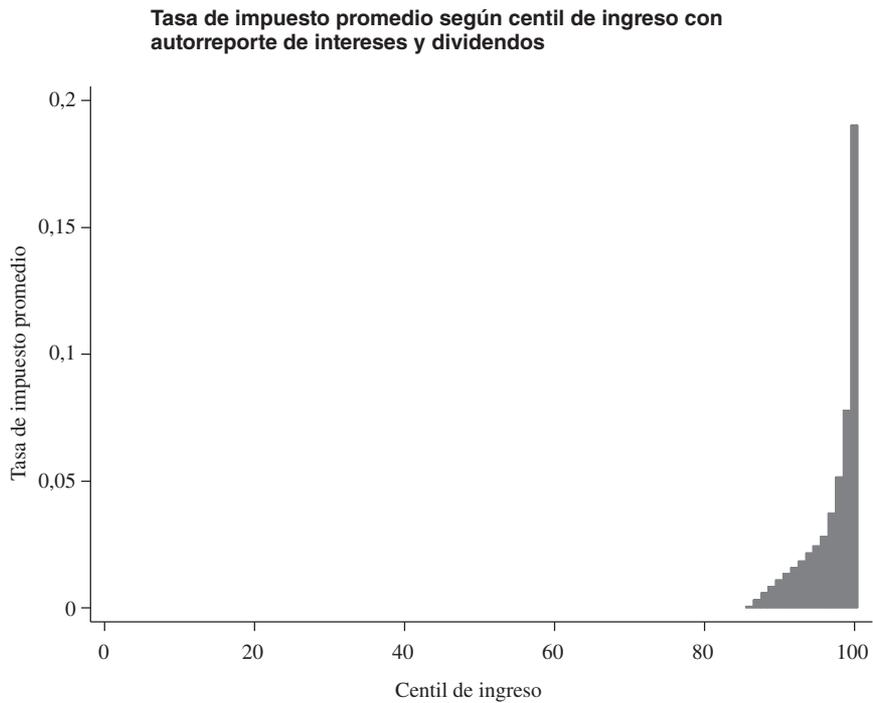
CUADRO 8

Cambio en la recaudación total al eliminar exenciones

Recaudación	Millones de pesos	Variación porcentual respecto de situación base
Caso base	2 240 000	
Sin exención del ahorro previsional voluntario (APV)	2 250 000	0,4

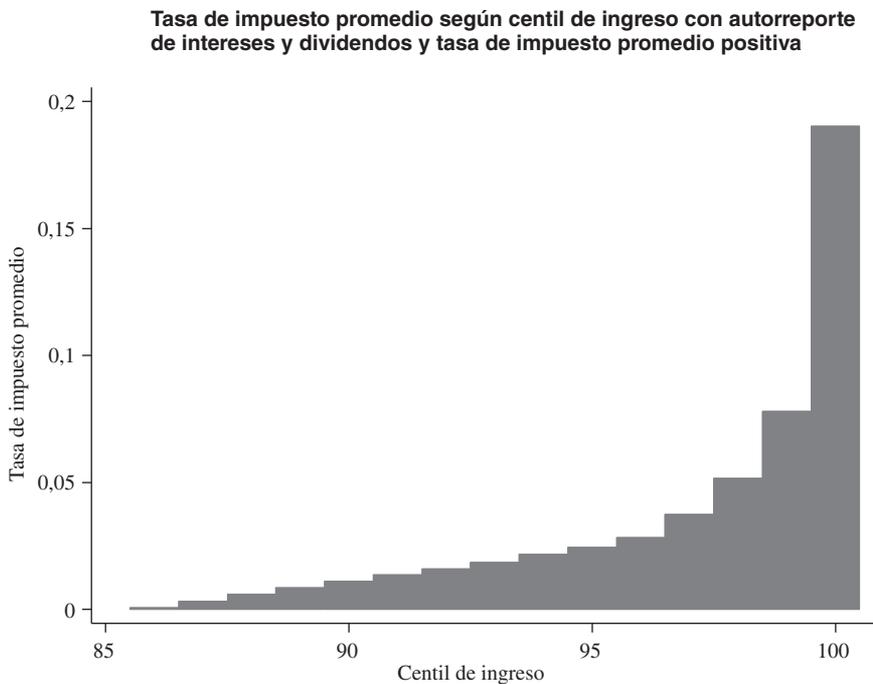
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

GRÁFICO 8



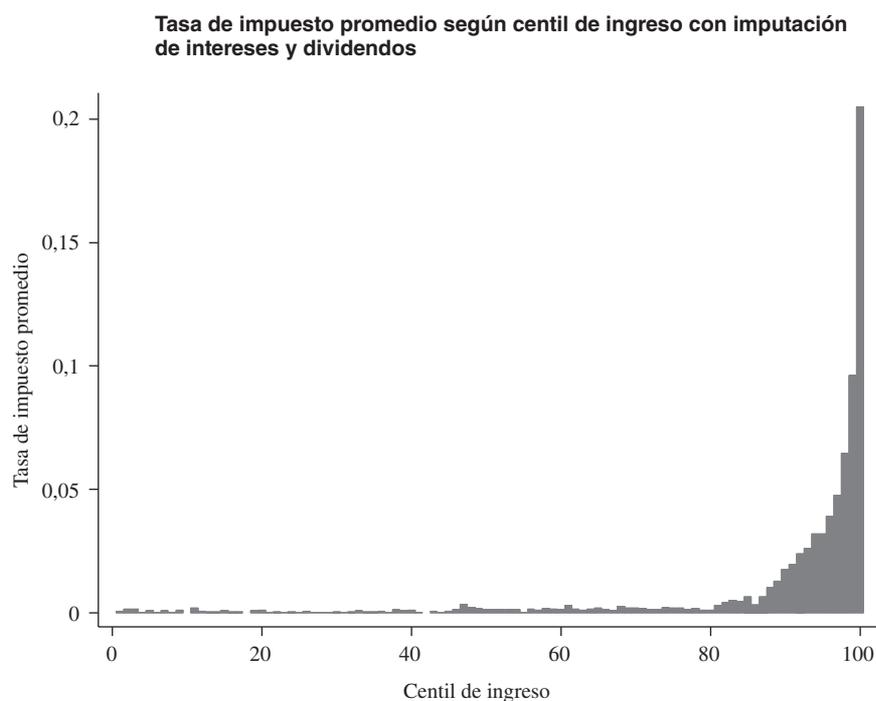
Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2003.

GRÁFICO 9



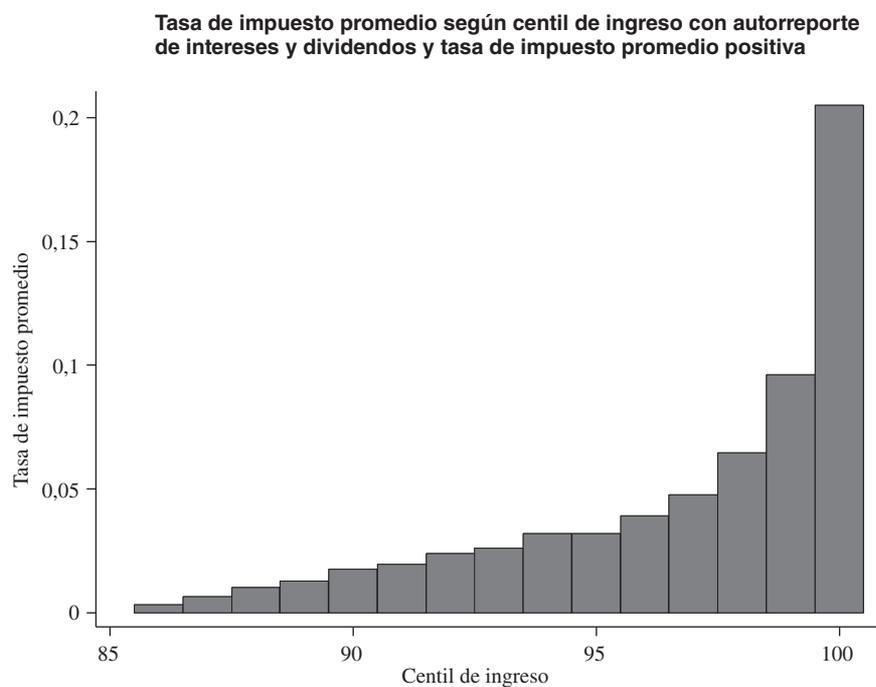
Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2003.

GRÁFICO 10



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2003.

GRÁFICO 11



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2003.

Bibliografía

- Agostini, C.A. y P. Brown (2011), "Cash transfers and poverty reduction in Chile", *Journal of Regional Science*, vol. 51, N° 3, Wiley.
- _____ (2010), "Local distributional effects of government cash transfers in Chile", *Review of Income and Wealth*, vol. 56, N° 2, Wiley.
- Altshuler, R., B. Harris y E. Toder (2010), "Capital income taxation and progressivity in a global economy", *TPC Working Paper*, Washington, D.C., Tax Policy Center.
- Bernstein, S., G. Larraín y F. Pino (2006), "Chilean pension reform: coverage facts and policy alternatives", *Economía*, vol. 6, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Cantalalops, J., M. Jorrat y D. Scherman (2007), "Equidad tributaria en Chile: Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Conesa, J.C. y D. Krueger (2006), "On the optimal progressivity of the income tax code", *Journal of Monetary Economics*, vol. 53, N° 7, Amsterdam, Elsevier.
- Contreras, D. y O. Larrañaga (1999), "Activos y recursos de la población pobre en Chile", *El trimestre económico*, vol. 66, N° 263, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Davies, J.B. y M. Hoy (2002), "Flat tax rates and inequality measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 84, Amsterdam, Elsevier.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2009), "Informe de finanzas públicas. Proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2010" [en línea] http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_Vfinal_2009.pdf
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1999), "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, vol. 59, N° 1, Amsterdam, Elsevier, junio.
- Feenberg, D. y J. Poterba (1993), "Income inequality and the incomes of very high-income taxpayers: evidence from tax returns", *Tax Policy and the Economy*, vol. 7, J. Poterba (ed.), Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Greene, K.V. y E.M. Balkan (1987), "A comparative analysis of tax progressivity in the United States", *Public Finance Quarterly*, vol. 15, N° 4, octubre.
- Halperin, D. (2009), "Mitigating the potential inequity of reducing corporate rates", *TPC Working Paper*, Washington, D.C., Tax Policy Center.
- Harris, B. (2009), "Corporate tax incidence and its implications for progressivity", *TPC Working Paper*, Washington, D.C., Tax Policy Center.
- Hayes, K.J., P.L. Lambert y D.J. Slottje (1995), "Evaluating effective income tax progression", *Journal of Public Economics*, vol. 56, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Jorrat, M. (2009), "La tributación directa en Chile: Equidad y desafíos", serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 92 (LC/L.3094-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.78.
- Kiefer, D. (1984), "Distributional tax progressivity indexes", *National Tax Journal*, vol. 37, N° 4, Washington, D.C., National Tax Association.
- Kleven, H. y E.A. Schultz (2011), "Estimating taxable income responses using Danish tax reforms", *EPRU Working Paper*, N° 2011-02, Copenhagen, Universidad de Copenhagen.
- Lindsey, L. (1987), "Individual taxpayer response to tax cuts: 1982-1984: With implications for the revenue maximizing tax rate", *Journal of Public Economics*, vol. 33, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Metcalf, G.E. (1999), "A distributional analysis of an environmental tax shift", *National Tax Journal*, vol. 52, N° 4, Washington, D.C., National Tax Association.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2010a), "Distribución del ingreso, Encuesta CASEN 2009" [en línea]: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf
- _____ (2010b), "Principales resultados de pobreza CASEN 2009" [en línea] <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/>
- Oficina de Presupuesto del Congreso (1988), *The Effects of Tax Reform on Tax Expenditures*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- Seetharaman, A. y G.S. Iyer (1995), "A comparison of alternative measures of tax progressivity: the case of the child and dependent care credit", *The Journal of the American Taxation Association*, vol. 17, N° 1, American Taxation Association.
- Slemrod, J. (2007), "Cheating ourselves: the economics of tax evasion", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1996), "High-income families and the tax changes of the 1980's: the anatomy of behavioral response", *Empirical Foundations of Household Taxation*, M. Feldstein and J. Poterba (eds.), Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Slemrod, J. y J. Bakija (2001), "Does growing inequality reduce tax progressivity? Should it?," *Inequality and Tax Policy*, K. Hassett y R.G. Hubbard (eds.) Washington, D.C., The AEI Press for the American Enterprise Institute.
- Slemrod, J. y S. Yitzhaki (2002), "Tax avoidance, evasion, and administration", *Handbook of Public Economics*, Alan J. Auerbach y Martin S. Feldstein (eds.), vol. 3, Amsterdam, Elsevier.
- Suits, D. (1977), "Measurement of tax progressivity", *American Economic Review*, vol. 67, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Superintendencia de Pensiones (2003), "The Chilean Pension System" [en línea] <http://www.safp.cl/573/article-3523.html>.

Jueces de la *Revista CEPAL*
año 2011 y período enero-agosto 2012

Durante este período han sido jueces de la *Revista CEPAL*,
los siguientes académicos e investigadores:

Mario Abuhadba
Jean Acquatella
Manuel Agosin
Dillon Alleyne
Verónica Amarante
Irma Arriagada
Reynaldo Bajraj
Omar Bello
Luis Bértola
Ricardo Bielschovsky
Javiera Blanco
Rudolf Buitelaar
Fernando Cantú
Marco Capasso
Pablo Carvallo
Pablo Celhay
Carlos Cruz
Luiz Fernando de Paula
Armando Di Filippo
Eduardo Dockendorff
Fernando Dougnac
Axel Dourojeanni
Álvaro Erazo
Hubert Escaith
Ernesto Espíndola
Eduardo Fajnzylber
Juan Federico
Fernando Ferrari
Carlo Ferraro
Adolfo Figueroa Figueroa
Francisca Florenzano
Carlos Fortin

Guillermo Fuentes
Sarah Gammage
Humberto García
Elisa Giuliani
Ivonne González
Camila Gramkow
Carlos Guerrero de Lizardi
Joaquim Guilhoto
Gunther Held
René Hernández
Karla Hernández
Daniel Heymann
Ricardo Infante
Luis Felipe Jiménez
Andrei Jouravlev
Bernardo Kosacoff
Óscar Landerretche
Rafael López-Monti
Oscar Mac-Clure
Xavier Mancero
Sandra Manuelito
Salvador Marconi
Gustavo Marcos
Jorge Mario Martínez
Francisco Meneses
Leonardo Monasterio
Sonia Montaña
César Morales
Óscar Muñoz
Carlos Mussi
Lucas Navarro
José Luis Oreiro

Ramón Padilla
Mauricio Pereira
Esteban Pérez
Miguel Pérez
Marcela Perticará
Ramón Pineda
Gabriel Porcile
Andrea Repetto
Jorge Rodríguez
Adrián Rodríguez
Luis Raúl Romero
Jaime Ros
Osvaldo Rosales
Cecilia Rossel
Patricio Rozas
Clemente Ruiz Durán
Jaime Ruiz-Tagle
Claudia Sanhueza
Claudio Soto
Raquel Szalachman
Marcia Tavares
Ian Thomson
Edelberto Torres
Rafael Urriola
Hugo Ventura
Sebastián Vergara
Francisco Villarreal
Pablo Villatoro
Robert Vos
Jurgen Weller
Willy Zapata
Felipe Zurita

La *Revista CEPAL* les agradece su valiosa contribución.

Orientaciones para los colaboradores de la Revista CEPAL

La Dirección de la *Revista*, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la *Revista* pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán revisados por el Comité Editorial que decidirá su envío a jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

Debe incluir también 3 códigos de la clasificación JEL (Journal of Economic Literature) que se encuentra en la página web: http://www.aeaweb.org/jel/jel_class_system.php

La extensión total de los trabajos -incluyendo resumen, notas y bibliografía- no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: revista@cepal.org.

Los artículos deben ser enviados en formato Word y no deben enviarse textos en PDF.

Guía de estilo:

Los títulos no deben ser innecesariamente largos.

Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con números arábigos escritos como superíndices (*superscript*).

Cuadros, gráficos y ecuaciones

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Las ecuaciones deben ser hechas usando el editor de ecuaciones de word "*mathtype*" y no deben pegarse al texto como "*picture*".

- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como "*picture*" debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.
- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:
Insertar gráfico 1
Insertar cuadro 1
- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.
- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.
- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las "Notas explicativas", ubicadas en el anverso del índice (pág. 6).
- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas escritas como superíndices (*superscript*).
- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

Siglas y abreviaturas

- No se deberán usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.
- Al final del artículo, bajo el título "Bibliografía", se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo -de haberlo-, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.



Publicaciones de la CEPAL / *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*

Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véase en: www.cepal.org/publicaciones

Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes son de US\$ 30 para la versión en español y US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US\$ 50 para la versión en español y US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 for both versions. The cost of a two-year subscription is US\$ 50 for the Spanish version and US\$ 60 for the English version.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe, junio de 2012, 86 p.*
- *Macroeconomic Report on Latin America and the Caribbean - June 2012, 80 p.*
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011, 184 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2011, 164 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2012. Documento informativo, 104 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2012. Briefing paper, 100 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012. Documento informativo, 178 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2011-2012. Briefing paper, 60 p.
- *Panorama social de América Latina, 2011, 252 p.*
Social Panorama of Latin America, 2011, 242 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011, 200 p.*
Foreign direct investment in Latin America and the Caribbean 2011, 184 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2011, 220 p.*

Libros de la CEPAL

- 114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Osvaldo Rosales y Mikió Kuwayama, 2012, 258 p.
- 114 *China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship*, Osvaldo Rosales y Mikió Kuwayama, 2012, 244 p.

- 113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mónica Rodríguez, 2012, 352 p.
- 112 *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (editor), 2011, 384 p.
- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 2011, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 2010, 304 p.
- 109 *Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaki Watanuki (eds.), 2011, 322 p.
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 2010, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (compiladores), 2011, 322 p.
- 105 *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.
- 104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.
- 103 *L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire*, 2009, 138 p.
- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.
- Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias*, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2010.
- Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Mario Cimoli, André Holman and Nanno Mulder, ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.
- Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1988-2008*, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina*, Patricio Rozas, CEPAL/Lom, Chile, 2009.
- Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina*, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

Coediciones recientes / Recent co-editions

- Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Alicia Bárcena y Narcís Serra (editores), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2012.
- La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*, CEPAL/Naciones Unidas, 2012.
- Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*, ECLAC/United Nations, 2012.
- Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo*, CEPAL/OCDE, 2011.
- Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development*, ECLAC/OCDE, 2011.
- Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'Etat et Développement*, CEPAL/OCDE, 2012.
- Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies*, Robert Devlin and Graciela Moguillansky, ECLAC/World Bank, 2011.
- Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, CEPAL/SEGIB, 2011.
- Espazos ibero-americanos: A uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento*, CEPAL/SEGIB, 2011.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, CEPAL/FAO/IICA, 2011.
- The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean*, ECLAC/FAO/IICA, 2011.
- Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNICEF, Chile, 2010.
- Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico*, CEPAL/SEGIB, 2010.
- Espazos ibero-americanos: vínculos entre universidades e empresas para o desenvolvimento tecnológico*, CEPAL/SEGIB, 2010.
- Clases medias y desarrollo en América Latina*, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2010.

Cuadernos de la CEPAL

- 100 *Construyendo autonomía. Compromiso e indicadores de género*, Karina Batthyány Dighiero, 2012, 338 p.
- 99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Almérás y Coral Calderón Magaña (coords.), 2012, 394 p.
- 98 *Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience*, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.
- 97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Balbontín, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García, 2012, 414 p.
- 96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montaña (coord.), 2011, 102 p.
- 95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.
- 95 *Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean*, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.
- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.
- 93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.
- 36 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3)*. Solo disponible en CD, 2008.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio. Suscripción anual: US\$ 25. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July. Annual subscription: US\$ 25. Per issue: US\$ 15.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20. Per issue: US\$ 12.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias*. Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones / *A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones*

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات و دور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах по всем районам мира. Наведите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Section
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org

