

# CEPAL

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**¿Quo vadis, América Latina? Las dos caras del nuevo capitalismo latinoamericano**

JORGE KATZ

7

**Informalidad, protección social y bienestar en la crisis del COVID-19 en cuatro países latinoamericanos**

SANTIAGO POY Y RAMIRO ROBLES

23

**Aproximación a los marcos legales y la institucionalidad especializada para la economía social y solidaria en América Latina**

JUAN PABLO MARTÍ, MARIO RADRIGÁN, DALIA BORGE, HUGO JÁCOME, LEANDRO PEREIRA, MARIETTA BUCHELLI, JUAN JOSÉ ROJAS Y MARIO SCHUJMAN

45

**Cuando RateMyProfessors se encuentra con Google Académico: evaluaciones de los alumnos, apariencia y la investigación**

RÓMULO A. CHUMACERO, RICARDO D. PAREDES Y TOMÁS REYES

65

**Las consecuencias de corto plazo del deterioro de la libertad económica en el crecimiento y las instituciones de América Latina: un examen experimental no ortodoxo del siglo XXI**

RAFAEL ACEVEDO Y MARÍA LORCA-SUSINO

91

**Dolarización plena y uniones monetarias: el caso del Ecuador**

ANDREA BONILLA-BOLAÑOS Y DIEGO VILLACRESES

117

**Ayudas estatales y competencia en la economía dominicana**

ROLANDO M. GUZMÁN, MERCEDES MAGDALENA LIZARDO, DANIEL DE LA ROSA Y LISSELOTTE S. GÁLVEZ

139

**El joven Raúl Prebisch y la traducción de Adolph Wagner en 1919: indicios de una crítica relativista**

FÁGNER JOÃO MAIA MEDEIROS Y LUIZ FELIPE BRUZZI CURI

159

**Efectos del programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en el estado nutricional y la seguridad alimentaria de las personas mayores en el Brasil**

MARITZA ROSALES, LEONARDO BORNACKI DE MATTOS Y CLÁUDIA CÉSAR BATISTA JULIÃO

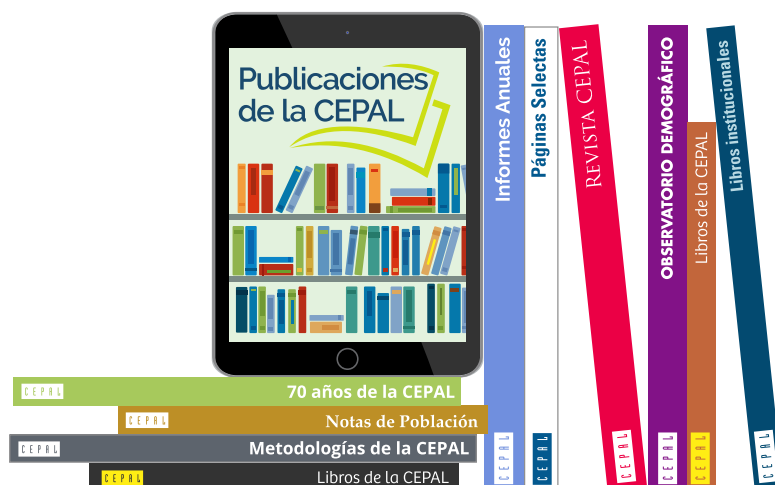
181

**Formación bruta de capital fijo en el sector de la salud del Brasil: metodología y resultados para el período 2010-2019**

TASSIA GAZÉ HOLGUIN, THIAGO MIGUEZ, LIA HASENCLEVER Y FABIO FREITAS

203

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](http://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](http://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# CEPAL

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# CEPAL

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

JOSÉ MANUEL SALAZAR-XIRINACHS  
*Secretario Ejecutivo*

RAÚL GARCÍA-BUCHACA  
*Secretario Ejecutivo Adjunto para  
Administración y Análisis de Programas*

SALLY SHAW  
*Directora de la División  
de Documentos y Publicaciones*

OSVALDO SUNKEL  
*Presidente del Consejo Editorial*

MIGUEL TORRES  
*Editor*



NACIONES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs  
Secretario Ejecutivo

Raúl García-Buchaca  
Secretario Ejecutivo Adjunto para  
Administración y Análisis de Programas

Sally Shaw  
Directora de la División  
de Documentos y Publicaciones

Osvaldo Sunkel  
Presidente del Consejo Editorial

Miguel Torres  
Editor

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 (CEPAL). Goza de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluida 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, mediante enfoques analíticos y de política, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de las Naciones Unidas como de fuera de la Organización. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales.

Las opiniones expresadas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican de parte de las Naciones Unidas 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.

Para suscribirse, diríjase a la siguiente página web: <http://ebiz.turpin-distribution.com/products/197588-revista-de-la-cepal.aspx>.

El texto completo de la *Revista* puede obtenerse también en la página web de la CEPAL ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)) en forma gratuita.

*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.*

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 0252-0257  
LC/PUB.2023/15-P/-\*  
Número de venta: S.23.II.G.14  
Distribución: G  
Copyright © Naciones Unidas, 2023  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.23-00199

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Revista CEPAL*, N° 140 (LC/PUB.2023/15-P/-\*), Santiago, 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

¿Quo vadis, América Latina? Las dos caras del nuevo capitalismo latinoamericano <i>Jorge Katz</i> . . . . .	7
Informalidad, protección social y bienestar en la crisis del COVID-19 en cuatro países latinoamericanos <i>Santiago Poy y Ramiro Robles</i> . . . . .	23
Aproximación a los marcos legales y la institucionalidad especializada para la economía social y solidaria en América Latina <i>Juan Pablo Martí, Mario Radrigán, Dalia Borge, Hugo Jácome, Leandro Pereira, Marietta Bucheli, Juan José Rojas y Mario Schujman</i> . . . . .	45
Cuando RateMyProfessors se encuentra con Google Académico: evaluaciones de los alumnos, apariencia y la investigación <i>Rómulo A. Chumacero, Ricardo D. Paredes y Tomás Reyes</i> . . . . .	65
Las consecuencias de corto plazo del deterioro de la libertad económica en el crecimiento y las instituciones de América Latina: un examen experimental no ortodoxo del siglo XXI <i>Rafael Acevedo y María Lorca-Susino</i> . . . . .	91
Dolarización plena y uniones monetarias: el caso del Ecuador <i>Andrea Bonilla-Bolaños y Diego Villacreses</i> . . . . .	117
Ayudas estatales y competencia en la economía dominicana <i>Rolando M. Guzmán, Mercedes Magdalena Lizardo, Daniel De La Rosa y Lisselotte S. Gálvez</i> . . . . .	139
El joven Raúl Prebisch y la traducción de Adolph Wagner en 1919: indicios de una crítica relativista <i>Fágner João Maia Medeiros y Luiz Felipe Bruzzi Curi</i> . . . . .	159
Efectos del programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en el estado nutricional y la seguridad alimentaria de las personas mayores en el Brasil <i>Maritza Rosales, Leonardo Bornacki de Mattos y Cláudia César Batista Julião</i> . . . . .	181
Formación bruta de capital fijo en el sector de la salud del Brasil: metodología y resultados para el período 2010-2019 <i>Tassia Gazé Holguín, Thiago Miguez, Lia Hasenclever y Fabio Freitas</i> . . . . .	203
Orientaciones para los colaboradores de la Revista CEPAL . . . . .	222
Publicaciones Recientes de la CEPAL . . . . .	223

#### 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., 2022/2023.

- El guion puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2022-2023, 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.

# ¿Quo vadis, América Latina? Las dos caras del nuevo capitalismo latinoamericano

Jorge Katz

Recibido 19/04/2023  
Aceptado: 08/05/2023

## Resumen

En América Latina existen “islas de modernidad” asociadas a un nuevo paradigma biológico y digital en la explotación de recursos naturales, la producción de servicios y la industria manufacturera, que coexisten con vastos segmentos de la población sumidos en la precariedad, la pobreza, el estancamiento y la exclusión social. Esta dualidad estructural refleja una creciente brecha entre un segmento moderno de la sociedad que imita patrones de comportamiento de los países desarrollados, y otro que ha quedado atrás y en el que predominan la informalidad laboral, las carencias materiales básicas y una creciente inseguridad ciudadana. La falta de una teoría del desarrollo adecuada, que examine la fragilidad institucional y regulatoria, la captura de los recursos del Estado por grandes grupos corporativos y la falta de políticas a largo plazo reflejan esta brecha interna. A su vez, se profundiza la brecha externa con los países del sudeste asiático. En este artículo se plantea la necesidad de un nuevo pacto social para lograr el crecimiento y mejorar la distribución de los ingresos.

---

## Palabras clave

Desarrollo económico, capitalismo, capitalismo periférico, modelos de desarrollo, industrialización, cambio tecnológico, productividad, condiciones económicas, pobreza, América Latina

## Clasificación JEL

O14, O33, O54, P10, D31

## Autor

Jorge Katz es Profesor Titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Correo electrónico: jorgekatz39@gmail.com.

## I. Introducción

Las agendas de investigación y la producción académica de los economistas profesionales se ven muchas veces condicionadas por el entorno económico y sociopolítico en que les toca vivir. Por esa razón resulta peligroso suponer que la economía normalmente se comporta como lo sugiere la teoría dominante, en la que se concibe que el funcionamiento de los grandes agregados económicos refleja un modelo genérico y universal y que solo se ocupa marginalmente de cuestiones específicas al entorno institucional de las naciones en desarrollo. Ello es particularmente cierto cuando consideramos las propuestas de intervención (o no intervención) del Estado en relación con el funcionamiento de la economía.

Es necesario aceptar que la literatura recibida —expuesta en las principales revistas de la disciplina—, la información que difunden los medios periodísticos internacionales y los temas sobre los que debaten los economistas profesionales reciben una gran influencia de lo que ocurre en los países en desarrollo. Solo esporádicamente se examinan los problemas de las naciones en desarrollo y las circunstancias institucionales a las que deben enfrentarse. Subsiste cierta creencia de que las economías periféricas son una versión retrasada de las economías más maduras, y que prefieren no aplicar las normas de mercado que en última instancia les permitirían cerrar la brecha relativa que las separa del mundo desarrollado. Casi nunca se acepta la noción de que en el mundo existen distintas formas de capitalismo, cada una de ellas con un cuadro económico e institucional idiosincrático y singular, que reclama ser comprendido en sus propios términos.

La economía no es una ciencia exacta, creemos algunos, sino una disciplina cargada de información imperfecta, incertidumbre y factores intangibles difíciles de medir. Por esas razones, las diferencias en las reglas del juego y en el comportamiento de los agentes económicos, la manera en que empresas y consumidores reaccionan a las políticas económicas y la forma en que empresas e individuos construyen sus expectativas respecto al futuro se ven profundamente influidas por las circunstancias locales. Esta situación no puede dejarse de lado, ni se puede suponer que, a la larga, la realidad se irá adaptando al modelo teórico que propone la narrativa dominante en la disciplina. Como afirmó Robert Solow en su conferencia de Estocolmo de 1987 al recibir el Premio Nobel de Economía por su contribución a la teoría neoclásica del crecimiento: se espera que consideremos esta construcción teórica como un modelo que refleja adecuadamente el funcionamiento del capitalismo, pero ello no parece convincente, ya que los mercados de bienes y de trabajo son piezas imperfectas de maquinaria social con importantes peculiaridades institucionales, y no se comportan en absoluto como mecanismos transparentes que sin fricción convierten los deseos de consumo y ocio de los hogares en decisiones de producción y empleo (Solow, 1988, págs. 310 y 311). En otras palabras, ni siquiera el autor galardonado por aportar a la disciplina el modelo neoclásico de crecimiento que hoy se enseña en las principales universidades del mundo olvida la existencia de peculiaridades institucionales que impiden alcanzar un óptimo social. Está claro que dichas peculiaridades son, por fuerza, específicas de cada país y región.

En la segunda sección de este trabajo se examina críticamente la relación entre la mirada que propone la teoría dominante y su valor heurístico para comprender situaciones que se ven profundamente influidas por rasgos institucionales, así como por las normas y costumbres propias de cada escenario nacional (o incluso subnacional), por fallas de mercado y formas de colusión entre empresas, y por la captura del Estado por parte de grupos corporativos nacionales e internacionales. Habida cuenta de ello, las lecciones de política pública que emanan de un modelo que presupone un adecuado funcionamiento de las instituciones y de los mercados deben tomarse con suma cautela al pensar en los temas que requieren atención en el mundo periférico, donde los fallas de mercado, la colusión y la captura del Estado por parte de grandes corporaciones constituyen más la regla que la excepción.

En el caso de los países en desarrollo, resulta crucial preguntarse, por ejemplo, por qué tantos han caído en una fase de estancamiento que dura ya largos años, pese a haber intentado la aplicación de diferentes programas de gobierno para salir de esa situación. También hay que preguntarse por qué aparecen, en diversos casos, signos claros de desindustrialización y de pérdida de competitividad en los sectores manufactureros de baja complejidad tecnológica, como los del calzado, la indumentaria o los bienes de capital de baja sofisticación técnica, rubros en que los mercados van quedando en manos de empresas del sudeste asiático, que desplazan a empresas pequeñas y medianas de capital nacional. Otras preguntas pertinentes son por qué el mundo de las pymes enfrenta tantas dificultades para incorporar las tecnologías digitales y la automatización en los procesos productivos y lograr así mejoras de productividad y opta, en cambio, por involucrar hacia el ensamblaje de partes y componentes importados; por qué no se generan empleos de calidad y crece la informalidad en los mercados de trabajo, y por qué aumentan la pobreza y la exclusión social, y no mejora el acceso a bienes de valor social, como el agua potable, los servicios de saneamiento urbano o la atención primaria de la salud, cuya provisión debería ser una obligación ineludible del Estado. Muchas de estas preguntas no se plantean en los países desarrollados y, en las ocasiones en que ello ocurre, no tienen la misma intensidad con que se manifiestan en muchos países de la periferia.

Pese al cuadro de decaimiento que se describe en el párrafo anterior, cabe admitir que, desde el punto de vista de la transformación de largo plazo del capitalismo en los países de la periferia, dicha mirada solo refleja de manera incompleta la escena contemporánea. Gran parte de los países en desarrollo, sobre todo los latinoamericanos, son ricos en recursos naturales, tanto renovables como no renovables, y muchas de estas actividades están transitando hoy hacia un nuevo paradigma productivo como consecuencia de los cambios en la frontera mundial de conocimientos en los ámbitos de la biología, la genética, las ciencias informáticas y la digitalización de procesos, el uso de inteligencia artificial y la minería de datos. Debido a estos cambios, algunas actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales y con la provisión de servicios avanzan gradualmente hacia formas novedosas de organización de la producción basadas en la ciencia. Pese a que se trata de un fenómeno aún incipiente en el mundo en desarrollo, parecería estar marcando una dinámica de largo plazo que difícilmente habrá de detenerse.

En otros términos, el nuevo capitalismo latinoamericano muestra un sendero en el que conviven, por un lado, el estancamiento, la desindustrialización y los aumentos de la pobreza y la exclusión social y, por otro, islas de modernidad que buscan transitar hacia un nuevo paradigma de organización industrial. Es decir, el nuevo capitalismo latinoamericano exhibe un nuevo patrón de dualismo estructural que no se puede ignorar. Estos temas se abordan en la tercera sección de este artículo, donde se argumenta que el nuevo modelo de desarrollo ha derivado en una brecha creciente entre distintos segmentos de la sociedad y en nuevas formas de complejidad institucional que contribuyen al empeoramiento de la gobernabilidad democrática y al aumento de las tensiones sociales y la inseguridad urbana. La brecha entre el segmento moderno de la sociedad y el segmento que ha quedado atrás ha crecido, el descontento social ha aumentado, la seguridad personal muestra un gran deterioro y han proliferado distintas formas de confrontación social. Es de suponer que este panorama responde al mal desempeño de largo plazo de la economía y a la mayor inequidad hoy prevalente, pero también se ha visto favorecido por el rol cada vez más importante que hoy desempeñan las actividades ilícitas, fruto de la mayor disponibilidad de las drogas y de la opacidad y la escasa regulación de las actividades financieras que se aprovechan de la marginalidad social. La capacidad de los Gobiernos de enfrentarse a estos nuevos retos es cada vez menor y el descontento social ha aumentado.

En otras palabras, el nuevo modelo latinoamericano de organización social y económica no parece ya un escenario que pueda manejarse solo mediante instrumentos y políticas convencionales de mercado, como se ha intentado en el pasado. Más bien, reclama nuevas formas de intervención en las que la provisión de bienes de valor social (agua potable, servicios de saneamiento urbano, una

mejor atención primaria para la salud y mejoras en la educación pública) y de bienes de uso colectivo que permitan reducir la pobreza y la exclusión social ocurra de manera simultánea con la aplicación de políticas que favorezcan la transición hacia la digitalización y la automatización de la matriz productiva, la actualización de las capacidades de la fuerza de trabajo para frenar el avance de la informalidad, y el apoyo al segmento de las pequeñas y medianas empresas de capital nacional para que logren enfrentar con mayor éxito la competencia de las empresas del sudeste asiático.

En la cuarta sección de este artículo se argumenta que en esta nueva fase del capitalismo latinoamericano, en la que la pobreza y el estancamiento secular conviven con un incipiente proceso de modernización en los segmentos aislados de la economía, los factores locales —es decir, las reglas del juego y las fuerzas internas de cada sociedad que determinan las conductas y las expectativas de los agentes económicos— adquieren un papel central en la comprensión del comportamiento de la sociedad y en el diseño y aplicación de políticas públicas capaces de manejar adecuadamente la creciente complejidad de las economías nacionales.

Mirar las cosas desde esta perspectiva permite adoptar un punto de vista crítico frente al marco analítico que ofrece la teoría dominante, que opera a partir de un modelo universal del comportamiento de la economía según el cual el libre funcionamiento de los mercados y de la competencia orienta de manera adecuada la senda de desarrollo de la economía. En este marco teórico, las intervenciones del Estado solo se justifican en situaciones de falla del mercado, pero en la teoría no existe una verdadera comprensión de la complejidad institucional del entorno en que opera cada país. Tampoco se reconoce la importancia de los factores locales, ni hasta qué punto estas características nacionales idiosincráticas condicionan la política económica de cada escenario nacional específico. Al incorporar la noción de que los factores locales importan y de que la especificidad institucional de cada país no puede dejarse de lado al diseñar la política pública, queda claro que nuestra disciplina aún carece de una teoría del desarrollo económico que incorpore de manera adecuada varias de estas importantes fuerzas institucionales y no relacionadas con el mercado. En general, la realidad local se aborda desde la perspectiva de la lógica del modelo genérico y universal que brinda la teoría dominante, y escasamente se repara en el hecho de que la institucionalidad y las reglas del juego de cada caso nacional y local influyen de manera profunda en el comportamiento de la economía. La captura del Estado por parte de grandes grupos corporativos constituye un rasgo propio de la economía política de cada sociedad que exige acciones locales específicas. El conocimiento tecnológico no puede traerse sin más del exterior, como si se tratara de un conjunto dado de artefactos y de manuales de uso fácilmente asimilables en la escena nacional. Se necesitan instituciones y recursos humanos locales capaces de adaptarse y usar dicho conocimiento, y la manera de lograr ese objetivo es una cuestión mucho más compleja y desafiante que el escenario que propone la teoría dominante del crecimiento.

Producir calzado no es lo mismo que, por ejemplo, producir cobre, salmones, soja, frutas, vino, servicios de salud, energías eólicas o solares, programas de cuidado y manejo ambiental o semillas que se adapten a las necesidades locales de un país dado. La especificidad biológica, física, sanitaria, medioambiental o hasta política son aspectos fundamentales del modelo de organización productiva que deben tenerse en cuenta. Se requieren conocimientos tecnológicos que sean específicos para cada localidad. También es necesario contar con técnicos y profesionales, así como con institutos que los formen, además de órganos regulatorios y entidades fiscalizadoras del Estado que supervisen el cumplimiento de las normas y reglas del juego adaptadas a las características de cada entorno local.

Dicho lo anterior, resulta claro que el nuevo capitalismo del mundo periférico reclama una teoría que facilite la comprensión de lo macro y lo micro, lo institucional y lo regulatorio, los aspectos no relacionados con el mercado y la necesidad de bienes públicos y bienes de valor social de diverso tipo, y no solo reglas convencionales de mercado y competencia. Se requieren nuevas formas de acción colectiva y nuevos modelos de organización social que deben diseñarse localmente a fin de revitalizar la matriz productiva y restaurar el crecimiento y la equidad.

En la quinta y última sección del artículo se presenta una breve reflexión acerca del futuro. Hay tres grandes temas que hoy son prioritarios en los países periféricos. El primero se refiere a cómo enfrentar el estancamiento industrial y el incipiente proceso de desindustrialización que actualmente transitan muchos países de la periferia. Este fenómeno alimenta la creciente informalidad en los mercados de trabajo, la falta de oportunidades y, en última instancia, la pobreza y la exclusión social que llevan al deterioro de la gobernabilidad.

El segundo tema tiene que ver con el avance hacia modelos 4.0 de organización de la producción, tanto en sectores que explotan recursos naturales, como la agricultura, la ganadería, la minería, las industrias forestales, la generación de energías no convencionales y otros, y también en una amplia gama de servicios, incluidos en el ámbito de la salud, los servicios financieros, el comercio electrónico, la electrificación de los sistemas de transporte, y muchos otros. Un elemento central de este proceso es el papel que deberán cumplir la generación y difusión de capacidades tecnológicas nacionales y la producción local de equipos y artefactos adaptados a la especificidad nacional de los modelos de organización productiva de reciente surgimiento.

Además de lo anterior, recientemente ha surgido una tercera cuestión que debe tenerse en cuenta: el impacto negativo de la crisis sanitaria ocasionada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19), que sigue afectando el nivel de actividad, dificultando la creación de empleo y acentuando el proceso de exclusión social que ya venía dándose debido a la situación de estancamiento que sufren los países. El impacto de la crisis sanitaria ha agregado más dramatismo al cuadro de decaimiento productivo y social que se arrastraba del pasado. No obstante, se debe admitir que dichas consecuencias son distintas entre un país y otro, en función del papel adoptado por la autoridad gubernamental, la mayor o menor entrega de subsidios fiscales, las tasas de vacunación y de seguimiento de los casos registrados y la mayor o menor eficiencia de los servicios de atención primaria de la salud, entre otros factores. Resulta hoy claro que se necesitarán largos años y esfuerzos significativos en la prestación de servicios de salud pública, educación y apoyo a la comunidad para recuperar el terreno perdido, sobre todo en los segmentos más pobres de la población, pero también en sectores de clase media que han pasado a integrar tramos empobrecidos de la sociedad. No se trata solamente de recuperar puestos de trabajo, sino también de comprender que la crisis sanitaria ha creado problemas más complejos e intangibles que afectan la salud mental y psíquica de segmentos importantes de la comunidad y que han dado lugar a nuevas formas de incertidumbre e inseguridad que reclaman urgente atención.

La situación se agudiza aún más debido a las repercusiones de la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania y su efecto recesivo e inflacionario en la economía mundial. Es indudable que ello afecta en mayor grado al mundo periférico, al encarecerse las importaciones de energía y dificultarse el abastecimiento de insumos intermedios para la producción nacional, tanto primaria (fertilizantes) como industrial (partes y piezas para la industria, insumos médicos). Sin embargo, al mismo tiempo se han abierto nuevas oportunidades de comercio en alimentos, productos agrícolas, cárnicos y otros. Las repercusiones de estas nuevas circunstancias mundiales sin duda difieren de país en país, y cada uno deberá responder de una manera individual y específica.

Por último, y no menos preocupante, también merece atención el creciente clima de tensión e incertidumbre en la economía mundial a raíz del avance de China a nivel planetario y su reiterada intención de acceder al control de materias primas críticas para el futuro de la digitalización de su matriz productiva (por ejemplo, el litio y las tierras raras). También cabe destacar la intención de China de acceder a tierras de alta productividad agrícola, así como a reservas de agua y fuentes energéticas que sustenten sus propias necesidades de cara al futuro. Estas cuestiones y la forma en que cada país en desarrollo decida abordar su relación con China —y la manera en que podrá hacerlo— constituyen otro tema de final abierto hasta aquí poco examinado por las naciones en desarrollo, pero que exigirá una consideración seria en el futuro.

En los párrafos anteriores se describe con trazos gruesos el amplio espectro de temas que deberán enfrentar los países de América Latina en el curso de las próximas décadas. Serán necesarias intervenciones a corto y mediano plazo que permitan gradualmente hacer frente a la pobreza y la exclusión social, lograr avances en la entrega de bienes de valor social, como agua potable, servicios de saneamiento urbano, educación y salud pública, y mejorar el cuadro de seguridad urbana, que ha sufrido un gran deterioro en años recientes. Son tareas que requerirán una enorme cantidad de recursos nuevos y nuevas fuentes de financiamiento a largo plazo, para lo que se necesitará un nuevo pacto social si la intervención del Gobierno es de alguna manera posible. Lo que se necesita no es solo una reforma fiscal y tributaria, sino también un nuevo modelo de cooperación entre los sectores público y privado que reduzca problemas como la evasión fiscal, las prácticas corruptas y las actividades ilícitas asociadas con el narcotráfico.

Sin embargo, además de lo anterior, será necesario encarar programas de más largo alcance destinados a reestructurar la estructura productiva, a fin de mejorar la competitividad y aumentar la productividad en toda la economía. Es indudable que en el futuro se abrirán nuevas ventanas de oportunidad como resultado de la digitalización y del desarrollo de nuevos servicios digitales para las actividades de la industria manufacturera. Se deberá avanzar en la descarbonización de la producción agrícola, la ganadería y la minería, mejorando la trazabilidad y la digitalización de los procesos productivos y reestructurando el sector de producción energética mediante la sustitución de energías basadas en recursos fósiles por energía eólica, solar o mareomotriz. También será necesario desarrollar y fortalecer la industria local de proveedores de servicios de ingeniería para que los proveedores locales de servicios digitales sean capaces de cubrir las necesidades de los nuevos modelos de organización de la producción de la Industria 4.0 que se irán desarrollando en el futuro.

Resulta claro que la magnitud de las tareas que deberá enfrentar el Estado supera con creces los recursos de que hoy se dispone. Esto significa que será necesario entablar un debate sobre las prioridades y tener en cuenta que los recursos del Estado están hoy muy comprometidos como resultado de la evasión fiscal y los subsidios que se están otorgando a importantes grupos corporativos nacionales e internacionales. Se trata de una cuestión que genera una enorme preocupación. Si se pretende desarrollar la red de seguridad social que tanto se necesita para reducir la pobreza y la exclusión y, a la vez, aplicar políticas industriales para lograr una correcta transición hacia una infraestructura productiva moderna, es claro que se necesita un nuevo pacto entre los sectores público y privado.

La magnitud y la complejidad de las tareas que deben abordarse indican que es necesario establecer nuevas normas y prioridades sociales que garanticen el acceso a un mayor volumen de financiamiento permanente y a largo plazo para llevar adelante las reformas necesarias. La precariedad actual de la economía y el deterioro de las normas de gobernabilidad democrática en muchos países de la región sugiere que, pese a la enorme magnitud de lo que se deberá enfrentar, no hay muchas alternativas posibles, ya que el estancamiento secular de la economía y los crecientes problemas de gobernabilidad dan indicios claros de que se necesitan cambios profundos si se quiere lograr crecimiento y una mayor equidad en el futuro.

## II. Agendas teóricas dominantes en economía y su impacto en los países en desarrollo

En la década de 1930 —marcada por la profunda recesión que experimentó la economía mundial entre 1929 y 1933— surgieron dos grandes corrientes de pensamiento que ejercieron una enorme influencia en la manera en que los economistas debaten los temas del desarrollo y el crecimiento, así

como el papel del Estado en la economía<sup>1</sup>. Por un lado, John Maynard Keynes (1936) con *The General Theory of Employment, Interest and Money* y, por otro, Joseph Schumpeter con *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process* (Schumpeter, 1939) y *Capitalism, Socialism and Democracy* (Schumpeter, 1942), marcaron el camino que han recorrido en fechas más recientes decenas de economistas profesionales al estudiar el funcionamiento del capitalismo y el rol del Estado en la economía.

Los objetivos de ambos autores eran muy distintos. El objetivo de Keynes se inspiraba en el deseo encontrar una solución a la crisis que atravesaba la economía mundial y la profunda brecha que se observaba entre el producto real y el producto potencial en esos años. Concluyó que la intervención del Estado, y una política fiscal proactiva de parte del Gobierno, representaban el camino a seguir. Schumpeter, en cambio, intentó explicar la génesis última del capitalismo, el motor que impulsaba su evolución y transformación en el tiempo, y encontró que la innovación, a saber, el remplazo de lo nuevo por lo viejo, constituía la esencia de la transformación que experimentaba en el tiempo la matriz productiva e institucional de la sociedad.

Tomando una perspectiva microeconómica como punto de partida, Schumpeter brinda una mirada general de la evolución del modelo de organización de la sociedad, de cómo los actores, las instituciones, las reglas de competencia y las formas de organización social van cambiando en el tiempo y son reemplazadas por otras, mediante innovaciones disruptivas que transforman la forma de hacer las cosas. Por su parte, Keynes parte desde una perspectiva macroeconómica y busca describir el funcionamiento de la economía y la manera de volver al equilibrio de corto plazo y al pleno empleo. La solución no es reducir los salarios, sino incrementar el gasto público y la demanda agregada, para cerrar la brecha que se observa entre el producto real y potencial. El cierre de esa brecha es lo que habrá de incrementar el nivel de ocupación, y no la reducción del salario pagado a los trabajadores, como postulaba la economía clásica.

Está claro que en los escritos de Keynes y Schumpeter se exponen dos maneras muy distintas de mirar el comportamiento de la estructura productiva y la organización social. Sin embargo, lo que ambos tienen en común es que se refieren exclusivamente al funcionamiento de los países desarrollados<sup>2 3</sup>. En su obra no se explica cómo funciona el capitalismo en las economías de la periferia, ni tampoco se tiene en cuenta el papel de los recursos naturales en el crecimiento, una cuestión que se examinará en mayor profundidad más adelante en este trabajo.

Las ideas de Keynes ganaron rápida preeminencia en el ámbito académico. Los años cincuenta y sesenta mostraron una clara dominancia del pensamiento keynesiano, que avalaba el papel del Estado y del gasto fiscal como ejes de la política anticíclica y el crecimiento. El Nuevo Trato en los Estados Unidos y el Informe Beveridge de 1942 en el Reino Unido marcaron el camino en esa dirección. Se consideraba que el crecimiento, el empleo y la protección del individuo ante situaciones catastróficas que no puede enfrentar por sí solo —el desempleo, por ejemplo— requieren una intervención activa del gobierno.

<sup>1</sup> Es importante mencionar la extensa obra de Karl Marx, escrita casi un siglo antes, que inspiró el pensamiento de Schumpeter en sus años formativos y de trabajo en Viena y Alemania. La obra de Marx también ha influido en el pensamiento de economistas de la talla de Paul Sweezy, Paul Baran y M. Kalecki y la escuela de economía de la Universidad de Cambridge (Reino Unido), bajo el liderazgo de Joan Robinson Nicholas Kaldor. Lamentablemente, las aportaciones de Marx apenas se mencionan en las principales universidades del mundo actual.

<sup>2</sup> El razonamiento de Schumpeter se construye sobre la base de un estudio detallado de cinco sectores económicos —el automotriz, el textil, el ferroviario, el siderúrgico y el energético— en tres países desarrollados (Alemania, los Estados Unidos y el Reino Unido). Mientras tanto, en Keynes no hay referencia alguna a los aspectos sectoriales y microeconómicos, no se mencionan empresas específicas, y el argumento gira torno a los grandes agregados de la economía. Poco después, John Hicks (1937) estiliza el pensamiento de Keynes con el modelo IS-LM para una economía cerrada. Más tarde, Robert Mundell y Marcus Fleming ampliaron esta idea a una economía abierta con libertad de movimiento de capitales. Este sigue siendo el modelo central con el que se enseña hoy en día economía las principales universidades del mundo.

<sup>3</sup> En años recientes ha surgido una nueva corriente de autores que buscan tender un puente entre la demanda agregada de Keynes y el pensamiento de Schumpeter sobre el cambio estructural. Este novedoso enfoque, que combina las ideas de Keynes con las de Schumpeter, es una contribución interesante al cuadro teórico contemporáneo, si bien aún se ocupa poco de los rasgos idiosincráticos del mundo en desarrollo.

No es sorprendente en este sentido que los países desarrollados tuvieran en esa época un claro sesgo en favor de la política industrial y que vieran con buenos ojos el papel del Estado como impulsor de la industrialización en el mundo periférico. Esa misma mirada industrialista se difundió hacia los países en desarrollo y el sector público adoptó una actitud proactiva respecto de la instalación de diversas industrias, en particular la siderúrgica, la petroquímica, la de celulosa y papel y muchas más. Cumplen un papel central en este sentido instituciones financieras como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (Chile), Nacional Financiera (NAFIN) (México), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (Brasil) y el Banco Nacional de Desarrollo (BND) (Argentina), lo que refleja hasta qué punto las naciones en desarrollo se han visto influidas por las ideas de los países más maduros.

La teorización keynesiana apoya también el avance de los gastos sociales, sobre todo en campos como la salud, la educación o la seguridad social. En diversos países periféricos surge un incipiente Estado de bienestar criollo, marcado por la idiosincrasia institucional de cada sociedad. El caso de la Argentina y el surgimiento del poder sindical es emblemático de este proceso de creación de un Estado de bienestar con marcadas características de la idiosincrasia local.

A diferencia de ello, la década de los años setenta trae grandes vientos de cambio. Por un lado, la escena internacional entra en una fase de gran turbulencia asociada a las dos crisis del petróleo, en 1973 y 1979, y a la guerra de Viet Nam. La economía de los Estados Unidos sufre un intenso episodio de recesión con inflación que repercute durante largos años, con la consiguiente afectación de las tasas de interés y su marcada incidencia en los países en desarrollo. El clima político en los Estados Unidos y el Reino Unido gira hacia gobiernos conservadores que buscan debilitar el papel de los sindicatos en la vida de sus respectivos países y reducir radicalmente el rol del Estado. Se preconiza la subsidiariedad del Estado y se prioriza el libre juego de las fuerzas de mercado en el ajuste hacia el equilibrio de la economía con miras a lograr el pleno empleo.

Estos cambios en las instituciones y la política encuentran eco en el ámbito académico. Sobre la base de las ideas de economistas de la Universidad de Chicago, emerge un nuevo paradigma analítico que cuestiona la mirada keynesiana del rol del Estado y la creencia de que la política fiscal es necesaria para alcanzar el equilibrio con pleno empleo. La nueva economía clásica llega de la mano de las expectativas racionales y del equilibrio walrasiano a largo plazo, en los escritos de Lucas y Rapping (1969), Lucas y Sargent (1978) y Lucas y Prescott (1971) y otros, que sostienen que la intervención del Estado es innecesaria porque los precios cumplen eficientemente el papel de guiar la economía hacia el equilibrio con pleno empleo.

Este cambio de rumbo ideológico llevó a considerar al Estado como un actor subsidiario de la economía. Sectores como los de la salud, la educación o la previsión social pasaron a ser vistos como ámbitos en que la prestación privada funcionaría mejor que la pública. Lo público perdió terreno frente a lo privado, mientras que el individualismo ganó terreno en la sociedad.

Este viraje político y teórico del debate en países desarrollados tuvo un gran impacto en los países periféricos, que durante los años ochenta atravesaron una profunda crisis estructural derivada de la moratoria mexicana de 1982 y del gran aumento de las tasas de interés que impuso el ajuste de la economía estadounidense. La década de 1980 pasó a la historia como la “década perdida” en lo referido al crecimiento, lo que se reflejó en el estancamiento, el aumento del desempleo, la pobreza y la exclusión social. Desapareció el apoyo estatal a la industrialización y se redujo considerablemente la necesidad de llevar adelante esfuerzos nacionales de creación de tecnología. Se cree que la importación de tecnología desde países desarrollados constituye un sustituto adecuado que reduce la necesidad de invertir localmente en investigación y desarrollo. El proceso de industrialización entró en una fase de estancamiento y se profundizó la especialización en exportaciones de materias primas con bajo valor agregado nacional. Estas cuestiones se examinan en la siguiente sección de este artículo.

### III. La “década perdida” y el manejo de la economía en función de metas de inflación y equilibrio financiero a corto plazo

La crisis del petróleo ya mencionada, la falta de financiamiento externo, las cláusulas de condicionalidad impuestas por los organismos internacionales de crédito para refinanciar la deuda de los países en desarrollo y la instalación de gobiernos militares profundamente represivos en la Argentina, el Brasil, Chile, el Uruguay y otros países de la región, traen consigo la adopción de programas de gestión de la economía basados en la apertura externa de la economía, la desregulación de los mercados, la privatización de empresas públicas y la priorización de metas inflacionarias y del logro del equilibrio financiero a corto plazo. Las políticas a largo plazo destinadas a transformar la matriz productiva de la economía quedaron en gran medida desatendidas. Las nuevas políticas públicas inducen una profunda transformación del entorno productivo e institucional en las naciones en desarrollo.

Las políticas proindustriales de la posguerra se van desmantelando gradualmente. Un connotado ministro de economía de la Argentina llegó al extremo afirmar que la mejor política industrial es la que no se hace.

Sin embargo, en los países desarrollados la acción del Estado sigue desempeñando un papel central en lo referido al impulso del avance tecnológico, el desarrollo de Internet y de las biotecnologías y el fortalecimiento de la institucionalidad internacional en materia de derechos de propiedad industrial mediante el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). En esos países, el Estado no abandona su función como regulador de la economía ni como responsable del establecimiento de una red de seguridad mediante la provisión de bienes de valor social, como puede verse en el caso del programa Medicare en los Estados Unidos.

Por el contrario, en los países de la periferia se prioriza el equilibrio financiero a corto plazo, al tiempo que se abandonan las acciones de desarrollo productivo y de innovación, se reducen los gastos en educación y salud pública y se avanza hacia la privatización de la seguridad social, privilegiando la creación de fondos privados de jubilaciones. Como consecuencia de este nuevo cuadro de políticas públicas, la industria manufacturera entra en una fase de estancamiento y varias economías de la región comienzan a experimentar procesos incipientes de desindustrialización. Los fracasos de los Gobiernos son vistos como más graves que el fracaso de los mercados, y en gran medida se pasan por alto las prácticas de colusión entre grupos empresarios y la captura de los subsidios públicos por importantes corporaciones nacionales e internacionales.

La mayor volatilidad a nivel macro, la caída de la tasa de inversión, el estancamiento de la productividad industrial y la captura del Estado por parte de grandes grupos corporativos dejan al cuadro de las finanzas del Estado en una situación sumamente crítica y llevan a una grave contracción económica. El Estado se ve obligado a reducir los gastos sociales y a abandonar intervenciones destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social, y la brecha social se hace más profunda.

El análisis anterior sugiere que el paradigma teórico dominante que surge de los países desarrollados no siempre se adecua a las necesidades del capitalismo periférico. La economía tiene mucho de arte; no solo responde a reglas universales y fundamentos de equilibrio a nivel micro, sino que depende crucialmente de las instituciones, los hábitos y las costumbres de cada escenario nacional. Esto explica por qué el lenguaje del equilibrio a corto plazo, el abandono de las políticas de desarrollo productivo y la falta de una estrategia de crecimiento a largo plazo han hecho que en las últimas décadas muchos países en desarrollo caigan en una fase de estancamiento secular que ha derivado en un deterioro creciente de la gobernabilidad. Las aportaciones teóricas de la nueva economía clásica apoyadas en una mirada abstracta de la economía que prioriza las expectativas racionales y la lógica

de la mano invisible no han dado los resultados esperados en países en que el realismo mágico de Gabriel García Márquez parece estar mucho más cerca de la realidad que el equilibrio walrasiano a largo plazo de Robert Lucas.

## IV. Industrias digitales, bioeconomía, inteligencia artificial: hacia un nuevo paradigma productivo

En paralelo al proceso descrito hasta ahora, ha surgido en las últimas dos décadas un nuevo e inesperado fenómeno, asociado a un extenso número de cambios en la frontera mundial de conocimientos en materias como la biología, la genómica, las ciencias de la computación, la digitalización de procesos, el uso de la inteligencia artificial y la minería de datos. Estos cambios tienen un carácter transversal y disruptivo y afectan no solo a las industrias donde se producen los bienes y artefactos de dichos sectores, sino que se difunden con rapidez a otros campos como la banca, la salud, los estilos de consumo y las formas de interacción de los individuos en la sociedad. Todo ello da paso a un nuevo proceso sistémico de transformación del cuadro productivo, social e institucional.

En el marco de este proceso, la agricultura, la ganadería, la fruticultura, la minería, las industrias forestales y numerosos sectores de producción de servicios, como la atención de la salud, el funcionamiento de la banca, el comercio electrónico y muchos más, han avanzado hacia procesos digitalizados y en red de organización de la producción. Comienzan a desarrollarse servicios intensivos en conocimiento en actividades primarias que incluyen la producción de semillas, vacunas y bioproductos en la agricultura, el mejoramiento genético en la ganadería, el uso de sensores y equipos de gestión digital de datos en la minería, las mejoras en el uso del agua y la energía, la gradual difusión de técnicas de trazabilidad en numerosos procesos productivos primarios, las nuevas técnicas de transporte asociadas a la electromovilidad y mucho más. Se trata de un proceso dinámico de aparición de nuevas tecnologías de carácter transversal que gradualmente se incorporan a distintos ámbitos de la estructura productiva y llevan a nuevas formas de conductas empresariales y de los consumidores en diversos sectores de la actividad económica.

Es entendible que este patrón de transformación productiva y social no haya sido parte de la visión de Schumpeter sobre el proceso de destrucción creativa que caracterizaba al capitalismo cuando él escribió sus obras en la década de 1930. Por ese entonces, la teoría tampoco prestaba gran atención a los recursos naturales ni a los servicios. Se pensaba en esos años que esos sectores se caracterizaban por actividades de baja productividad y de escasa receptividad al cambio tecnológico. Es más, en los años setenta surgió una visión de los recursos naturales como una maldición para el desarrollo, ya que su abundancia puede dar lugar a episodios del síndrome holandés, a la apreciación cambiaria y al dualismo de la estructura productiva de la economía.

Hoy se entiende que esa mirada desde lo macro no alcanza a comprender las profundas implicancias a nivel micro que tienen los cambios mencionados, que van penetrando en los modelos de organización de la producción de industrias que antes no se consideraban propensas a la innovación. Ello hace que hoy sea necesario mirar estos temas desde una perspectiva mucho más sistémica y reconocer que la actividad industrial tiene una relación más profunda con los recursos y los servicios naturales, y que ciertos límites que hasta hace poco parecían insuperables se han vuelto más difusos. La industrialización de los recursos naturales hace que, en la actualidad, la industria y los servicios tiendan a juntarse y complementarse. Esto tiene consecuencias analíticas cruciales, y exige analizar de qué se trata la industrialización.

La aparición de nuevas formas con base científica para fabricar productos básicos, para introducir al mercado nuevos productos basados en procesos orgánicos y en tecnologías verdes de menor impacto

medioambiental y para incorporar la inteligencia artificial y la minería de datos, permite definir un vasto territorio de posibles cambios futuros en la estructura productiva. De este modo, se va enriqueciendo la mirada de cuáles son en realidad los límites del sector industrial y se abren nuevos caminos al posible acceso de empresas pequeñas y medianas intensivas en conocimiento como proveedoras de servicios digitales y de tecnologías de procesos adaptados a cada modelo específico de organización de la producción. Está claro que todo esto no es automático ni está exento de dificultades, sino que requiere un profundo cambio institucional y la creación de nuevas capacidades tecnológicas y entidades regulatorias que deben acompañar el proceso de difusión del nuevo paradigma biológico-digital. Esto vuelve a traer al primer plano el rol del Estado como promotor y regulador del crecimiento y como agente constructor de las nuevas instituciones que requiere la transición hacia los modelos de organización de la producción del siglo XXI. Este será, sin duda, un proceso de construcción institucional que cada sociedad deberá encarar en el marco de su propia historia y realidad política, pero que las naciones en desarrollo tendrán que transitar en algún momento.

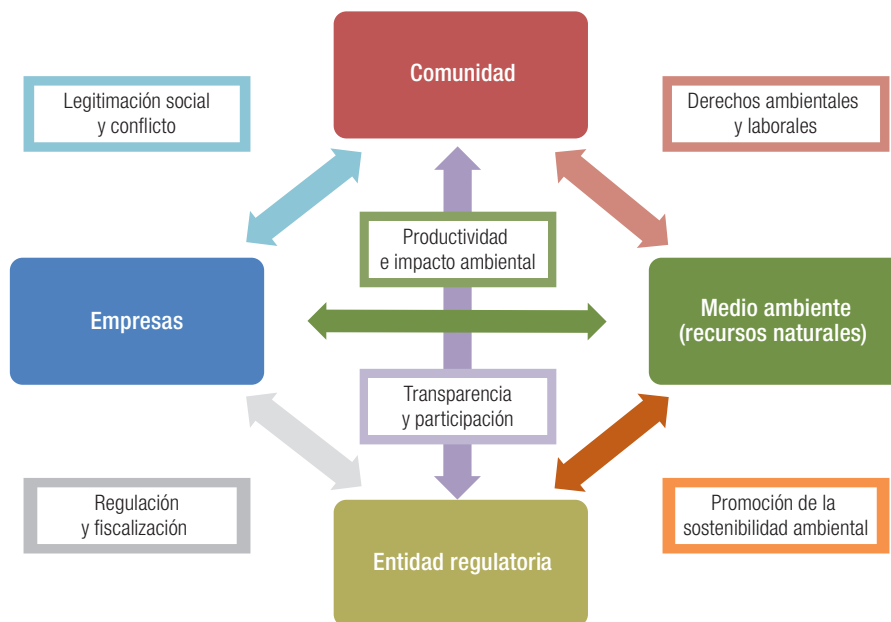
Todo esto refuerza la idea de que el nuevo paradigma biológico-digital es un proceso con un final abierto que supone una noción más amplia de lo que implica la producción manufacturera. No es necesario abandonar la idea de la industrialización como tal, pero es preciso incorporar la noción de que las biotecnologías, la genética y la industria digital abren una enorme gama de oportunidades nuevas de producir productos y servicios de alto valor agregado en cada país, lo que diversifica la estructura de producción y genera empleos de calidad, aún en las actividades basadas en productos básicos (Bisang y otros, 2006; Anlló y Bisang, 2015).

La necesidad de contar con proveedores locales de equipos y servicios de ingeniería es quizás uno de los rasgos centrales del nuevo modelo de organización para el futuro. Lo que se necesita es no pensar que importar tecnología del exterior es la única alternativa posible, sino considerar que establecer una base local de subcontratistas para los servicios de ingeniería y la provisión de conocimientos especializados adaptados a los diversos contextos locales abre una amplia gama de oportunidades nuevas. Las empresas locales de ingeniería avanzan en la instalación de plantas piloto para experimentar y desarrollar mejoras de procesos, y construyen prototipos para llevar adelante de manera más eficiente la sustitución y el mantenimiento de equipos importados, la automatización de tareas a lo largo de la línea de producción y la adaptación de lo nuevo a lo local. En este campo es donde se genera la gradual expansión de la densidad tecnológica nacional y va creciendo el cuadro de sofisticación tecnológica de las sociedades periféricas, algo que seguirá sucediendo en el futuro. Las empresas locales de ingeniería —pymes que emplean a biólogos y a ingenieros químicos e hidráulicos, especialistas en suelos, tecnólogos dedicados a la sostenibilidad ambiental, genetistas que producen vacunas, especialistas en estrés hídrico y muchos otros— son las que deben llevar adelante la creación de nuevos conocimientos de procesos y el diseño de equipos requeridos para la implantación de sectores productivos nuevos.

Las transformaciones asociadas a la biotecnología, a la genética y al uso de tecnologías digitales en el campo de los recursos naturales permiten avanzar por caminos que solo dos décadas atrás eran difíciles de imaginar, pero que revelan la enorme vitalidad del nuevo paradigma productivo que va tomando forma en estos segmentos de la matriz productiva. Se abren nuevos campos para la innovación adaptativa y nuevas oportunidades para pymes locales de alto contenido tecnológico que permitirían abrir nichos novedosos en los mercados mundiales a partir de un nuevo paradigma, aún en su etapa incipiente. Debe apoyarse a las universidades y escuelas técnicas locales para alentar la formación de técnicos y profesionales que incursionen en estos campos y faciliten la aparición de emprendimientos locales que de manera gradual se abran paso hacia estas actividades. La banca nacional de desarrollo debe volver a cumplir un papel crucial —como lo hiciera en los años de posguerra— en lo que se refiere a financiar programas de esta índole. Si bien el proceso de transformación estructural es aún muy incipiente, la expansión de este segmento moderno de la matriz productiva parece estar avanzando a un ritmo significativo.

Los sectores basados en los recursos naturales se estructuran en torno a una lógica de interdependencia dinámica entre las empresas que explotan el recurso, sus proveedores de insumos intermedios y servicios de ingeniería, las entidades de regulación del Estado, que supervisan a estas empresas y monitorean sus efectos sobre el medio ambiente, y la comunidad local donde el recurso se explota. Esta lógica es muy diferente de la lógica neoclásica del productor aislado que opera sin mayor diálogo con sus competidores y proveedores, y responde de manera exclusiva a las señales de los precios. Esa interdependencia dinámica está representada en el diagrama 1.

**Diagrama 1**  
Interdependencias dinámicas en las industrias basadas en la explotación de recursos naturales



**Fuente:** Elaboración propia.

Estas industrias siguen una senda de desarrollo en la que todos los agentes que participan en la cadena productiva transitan procesos de aprendizaje y acumulan capacidades tecnológicas a lo largo del tiempo. Esto impulsa gradualmente cambios en la estructura del mercado y en el comportamiento a nivel empresarial e industrial.

En este proceso evolutivo se requieren distintos bienes públicos y un diseño apropiado de las políticas sectoriales industriales que tome en cuenta las necesidades de la industria, comenzando por el acceso al paquete inicial de conocimientos tecnológicos y a los recursos humanos calificados que se necesitan en las etapas iniciales. A continuación, el enfoque pasa a centrarse en el apoyo al desarrollo de subcontratistas locales de ingeniería, la construcción de plantas piloto e infraestructura de investigación, un adecuado marco regulatorio que proteja la competencia y prevenga el desplazamiento de las pymes y órganos de supervisión que salvaguarden la sostenibilidad de los recursos naturales a lo largo del tiempo y den seguimiento a los impactos del sector en la biosfera. También se requieren escuelas, postas sanitarias, infraestructura vial y conectividad digital, ya que por lo general la producción en estas industrias se lleva a cabo en regiones alejadas que carecen de dichos servicios. En otros términos, la política industrial debe concebirse como una secuencia de intervenciones específicas según la etapa y la localidad de que se trate, a fin de resolver las cambiantes necesidades que van surgiendo a lo largo de proceso de crecimiento de estas actividades. En el diagrama 2 se expone una manera posible de representar esa idea.

**Diagrama 2**  
Fases del desarrollo sectorial y temas de política industrial



En cada uno de estos campos se necesitan bienes públicos de diversa índole

**Fuente:** Elaboración propia.

Esta lógica de fases de crecimiento evolutivo guarda una estrecha relación con la narrativa schumpeteriana de la innovación como fuerza transformadora del capitalismo. Pese a que dicho autor no se ocupa de los recursos naturales propiamente dichos, se puede entender intuitivamente que su lógica analítica brinda una herramienta útil para comprender lo que está comenzando a ocurrir en el capitalismo periférico en los albores del siglo XXI a partir de modelos de organización industrial basados en la ciencia en el ámbito de los recursos naturales y en la provisión de servicios digitales.

Se trata de un paradigma productivo que recién comienza a desplegarse en los países de la periferia. Tanto los adoptantes de los nuevos procesos como de los productores de equipos y servicios digitales tienen un largo camino por recorrer hasta que se pueda hablar de un paradigma productivo consolidado. El proceso ha comenzado antes y ha avanzado con rapidez en países desarrollados, pero es claro que está comenzando a tomar forma también en países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Uruguay, si bien con cierto rezago respecto a la frontera tecnológica internacional. Con todo, resulta notorio el avance de estos países en la última década, con la participación de un gran número de empresas pequeñas y medianas de capital nacional. La reducida escala de dichas empresas constituye todavía un factor limitante para que puedan competir con las grandes empresas transnacionales que venden servicios de ingeniería o con empresas chinas o indias que han ingresado como participantes en años recientes. Esto pone de relieve la necesidad de analizar la cuestión desde la perspectiva de la teoría de las industrias incipientes, según la cual estas nuevas actividades exigen apoyo durante la etapa de aprendizaje e implantación hasta que maduran. La presencia de grandes empresas internacionales de ingeniería en estos mercados constituye sin duda un peligro importante para el desarrollo y la consolidación de empresas locales capaces de competir con aquellas. No

obstante, la mayor ductilidad de estas últimas para adaptarse a las necesidades locales les confiere una importante ventaja comparativa respecto a las grandes empresas internacionales, que solo ofrecen paquetes genéricos de tecnología y no tienen grandes incentivos para adaptarlos a los requisitos específicos de cada contexto en particular.

## **V. De cara al futuro: estancamiento y pobreza creciente, nuevas tecnologías disruptivas, incertidumbre, nuevos participantes en la economía mundial y deterioro del entorno de gobernabilidad interna**

El panorama hasta aquí presentado describe a trazos gruesos el cuadro que hoy enfrentan los países en desarrollo. Se destacan tres esferas principales. Por un lado, el estancamiento del sector manufacturero que están experimentando estos países tras la crisis de la deuda. Sostenemos que tal ha sido la consecuencia de la falta de una estrategia de desarrollo productivo y tecnológico a largo plazo y de haber aplicado acriticamente una estrategia de macrogestión de la economía centrada en el logro de metas de equilibrio fiscal y financiero a corto plazo.

En segundo lugar, el impacto de la transición hacia tecnologías de organización de la Industria 4.0 asociadas a la digitalización, la robótica, el uso de la inteligencia artificial y otros procesos de modernización tecnológica. Esta transición ya ha comenzado en muchos países en desarrollo. Si bien hasta ahora solo se ha puesto en práctica en un grupo reducido de empresas en países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y el Uruguay, parece ser un fenómeno irreversible que exigirá un cuidadoso análisis y apoyo del sector público en el futuro.

Además de los dos temas mencionados, un tercer aspecto que exige consideración urgente es la recuperación de la reciente crisis sanitaria planteada por el COVID-19. Constituye una clara prioridad revitalizar los equipos de atención primaria de la salud, avanzar en la provisión de vacunas y medicamentos, mejorar la infraestructura física de hospitales y centros de salud, y restablecer la moral del personal médico y paramédico, que se ha visto sumamente deteriorada en años recientes. Sin duda estas cuestiones requerirán ingentes gastos del Estado en países donde las finanzas públicas están claramente sometidas a una enorme presión.

Sumado a ello, existe una necesidad acuciante de modernizar y actualizar las capacidades competitivas de la estructura productiva de cada país a fin de promover nuevas actividades de producción que se ajusten a los nuevos patrones de consumo que han surgido en los mercados mundiales, así como la transición hacia fuentes de energía renovables, la gestión adecuada de los recursos hídricos, el avance en los procesos de la electromovilidad y la descarbonización de la producción.

Esta división entre temas urgentes que reclaman acciones a corto y mediano plazo y temas estructurales que deberían abordarse en paralelo, pero con una mirada de más largo alcance, induce a pensar en una necesaria reestructuración del papel y la dimensión del Estado, así como en la construcción de nuevas instituciones capaces de revitalizar la inversión y potenciar la acumulación de capacidades tecnológicas internas. Los recursos disponibles son claramente insuficientes, por lo que se necesita forjar un nuevo acuerdo social que propicie reformas en los planos fiscal e impositivo que permitan contar con financiamiento a largo plazo para garantizar un crecimiento económico equitativo y con mayor inclusión social. Un elemento central de todo este proceso es que el nuevo acuerdo social debe orientarse hacia mejorar la gobernabilidad democrática y reducir la brecha entre el segmento moderno y el segmento que ha quedado rezagado, que se caracteriza por la pobreza extrema y la exclusión social.

Esto nos lleva nuevamente al tema fundamental del papel del Estado en la economía y la necesidad de nuevos modelos de cooperación entre los sectores público y privado, que sean capaces de reducir la brecha de desigualdad que se ha abierto en la sociedad y abordar el estancamiento de la productividad —que ha perjudicado gravemente la competitividad de los mercados mundiales—, a la vez que promueven la transformación a largo plazo de la estructura productiva. Esto resalta con claridad el papel del Estado que crea nuevas instituciones, expande el gasto en programas de investigación y desarrollo, financia la innovación y apoya el desarrollo de capacidades tecnológicas nacionales en pymes, a la vez que aplica políticas dirigidas a reducir la pobreza y la exclusión social. En un escenario en que el funcionamiento de las reglas competitivas se ve en gran medida afectado por fallas de mercado relacionadas con la colusión entre las empresas, la evasión fiscal y la captura de los recursos públicos por los grandes grupos corporativos, la forma correcta de avanzar hacia un programa público-privado de acciones futuras más cooperativo, capaz de garantizar el acceso a recursos permanentes y de largo plazo para enfrentar la amplia gama de cuestiones que deben atenderse, se transforma en una cuestión clave. La manera de promover la confianza y la cooperación mutuas entre sectores de la sociedad que son más proclives a la confrontación que a la aceptación de un diálogo honesto entre sí es claramente una cuestión central que sigue sin respuesta en un mundo en desarrollo que busca avanzar hacia un futuro mejor.

## Bibliografía

- Anlló, G. y R. Bisang (2015), *Bioeconomía, cambio estructural y respuestas globales: una ventana de oportunidad para las producciones basadas en recursos naturales renovables*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Bisang, R. y otros (comps.) (2006), *Biotecnología y desarrollo: un modelo para armar en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros.
- Hicks, J. (1937), "Mr. Keynes and the 'classics'; a suggested interpretation", *Econometrica*, vol. 5, N° 2, abril.
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, MacMillan.
- Lucas, R. E. y E. C. Prescott (1971), "Investment under uncertainty", *Econometrica*, vol. 39, N° 5, septiembre.
- Lucas, R. E. y L. A. Rapping (1969), "Real wages, employment, and inflation", *Journal of Political Economy*, vol. 77, septiembre-octubre.
- Lucas, R. E. y T. J. Sargent (1978), "After Keynesian macroeconomics", *After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment*, Conference Series, N° 19, Banco de la Reserva Federal de Boston.
- Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers.
- \_\_\_\_\_(1939), *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Solow, R. (1988), "Growth theory and after", *American Economic Review*, vol. 78, N° 3, junio.



# Informalidad, protección social y bienestar en la crisis del COVID-19 en cuatro países latinoamericanos<sup>1</sup>

Santiago Poy y Ramiro Robles

Recibido: 02/11/2022  
Aceptado: 13/02/2023

## Resumen

Se comparan los efectos de los choques en el mercado laboral y las respuestas de política social en el bienestar de las personas tras la irrupción de la pandemia de COVID-19 en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. Se evalúa el papel de los ingresos laborales de los sectores formal e informal y de las transferencias sociales en el cambio observado en la distribución del ingreso y el bienestar. Se trabajó con microdatos de encuestas de hogares armonizadas y se realizó un análisis de microdescomposiciones por fuentes de ingresos. En los cuatro países la pérdida de ingresos laborales fue el principal mecanismo que explicó la pérdida de ingresos, y lo ocurrido en el sector informal fue determinante para explicar el incremento de la pobreza. Los ingresos por transferencias cumplieron un papel disímil sobre el bienestar según los países, tanto por la magnitud de su impacto como por su función en términos de equidad.

## Palabras clave

Empleo, mercado de trabajo, política social, seguridad social, ingresos familiares, COVID-19, aspectos económicos, sector informal, estadísticas del empleo, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay

## Clasificación JEL

D31, E24, H55

## Autores

Santiago Poy es Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: santiago\_poy@uca.edu.ar.

Ramiro Robles es Becario Doctoral financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: rrobles@sociales.uba.ar.

<sup>1</sup> La elaboración de este artículo contó con financiamiento del Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) 800 202103 00017 CT del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) 2020 SERIE A-02187 de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de la Argentina.

## I. Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) desató una crisis socioeconómica internacional cuyas consecuencias están lejos de haberse disipado. En 2020, el gran confinamiento se tradujo en una caída del producto mundial del 3,3%, una de las contracciones más altas desde la Gran Depresión (FMI, 2020). Las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que en 2020 se perdieron el 16% de las horas potencialmente trabajadas, debido al impacto de las medidas sanitarias (OIT, 2021). La recuperación de la economía mundial en 2021 fue significativa, pero no solo fue heterogénea en términos regionales y sectoriales, sino también incierta debido al aumento de la inflación y la volatilidad financiera internacional (CEPAL, 2022). El empleo, por su parte, no ha logrado alcanzar todavía los niveles que se registraban con anterioridad a la irrupción de la pandemia.

Más allá del sustrato biológico de la enfermedad, que explicó su carácter global, es claro que la forma en que los países transitaron la pandemia no puede desligarse de sus configuraciones sociales. América Latina y el Caribe fue la región más golpeada por la pandemia de COVID-19, en múltiples dimensiones. Por un lado, a fines de 2021 la región concentraba el 28,4% del total de muertes por COVID-19 del mundo, con solo el 8,4% de la población mundial. Por otro lado, en 2020 el PIB regional se redujo más del doble (6,8%) que el producto mundial (CEPAL, 2022) y se perdieron más empleos que en el resto del mundo (OIT, 2021). Estos resultados indicarían que la pandemia interactuó con las singularidades de la estructura socioeconómica y de los regímenes de bienestar latinoamericanos (Filgueira y otros, 2020; Lustig y Tommasi, 2020).

El objetivo de este artículo es examinar cómo incidieron los choques en el mercado de trabajo y las respuestas de política social en el bienestar de las personas tras la irrupción de la pandemia de COVID-19 en cuatro países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Aunque se cuenta con valiosa información agregada sobre los impactos socioeconómicos y laborales de la pandemia (CEPAL, 2022; OIT, 2021), se carece de un examen minucioso y comparativo que explicita los mecanismos subyacentes a las variaciones verificadas en la distribución del ingreso y los niveles de bienestar. A modo de hipótesis que requiere una indagación posterior, cabe suponer que el carácter fragmentado de los mercados de trabajo de la región habría desempeñado un papel clave en la pérdida de bienestar que afectó a los hogares y las personas, a la vez que la magnitud y el alcance de la política social aplicada por los Estados debería haber desempeñado un papel disímil en términos de su capacidad para amortiguar los efectos de la crisis. El objetivo de este artículo es, por consiguiente, explicitar los mecanismos que subyacen al cambio en el bienestar que se produjo después de la irrupción de la pandemia, en comparación con la situación anterior.

Uno de los rasgos característicos de América Latina es su heterogeneidad estructural, que se refiere a las brechas productivas y tecnológicas existentes entre sectores, ramas de actividad y empresas (Abeles, Lavarello y Montagu, 2013; Cortés y Salvia, 2019; Infante, 2011). Estos clivajes productivos se expresan en mercados de trabajo con alta prevalencia del sector informal —ocupaciones en sectores de muy baja productividad— y condiciones laborales precarias, que se refuerzan con la inestabilidad económica crónica de los países periféricos (French-Davis, 2015; Schteingart, 2018). En ausencia de sistemas de seguro de desempleo extendido y ante la insuficiente demanda de trabajo en los sectores formales, el sector informal ha funcionado tradicionalmente como un refugio ante el desempleo. Un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló que, con anterioridad a la pandemia de COVID-19, el 39,3% de la población latinoamericana en edad económicamente activa se desempeñaba en el sector informal (Acevedo y otros, 2021).

En ese contexto, la pandemia de COVID-19 tuvo efectos singulares en los mercados de trabajo de la región. La pandemia destruyó empleos especialmente en los servicios, el comercio y la construcción, lo que afectó con mayor intensidad a trabajadores no asalariados e informales (Weller, 2020). Un

elemento crucial de esta crisis fue el desacople del tradicional mecanismo de ajuste de los mercados de trabajo de la región: debido a las restricciones sanitarias, el sector informal no pudo desempeñar su papel de “refugio” de la fuerza laboral (Acevedo y otros, 2021; Beccaria y Maurizio, 2020; Bertranou y Maurizio, 2020). La pandemia también profundizó tendencias a la reestructuración de los mercados de trabajo: se incrementó el empleo en sectores relacionados con la salud, el comercio electrónico, la economía de plataformas y los servicios basados en conocimiento (Weller, 2020). Acevedo y otros (2021) estiman que en la recuperación económica posterior a la pandemia el sector informal volverá a crecer debido a la necesidad de la población de recuperar ingresos perdidos durante la emergencia sanitaria.

América Latina se ha caracterizado tradicionalmente por la existencia de regímenes de bienestar fragmentados (Filgueira, 1998), que han promovido grados muy desiguales de incorporación social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Esta estratificación ha tendido a reproducir, en general, los notorios clivajes asociados a la heterogeneidad estructural y la segmentación de los mercados de trabajo. La magnitud de los excedentes de fuerza de trabajo en el sector informal ha limitado la viabilidad de modalidades universales de protección, a la vez que la heterogeneidad productiva ha restringido la capacidad de financiar esos instrumentos (Tokman, 2007). Durante la década de 2000, en un contexto mundial favorable, el mayor espacio fiscal y el crecimiento económico permitieron la expansión de los sistemas de protección social (tanto en modalidades contributivas como no contributivas). El porcentaje de población cubierto por transferencias monetarias condicionadas pasó del 3,6% al 20,2% entre 2000 y 2016 (Cecchini y Atuesta, 2017), mientras que la proporción de personas mayores cubiertas por pensiones pasó del 51,5% al 77,1% en el mismo lapso (Arenas de Mesa, 2019). Esta expansión coincidió con una persistente segmentación de los tipos de cobertura social de acuerdo con clivajes socioeconómicos (Filgueira, 2015; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). A la vez, en ausencia de reformas tributarias progresivas que hicieran posible financiar los sistemas de protección no contributivos, se ha puesto en entredicho la sostenibilidad fiscal de los sistemas de protección social en un contexto de estancamiento económico.

Ante la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, la reacción de las autoridades en materia de protección social ha variado de un país a otro, respondiendo a las características más generales de los regímenes de bienestar, pero también a la orientación política de los Gobiernos y a la evolución epidemiológica. De acuerdo con Filgueira y otros (2020, pág. 50), las medidas aplicadas pueden clasificarse en dos tipos: recursos transferidos directamente a hogares y personas, y exoneraciones y créditos a hogares y familias. Las primeras —que constituyen el foco de interés aquí— fueron acciones relacionadas con la seguridad social, las transferencias no contributivas y las transferencias en especie (como la alimentación escolar y la provisión de canastas de alimentos). En gran parte de los países latinoamericanos se observó la creación de nuevas prestaciones, dirigidas a una población objetivo particularmente afectada por la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en la Argentina y Chile, el programa de asistencia alimentaria *Ñangareko* en el Paraguay, el Bono Universal en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Bono Familiar Universal en el Perú o la Ayuda de Emergencia (*Auxílio Emergencial*) en el Brasil (Filgueira y otros, 2020). Además, los Gobiernos realizaron acciones en materia de gasto dirigidas a sostener a empresas y, por su intermedio, el empleo de sectores formales.

En términos sustantivos, en este artículo se propone un estudio comparativo de cuatro casos nacionales que comparten una serie de rasgos estructurales, aunque con distinta intensidad. En efecto, la existencia de ostensibles brechas de productividad entre sectores y dentro de ellos atraviesa al conjunto de las economías de América Latina (Ffrench-Davis, 2015). De acuerdo con Infante (2011), los países de la región pueden clasificarse en tres grupos: países con heterogeneidad estructural moderada, que presentan las menores brechas de productividad; países con heterogeneidad estructural alta, que tienen los menores niveles de ingreso y producto por ocupado, con grandes brechas sectoriales, y un grupo de países de heterogeneidad estructural intermedia, que se asemejan al promedio de los países de América Latina. Desde esta perspectiva, los cuatro países elegidos para el análisis se ubican en los

niveles moderado o intermedio de la clasificación según heterogeneidad estructural (Infante, 2011). Esto significa que han alcanzado mayores niveles de desarrollo relativo y cuentan con una trama productiva más densa y una mayor institucionalización de sus mercados de trabajo que el promedio de la región. Esos cuatro países generan casi el 40% del producto de la región y un tercio del empleo total (CEPAL, 2019), y se encuentran entre los países con menores tasas de informalidad (OIT, 2021).

No obstante, se destacan importantes diferencias referidas al tamaño de sus economías: el PIB de la Argentina y el Brasil es muy superior al de Chile y, en especial, al del Uruguay (véase el cuadro 1). Si se toma en cuenta el PIB per cápita como un indicador indirecto (*proxy*) del bienestar, es posible agrupar a la Argentina, Chile y el Uruguay, por un lado, frente al Brasil, por el otro. Chile y el Uruguay son países con economías más abiertas —si se considera el nivel de exportaciones en relación con el PIB— que la Argentina y el Brasil y, además, el caso chileno se caracteriza por el peso significativo de las actividades primarias (agroindustria y minería). La magnitud de la heterogeneidad estructural en las cuatro economías se plasma en la elevada incidencia que presenta el empleo en el sector informal, aunque, al respecto, también se observan diferencias significativas: los casos de Chile y el Uruguay presentan niveles de incidencia muy inferiores a los de la Argentina y el Brasil.

### Cuadro 1

Países seleccionados: indicadores socioeconómicos seleccionados, último año con información disponible

Indicador	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
PIB ( <i>En millones de dólares, en paridad del poder adquisitivo (PPA)</i> ) <sup>a</sup>	985 205	3 127 524	496 085	78 121
PIB per cápita ( <i>En dólares, en paridad del poder adquisitivo (PPA)</i> ) <sup>a</sup>	21 507	14 615	25 821	22 415
Industria respecto del PIB ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>b</sup>	15,5	9,6	8,7	10,7
Actividades primarias respecto del PIB ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>c</sup>	10,7	11,6	17,8	7,1
Exportaciones respecto del PIB ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>a</sup>	18,3	20,1	31,9	31,5
Inversión respecto del PIB ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>a</sup>	17,1	18,9	25,3	18,4
Tasa de empleo ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>d</sup>	53,3	54,6	58,3	56,6
Tasa de desempleo ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>d</sup>	9,8	11,9	7,2	8,9
Sector informal urbano como proporción del empleo urbano total ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>d</sup>	41,3	40,6	28,1	35,0
Incidencia de la pobreza (línea de pobreza: 5,50 dólares diarios en paridad del poder adquisitivo (PPA)) (2019) ( <i>En porcentajes</i> ) <sup>e</sup>	7,3	17,6	2,5	1,0
Coefficiente de Gini (2019) <sup>e</sup>	0,428	0,545	0,438	0,378

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Banco Mundial, 2021.

<sup>b</sup> CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org>, 2021.

<sup>c</sup> CEPALSTAT, 2021: se incluyen agricultura, ganadería, caza, pesca, silvicultura y explotación de minas y canteras.

<sup>d</sup> CEPALSTAT, 2019 (excepto en el caso de Chile, en que los datos corresponden a 2017).

<sup>e</sup> Elaboración propia a partir de encuestas de hogares nacionales.

Si bien los sistemas de protección social y, más genéricamente, los regímenes de bienestar en los países de la región tendieron a reproducir las fragmentaciones estructurales de los mercados de trabajo (Filgueira, 2015), existen algunas diferencias entre los países seleccionados. Tras el trabajo inicial de Mesa-Lago (1989) —que identificó grupos de países “pioneros” por su implementación de sistemas de seguro social—, Filgueira (1998) distinguió tres tipos de regímenes de bienestar en la región. Los países de “universalismo estratificado” cuentan con coberturas sociales amplias, beneficios variables y altos grados de inequidad asociados al estatus laboral. Este tipo de régimen ha caracterizado, históricamente, a la Argentina, Chile y el Uruguay. Los países con regímenes de bienestar “duales” han tendido a acentuar la pauta de estratificación junto con la heterogeneidad territorial. Este modelo ha predominado en el Brasil y México. Los regímenes “excluyentes”, por último, han predominado en los países andinos y en Centroamérica, y se han caracterizado por la presencia de sistemas excluyentes de seguridad social como resultado de la captura estatal por parte de las élites (Del Valle, 2010).

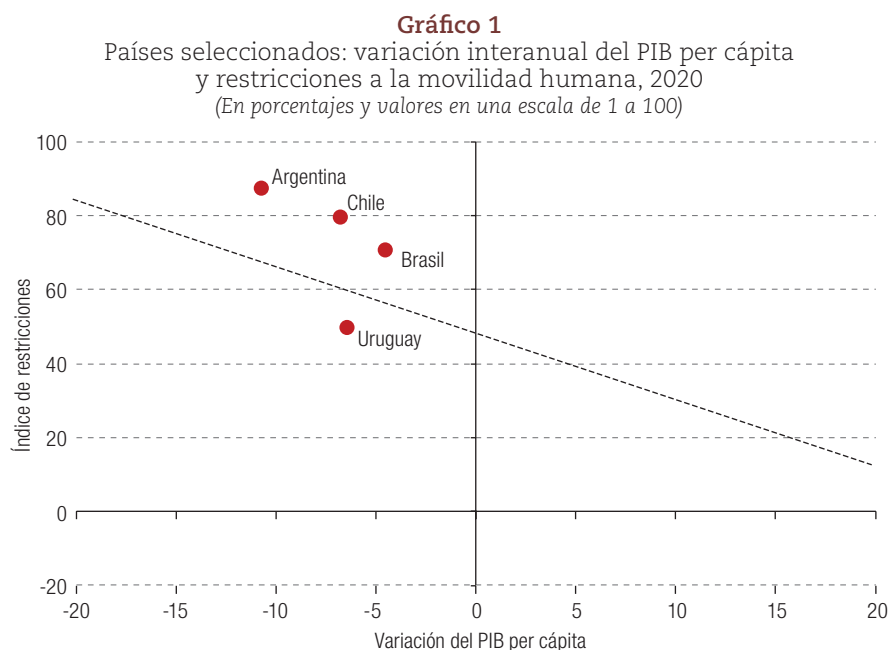
Los cuatro casos seleccionados comparten semejanzas en el contexto de la región, atravesada por una persistente heterogeneidad estructural y el sostenimiento de mercados laborales muy fragmentados. Además, los cuatro países han desarrollado regímenes de bienestar extendidos, aunque segmentados en cuanto a acceso y beneficios. En términos de la investigación comparativa, por lo tanto, se trata de casos nacionales que comparten marcados rasgos estructurales, aunque con diferente intensidad. Al mismo tiempo, como se describe a continuación, los cuatro países sufrieron de distinta manera el impacto de la crisis económica derivada de la pandemia y, además, aplicaron diferentes estrategias de política pública.

En la próxima sección se exponen los impactos de la pandemia en la economía de los cuatro países seleccionados y se describen las respuestas de política instrumentadas. En la tercera parte se presentan las fuentes de datos y se describe la metodología de microdescomposiciones utilizada. En la cuarta sección se discuten los resultados empíricos, y en el último apartado se presentan las conclusiones del estudio.

## **II. Impactos de la pandemia de COVID-19 y respuestas de política en cuatro países latinoamericanos**

La pandemia de COVID-19 afectó con particular intensidad a los países de la región, como resultado de la fragilidad estructural de sus economías ante los flujos comerciales y financieros externos y de la necesidad de implementar medidas rigurosas de restricción a la movilidad. Sin embargo, los efectos de la pandemia en términos macroeconómicos fueron disímiles en los diferentes países latinoamericanos, debido a la desigual capacidad de respuesta a la crisis, la dureza de las medidas de cierre aplicadas y la dinámica que ya venían presentando las economías en los años anteriores (CEPAL, 2022). El momento más álgido de la crisis económica se produjo en el segundo trimestre de 2020 y, desde entonces, se comenzó a registrar una incipiente recuperación.

En América Latina, la crisis fue impulsada por todos los componentes de la demanda agregada, aunque el papel principal le correspondió al consumo privado. Los sectores más afectados fueron la industria manufacturera, la construcción, el comercio y el transporte (CEPAL, 2022). Los cuatro países considerados en este trabajo enfrentaron efectos económicos disímiles tras la irrupción de la pandemia, a la vez que desplegaron medidas de contención de distinta intensidad (véase el gráfico 1). Por un lado, la Argentina fue el país donde el PIB per cápita presentó la mayor caída y donde las restricciones aplicadas alcanzaron mayor severidad; por otro lado, en el Uruguay el PIB per cápita tuvo una menor caída y se aplicaron restricciones menos severas. Sin embargo, los casos de Chile y el Brasil evidencian que la relación entre las medidas de restricción y los efectos económicos no es directa: ello revela el papel fundamental que tuvo lo ocurrido con los flujos de comercio mundial en el desempeño económico agregado de los países.



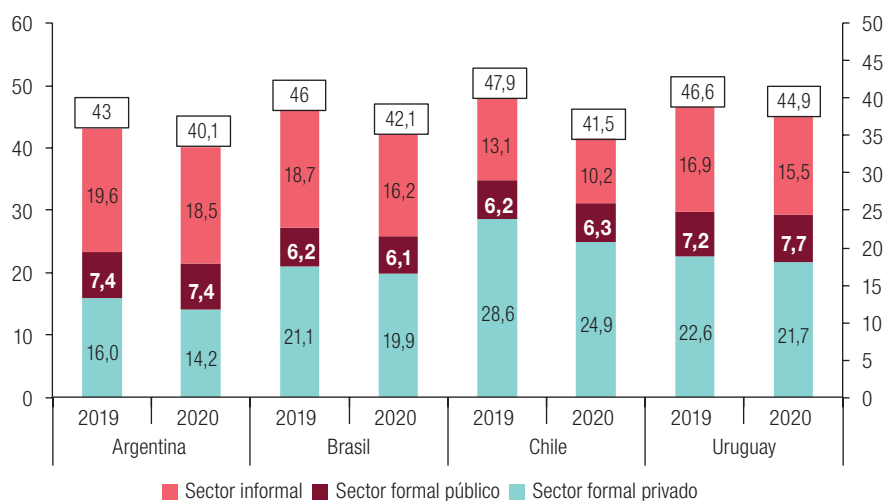
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial y Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford, "Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OXCGR)".

A su vez está documentado el efecto regresivo de la crisis sanitaria sobre los agregados del mercado de trabajo (Weller, 2020). La OIT destacó la pérdida masiva de horas trabajadas a nivel mundial y, en especial, en los países de la región (Maurizio, 2021). Las encuestas de hogares permiten observar una caída inédita de las tasas de empleo en los cuatro países seleccionados (véase el gráfico 2). Esta reducción fue el efecto inmediato de las restricciones a la movilidad y no se plasmó en un incremento equivalente de la tasa de desempleo, sino en un crecimiento de la inactividad (Betranou y Maurizio, 2020). Un análisis de la composición de la tasa de empleo antes y después de la irrupción de la pandemia revela el papel diferencial que tuvieron en su evolución los distintos sectores económico-ocupacionales: mientras que el empleo en el sector público se mantuvo sin cambios, las mayores contracciones relativas se produjeron en el sector informal<sup>2</sup>.

Los Gobiernos de todo el mundo debieron implementar medidas de política dirigidas a atemperar el efecto económico de la crisis. El cierre masivo de actividades demandó la instrumentación de algún tipo de sostenimiento de los ingresos. En el caso latinoamericano, este desafío adquirió mayores dimensiones debido al fuerte efecto que el cierre de actividades tuvo sobre el sector informal, en el que se ocupa una parte significativa de la población (Beccaria y Maurizio, 2020). A pesar de que los cuatro países analizados contaban con regímenes de bienestar más desarrollados que el promedio regional, sus respuestas de política estuvieron marcadas por el desarrollo de arquitecturas institucionales ad hoc, que se acoplaron a las precedentes, a la vez que fueron sensibles a la evolución epidemiológica de cada país.

<sup>2</sup> Es importante advertir que, por motivos de comparabilidad, los datos del gráfico 2 se limitan al cuarto trimestre de cada año, período en que en el caso de 2020 ya se observaba una incipiente reactivación de la economía. Otros antecedentes sugieren que el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector informal habría sido mucho más significativo que el aquí presentado (Maurizio, 2021).

**Gráfico 2**  
Países seleccionados: composición de la tasa de empleo,  
cuarto trimestre de 2019 y cuarto trimestre de 2020  
(En porcentajes del total de la población)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de microdatos de las encuestas de hogares de cada país.

En la Argentina, los esfuerzos estatales combinaron dos componentes. Por una parte, se establecieron montos de refuerzo extraordinarios para los beneficiarios del sistema contributivo de pensiones y jubilaciones y para los perceptores de transferencias no contributivas (la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentar y las pensiones a la vejez, discapacidad e invalidez). También se pospuso el vencimiento de prestaciones por seguro de desempleo y se incrementaron los montos. La principal innovación en materia de protección social fue la introducción del Ingreso Familiar de Emergencia: un conjunto de transferencias extraordinarias y no contributivas sucesivas, diseñado para asalariados en empleos precarios, ocupados del sector informal y desocupados sin seguro contributivo (Rubio y otros, 2020; Poy y Pla, 2022). Por otra parte, el Gobierno implementó políticas dirigidas a sostener los niveles de empleo y la actividad de empresas privadas formales afectadas por las restricciones a la movilidad. Se prohibieron los despidos, se ampliaron las líneas de crédito para pymes y se pusieron en marcha distintas facilidades fiscales. La iniciativa más relevante fue el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluyó la postergación del pago de contribuciones patronales y el pago por parte del Estado de hasta el 50% del salario neto de los trabajadores (hasta un máximo de dos salarios mínimos).

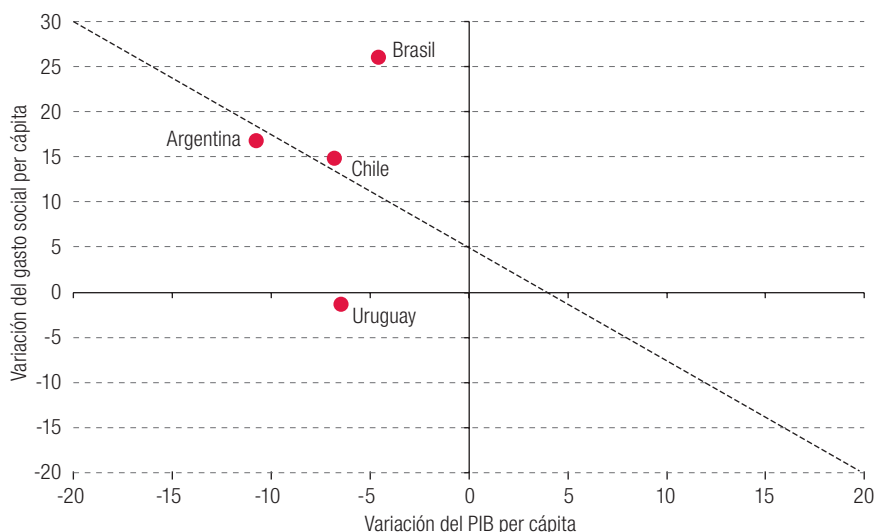
En el Brasil también se aplicó una combinación de nuevas intervenciones sociales y reforzamiento de los programas de protección social previos. Entre las primeras, destaca la flexibilización de las condiciones de permanencia e ingreso al programa de transferencias, el adelanto de prestaciones a los perceptores de pensiones contributivas y la posibilidad de efectuar retiros por una única vez del fondo de pensiones. Entre las políticas sociales innovadoras, destacó la Ayuda de Emergencia. Esta modalidad, que alcanzó una elevada cobertura, consistió en transferencias mensuales sucesivas, por hasta cinco entregas, y se orientó principalmente a trabajadores del sector informal. Más tarde, también incorporó a grupos de personas laboralmente inactivas pero pertenecientes a grupos que se determinó que estaban en condición de vulnerabilidad (Filgueira y otros, 2020). En cuanto a las medidas dirigidas al empleo formal, el Gobierno implementó el Beneficio de Emergencia para la Preservación del Empleo y de la Renta (*Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda*), calculado como un porcentaje del seguro de cesantía que le correspondería al trabajador en caso de ser despedido (OIT, 2021).

Chile también introdujo innovaciones y modificó regímenes preexistentes. Se otorgó un bono extraordinario a los hogares que estaban registrados en los distintos sistemas de transferencias condicionadas, el Subsidio Único Familiar (SUF) y el Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO). Al igual que en los casos descritos antes, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue un instrumento novedoso que se creó a raíz de la pandemia. Con montos per cápita decrecientes de acuerdo con el número de miembros de hogar, este instrumento se dirigió a hogares sin ingresos formales o con ingresos formales inferiores a cierto umbral (Rubio y otros, 2020; Filgueira y otros, 2020). Con respecto al empleo y los ingresos de los sectores formales, el Gobierno chileno estableció distintas facilidades fiscales y amplió líneas de crédito para pequeñas y medianas empresas. A su vez, se aumentaron los recursos del Fondo Solidario de Cesantía y se flexibilizaron los criterios de acceso y uso del seguro de cesantía. En este sentido, se redujeron sucesivamente los requisitos de cotización para acceder al beneficio, se incorporó a este régimen a las personas que trabajan en el servicio doméstico y se permitió que las empresas fijaran reducciones horarias a cambio de que los trabajadores pudieran acceder a parte de la erogación del seguro (OIT, 2020).

Por último, el caso del Uruguay resulta singular. A diferencia de los tres casos anteriores, el Gobierno uruguayo no dispuso un incremento cuantitativo extraordinario del gasto social per cápita durante la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020). Tampoco se introdujeron programas de política social de transferencias novedosos enraizados en la coyuntura. A pesar de ello, cabe destacar que se duplicaron sucesivamente, de forma extraordinaria, los montos de las dos principales modalidades de transferencia condicionada, la Tarjeta Uruguay Social y la Asignación Familiar - Plan Equidad (Rubio y otros, 2020; Velásquez Pinto, 2021). Con respecto a las medidas de apoyo para sectores formales, el Gobierno creó el Fondo Coronavirus y se flexibilizó el régimen de seguro de desempleo, con el fin de facilitar el acceso de trabajadores temporales, con suspensión temporaria o con reducción horaria, y de trabajadores de las ramas de actividad más afectadas por la pandemia (OIT, 2020).

En el gráfico 3 es posible observar la relación entre el impacto económico de la pandemia —medido por la variación del PIB per cápita entre 2019 y 2020— y la magnitud de la respuesta de política implementada —expresada mediante el aumento del gasto social per cápita—. Si se consideran los valores asociados al eje horizontal, se observa que el mayor impacto económico se verificó en la Argentina, país que ya arrastraba una proyección negativa como resultado de una crisis macroeconómica iniciada en 2018. Chile, el Brasil y el Uruguay mostraron rendimientos similares. En cambio, en relación con el eje vertical, es posible observar la significativa diferencia en las respuestas de política: el Brasil presentó el mayor nivel de aumento del gasto social per cápita, seguido por la Argentina y Chile. El Uruguay, en cambio, tuvo un desempeño muy moderado en términos del gasto público social consolidado. Según lo descrito anteriormente, la respuesta estatal uruguayana combinó asistencia limitada, centrada en el uso de instrumentos preexistentes, y menores restricciones a la movilidad.

**Gráfico 3**  
Países seleccionados: variación del PIB per cápita y del gasto social per cápita, 2019-2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### III. Metodología

#### 1. Fuentes de datos

La información utilizada en este artículo proviene de encuestas de hogares que las oficinas nacionales de estadística aplican de manera regular en los distintos países seleccionados. En general, se trata de encuestas centradas en el relevamiento de información sobre ocupación, empleo e ingresos. También ofrecen datos sobre características sociodemográficas de la población y sus hogares. En todos los casos, los ingresos registrados por las encuestas son ingresos de bolsillo, es decir, netos de obligaciones fiscales.

Los datos de la Argentina provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de ese país. La EPH es una encuesta trimestral que releva información sobre ocupación e ingresos en 31 aglomerados urbanos de 100.000 habitantes y más, lo que resulta representativo del 62% de la población total. La encuesta brinda información sobre fuentes de ingreso laborales y no laborales de todos los integrantes del hogar. En el contexto de la pandemia, se implementó un sistema de relevamiento mixto (presencial y telefónico) de la EPH, de acuerdo con la situación epidemiológica de cada localidad (INDEC, 2020).

En el caso del Brasil, la información se elaboró a partir de la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD-C), un operativo implementado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Se trata de un relevamiento de carácter trimestral dirigido a analizar indicadores de actividad, empleo y desempleo. La encuesta abarca tanto áreas urbanas como rurales y es representativa de todo el territorio brasileño. La PNAD-C registra información sobre ingresos laborales y no laborales; sin embargo, estos últimos solo se registran en el cuarto trimestre de cada año.

La información de Chile proviene de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), que se aplica el cuarto trimestre de cada año como un módulo complementario de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). La ENE, una encuesta de fuerza de trabajo que aplica el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), no captura información sobre ingresos de la población. El propósito de la ESI fue capturar los ingresos

laborales de las personas que son clasificadas como ocupadas en la ENE, así como otras fuentes de ingreso de los hogares<sup>3</sup>. Se trata de un operativo de alcance nacional, representativo de áreas urbanas y rurales (INE de Chile, 2021).

Por último, en el caso del Uruguay la información se elaboró a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). La ECH se realiza de forma mensual en áreas urbanas y rurales del Uruguay y captura información sobre características sociodemográficas, ocupación e ingresos de la población y los hogares. El tipo de relevamiento de la ECH se modificó en 2020 con respecto a los años anteriores, al incorporarse dos cambios significativos: por una parte, un diseño de panel rotatorio (en reemplazo de la modalidad transversal previa) y, por otra parte, una modalidad de implementación telefónica, dado el contexto epidemiológico (INE del Uruguay, 2021).

La utilización de distintas fuentes de información hizo necesarias distintas decisiones metodológicas. En primer lugar, se decidió restringir el análisis a áreas urbanas, para homogeneizar la comparación entre los cuatro países elegidos. En segundo lugar, el concepto de ingreso utilizado se refiere al ingreso corriente de bolsillo. En particular, las medidas de bienestar que se describen a continuación se computaron netas de ingresos de alquiler imputado (una práctica habitual en el Brasil, Chile y el Uruguay, pero no presente en la Argentina). En tercer lugar, cabe señalar que, debido al contexto epidemiológico, las oficinales nacionales de estadística debieron implementar cambios en las formas habituales de recolección de la información (lo que afectó el modo de implementación y el tipo de muestreo). Estos cambios restringen la comparabilidad de las fuentes entre 2019 y 2020, razón por la cual todas las comparaciones que siguen deben ser consideradas con reservas. Más allá de ello, cabe aclarar que se trata de las fuentes de información más robustas para llevar adelante un análisis como el que aquí se propone. En cuarto lugar, para mantener la comparabilidad entre los países fue necesario circunscribir el análisis al cuarto trimestre de cada año. Esta decisión se basó en la disponibilidad de microdatos. Si bien consideramos que el cuarto trimestre de 2020 es representativo de la dinámica socioeconómica ocasionada por la pandemia, cabe conjeturar que los hallazgos que aquí se presentan darían cuenta de una situación más grave si se tomaran en cuenta los dos trimestres en que se produjeron los efectos más severos de las medidas de restricción (segundo y tercer trimestre de 2020).

De acuerdo con el objetivo del artículo de explicar los mecanismos que subyacen al cambio en el bienestar tras la irrupción de la pandemia, se definieron las distintas fuentes de ingreso cuyo papel se desea evaluar (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
Definición operacional de las fuentes de ingreso analizadas

Tipo de ingreso	Fuente	Definición operacional
Laborales	Ingresos del sector formal privado	Sueldos y jornales e ingresos por trabajo independiente en establecimientos de más de cinco ocupados del sector privado. Ingresos por trabajo independiente de cuentapropistas que desempeñan actividades de calificación profesional.
	Ingresos del sector formal público	Sueldos y jornales por trabajo en establecimientos del sector público.
	Ingresos del sector informal	Sueldos y jornales e ingresos por trabajo independiente en establecimientos de hasta cinco ocupados del sector privado y en hogares particulares. Ingresos por trabajo independiente de cuentapropistas que desempeñan actividades sin calificación profesional.
No laborales	Ingresos por jubilaciones y pensiones	Ingresos provenientes de jubilaciones, pensiones por vejez y/o por otros conceptos, tanto contributivas como no contributivas.
	Ingresos por transferencias sociales	Ingresos por asignaciones familiares, subsidios y ayudas sociales, transferencias monetarias condicionadas y becas de estudio.
	Otros ingresos no laborales	Otros ingresos de fuente no laboral no incluidos en los anteriores. Incluyen rentas de la propiedad, cuotas alimentarias, transferencias entre particulares y remesas, entre otros conceptos.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares nacionales.

<sup>3</sup> De acuerdo con información del INE de Chile, a partir de 2021 la ESI dejaría de aplicarse y se incorporaría un Módulo de Ingresos del Trabajo (MIT) a la ENE.

## 2. Microdescomposiciones

En este trabajo se utiliza el ingreso per cápita familiar corriente neto de obligaciones fiscales y sin ingresos imputados por alquileres para evaluar el cambio en el bienestar tras la irrupción de la pandemia de COVID-19, en comparación con la situación anterior. Se puede formalizar el ingreso per cápita  $y_{pc}^h$  del hogar  $h$  como la suma de los ingresos individuales,  $y_i$ , de los  $n$  miembros del hogar con ingresos dividida por el número de integrantes del hogar  $c_h$ :

$$y_{pc}^h = \frac{1}{c_h} \sum_{i=1}^n y_{ih} \quad (1)$$

Si se tienen dos fuentes de ingreso, laborales ( $y_{ih}^L$ ) y no laborales ( $y_{ih}^{NL}$ ), se puede reformular la ecuación (1) como:

$$y_{pc}^h = \frac{1}{c_h} \left( \sum_{i=1}^n y_{ih}^L + \sum_{i=1}^n y_{ih}^{NL} \right) = y_{pc}^{Lh} + y_{pc}^{NLh} \quad (2)$$

A su vez, de lo anterior se deriva que es posible expresar el ingreso per cápita familiar en los términos de las fuentes definidas en el cuadro 2. Para ello, los ingresos individuales de cada una de dichas fuentes fueron agregados a nivel del hogar. En ese caso, se tiene:

$$y_{pc}^h = y_{pc}^{SFh} + y_{pc}^{SPh} + y_{pc}^{SIh} + y_{pc}^{JyPh} + y_{pc}^{Transfh} + y_{pc}^{ONLh} \quad (3)$$

En (3),  $SF$  es el ingreso laboral per cápita correspondiente al sector formal privado,  $SP$  el correspondiente al sector formal público y  $SI$  el correspondiente al sector informal. En tanto,  $JyP$  son los ingresos per cápita provenientes de jubilaciones y pensiones,  $Transf$  las transferencias sociales y  $ONL$  los otros ingresos no laborales. Sobre la base de la ecuación (3) puede descomponerse la contribución de las distintas fuentes de ingreso al cambio observado en el ingreso per cápita familiar y, más genéricamente, en cualquier indicador distributivo (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013). De acuerdo con Bracco, Gasparini y Tornarolli (2019) y Obando y Andrián (2016), siendo  $\vartheta$  un indicador distributivo, será función de  $F(\cdot)$  la función de distribución acumulada del ingreso per cápita familiar:

$$\vartheta = F(y_{pc}^h, (y_{pc}^{SFh}, y_{pc}^{SPh}, y_{pc}^{SIh}, y_{pc}^{JyPh}, y_{pc}^{Transfh}, y_{pc}^{ONLh})) \quad (4)$$

Dada la función de distribución acumulada en dos períodos de tiempo,  $F_t$  y  $F_{t+1}$ , y los valores conocidos del indicador distributivo (por ejemplo, el ingreso medio, la tasa de pobreza o el coeficiente de Gini), Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013) proponen la construcción de una distribución contrafactual. En esta aproximación, se ordenan en cuantiles las observaciones según su ingreso (en este caso, el ingreso per cápita) en cada período y se obtiene el promedio de cada una de las variables introducidas en (2) en el período  $t$ . Luego, esas características son asignadas a cada hogar o persona del mismo cuantil en el período  $t+1$ . A modo de ejemplo, para el caso del ingreso per cápita de fuente laboral, se ordena a los individuos en cuantiles de acuerdo con su ingreso en los períodos  $t$  y  $t+1$ , y para cada cuantil en el período  $t+1$  se reemplaza el valor observado del ingreso laboral por el promedio del ingreso laboral en el período  $t$  que tenían los hogares de ese cuantil (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013). Este procedimiento permite computar funciones de distribución acumuladas contrafactuales,  $F^*$ , agregando una variable cada vez. Como señalan los autores antes mencionados, este procedimiento es dependiente de la forma en que se ordenan las simulaciones; por ello, se computa un promedio de las

descomposiciones siguiendo todos los senderos posibles, lo que se conoce como la descomposición de Shapley-Shorrocks (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013)<sup>4</sup>.

Los indicadores distributivos analizados aquí son el ingreso per cápita familiar promedio, el coeficiente de desigualdad de Gini y la tasa de pobreza. Los ingresos fueron convertidos en dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA) para permitir la comparación. En el caso de la tasa de pobreza, se consideraron dos medidas estándar: la más habitual, de 5,50 dólares PPA, y una medida de 10 dólares PPA, que toma en cuenta el grado de desarrollo económico de los países incluidos. Esta última es el límite que separa la situación de pobreza y vulnerabilidad de la situación de “clase media”, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial (Ferreira y otros, 2013).

## IV. Resultados

### 1. Análisis descriptivo

El gráfico 4 aporta una aproximación descriptiva a lo ocurrido entre 2019 y 2020. Se analiza allí el cambio en el promedio del ingreso per cápita familiar y en el coeficiente de Gini a partir de la irrupción de la pandemia de COVID-19. En los cuatro casos se constata un proceso agregado o generalizado de empobrecimiento, aunque con diferente intensidad. Los casos de Chile y el Uruguay se destacan por un menor impacto económico de la crisis en el ingreso per cápita familiar real (que varió entre un -6% y un -8%). El efecto fue muy superior en la Argentina y el Brasil (donde dicho ingreso presentó una variación de alrededor de un -14% en promedio). A partir del análisis de microdescomposiciones, se verá más adelante qué factores subyacentes explican la diferencia en la magnitud de estos resultados. Cabe afirmar, además, que el gráfico 4 muestra que la crisis derivada de la pandemia habría tenido distintos efectos en materia de desigualdad: mientras que el coeficiente de Gini prácticamente no se modificó ni en Chile ni en el Uruguay, en la Argentina y el Brasil se avanzó en un proceso de “equidad” combinado con el ya descrito empobrecimiento<sup>5</sup>.

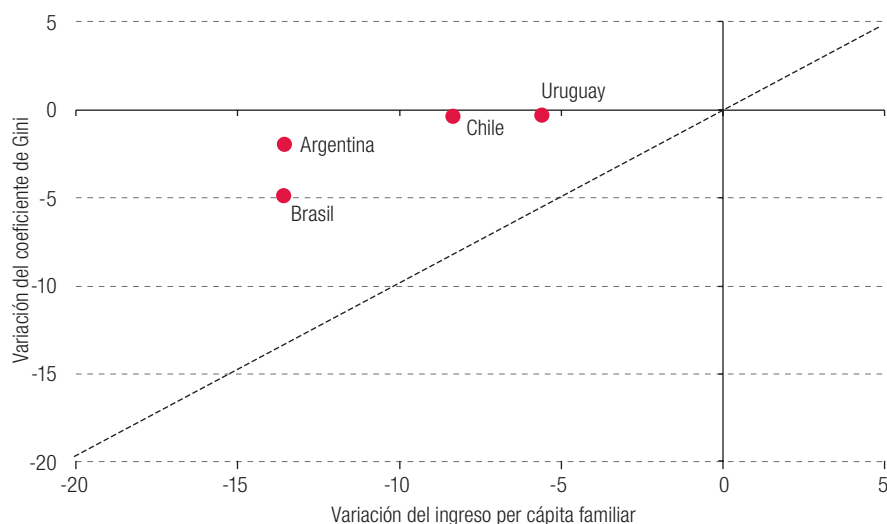
La aproximación precedente puede desagregarse a partir del análisis de las curvas de incidencia del crecimiento. Estas fueron desarrolladas originalmente para evaluar el papel del crecimiento económico en la mejora de los ingresos de las personas más pobres (Ravallion y Chen, 2003), pero pueden generalizarse para analizar el cambio del ingreso promedio entre cuantiles de la distribución entre dos períodos de tiempo. En el gráfico 5 se presentan las curvas de incidencia del crecimiento para los quintiles de ingreso per cápita familiar en los cuatro países analizados. Aplicadas a nuestro contexto analítico, las curvas permiten analizar la magnitud de la pérdida de ingresos por quintil y, por consiguiente, detectar algunas implicaciones en términos de la desigualdad.

<sup>4</sup> Entre los antecedentes de aplicación de esta metodología para examinar cambios en la pobreza o la desigualdad cabe mencionar los trabajos de Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013), Bracco Gasparini y Tornarolli (2019), Obando y Andrián (2016) y Sánchez Torres (2015).

<sup>5</sup> La expresión “equidad por empobrecimiento” fue acuñada por Fernando Cortés y Rosamaría Rubalcava (1991) para el caso mexicano y hace referencia a la dinámica singular a la que pueden dar lugar las crisis económicas. Como los mecanismos que explican la situación analizada en el caso mexicano son distintos a los relacionados con la situación aquí presentada, quizás sea más apropiado referirse en este caso a una “equidad con empobrecimiento”.

**Gráfico 4**

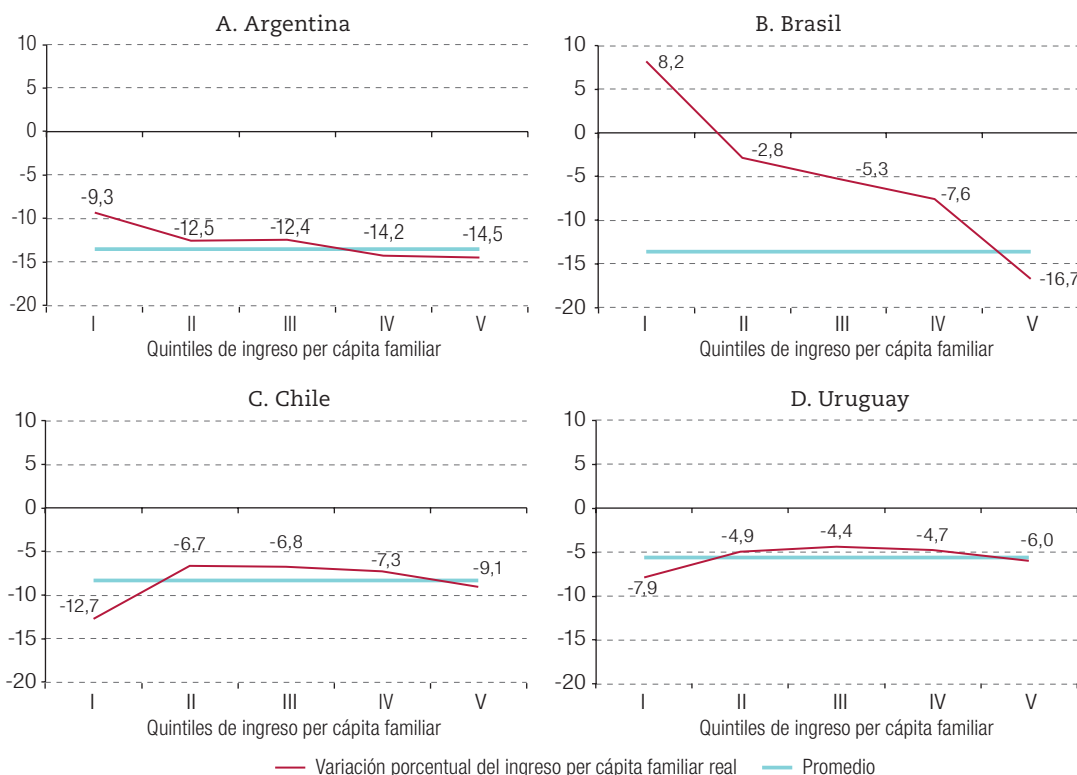
Países seleccionados: variación del promedio del ingreso per cápita familiar (valores constantes) y variación del coeficiente de Gini (valores constantes), entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares nacionales.

**Gráfico 5**

Países seleccionados: curvas de incidencia del crecimiento del ingreso per cápita familiar, entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares nacionales.

Las curvas que describen cada caso representan cómo, entre fines de 2019 y fines de 2020, se habrían repartido desigualmente las pérdidas entre los quintiles de ingreso familiar per cápita, al compararlas con el ingreso promedio de cada país y entre países. Como se mencionó, se observa una pauta general de empobrecimiento de los ingresos reales de la población, que se agrava en los casos de la Argentina y el Brasil, y resulta algo más moderada en los de Chile y el Uruguay. Sin embargo, más allá de los disímiles niveles de empobrecimiento, el gráfico 5 revela que también han sido diferentes los procesos sociales distributivos subyacentes.

A partir del análisis descriptivo emergen dos tipos de curvas de incidencia del crecimiento muy distintas en los cuatro países analizados. Por un lado, se destaca el carácter de las curvas que describen los casos de la Argentina y el Brasil, en las que las pérdidas generales de ingreso real resultaron más profundas. Las curvas de incidencia del crecimiento muestran con claridad que el proceso de deterioro de los ingresos fue más pronunciado en los quintiles superiores que en los más bajos. En el caso brasileño, incluso, el primer quintil experimentó una mejora del ingreso per cápita real (8,2%). Un elemento distintivo de ambos países es la pérdida pronunciada de ingresos del quinto quintil (-14,5% en la Argentina y -16,7% en el Brasil) y, en el caso argentino, también en el cuarto quintil (-14,2%). Por otra parte, las curvas de incidencia del crecimiento de Chile y el Uruguay presentan una configuración distinta. En un contexto de disminuciones del ingreso per cápita general más moderadas que en los otros dos países, en estos casos además se aprecia que los ingresos promedio de quienes se ubican en el quintil inferior resultaron los más afectados. Al contrario, tanto los quintiles intermedios como los superiores de estos países experimentaron pérdidas menores y más homogéneas entre sí.

En suma, la información descriptiva permite delimitar dos tipos de reconfiguración distributiva entre los países analizados provocada por la crisis económico-sanitaria del COVID-19: i) un impacto directo en el bienestar de la población, expresado en la caída sustantiva del ingreso real promedio en todos los países (más alto en la Argentina y el Brasil que en Chile y el Uruguay), y ii) un impacto menos directo en la desigualdad de la distribución del ingreso, que resulta de las dinámicas diferenciales de empobrecimiento, más agudas en los quintiles más bajos (Chile y Uruguay) o en los quintiles medio-altos (Argentina y Brasil). Esta dinámica diferencial hace necesario indagar el papel de las fuentes de ingreso en los cambios que presentó el bienestar en el marco de la pandemia de COVID-19 y, en particular, examinar de qué manera cada circuito y fuente de ingreso monetario incidió —en general y en los distintos quintiles— en los cambios del ingreso per cápita.

## 2. Factores que explican el cambio en la distribución y en el bienestar

En el cuadro 3 se presenta la aplicación de la metodología de descomposición expuesta en la ecuación (4) (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013) al cambio interanual del promedio del ingreso per cápita familiar en dólares PPA. La descomposición por fuentes de ingreso permite dar respuesta a la pregunta por los factores subyacentes que explican la pérdida agregada en los niveles de ingreso de la población durante la crisis del COVID-19 en los cuatro países estudiados.

La pérdida de ingresos laborales fue el mecanismo determinante que explicó la fuerte reducción del ingreso per cápita familiar promedio. La crisis ocasionada por la pandemia resultó regresiva para el mercado laboral, y desaparecieron o se redujeron de manera abrupta algunas de las fuentes de renta en los cuatro casos nacionales bajo estudio. Los ingresos laborales provenientes del sector formal privado cumplieron el papel determinante para explicar la pérdida de ingresos per cápita. La crisis económica desencadenada por el COVID-19 evidentemente afectó la capacidad de las empresas de pagar sueldos y salarios, a la vez que menoscabó las rentas del trabajo independiente profesional y

de pequeños y medianos empresarios. Esto ocurrió más allá del gran esfuerzo fiscal que realizaron los Estados de la región para sostener el pago de sueldos y salarios del sector privado, lo que pone de manifiesto la envergadura de la crisis<sup>6</sup>.

### Cuadro 3

Países seleccionados: descomposición de la variación del ingreso per cápita familiar, según fuentes de ingreso, entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020  
(En puntos porcentuales)

Fuentes de ingreso	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
<b>Ingresos laborales</b>	<b>-11,1</b>	<b>-8,4</b>	<b>-11,7</b>	<b>-4,2</b>
Ingresos del sector formal privado	-6,0	-3,6	-8,2	-2,6
Ingresos del sector formal público	-1,6	-1,0	0,1	0,9
Ingresos del sector informal	-3,4	-3,9	-3,6	-2,5
<b>Ingresos no laborales</b>	<b>-2,5</b>	<b>-5,1</b>	<b>3,4</b>	<b>-1,4</b>
Ingresos por jubilaciones y pensiones	-1,3	-4,5	1,1	0,9
Ingresos por transferencias	1,2	2,3	3,4	-0,4
Otros ingresos no laborales	-2,4	-2,9	-1,1	-1,9
<b>Total</b>	<b>-13,5</b>	<b>-13,6</b>	<b>-8,3</b>	<b>-5,6</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares nacionales.

La reducción de los ingresos laborales en el sector informal también fue relevante para explicar el deterioro del ingreso per cápita familiar. La pérdida de puestos de trabajo, horas trabajadas e ingresos que atravesó a las ocupaciones informales se plasmó en los niveles de renta de los hogares. Las restricciones impuestas a la movilidad humana implicaron una reducción súbita de los ingresos provenientes de este tipo de ocupaciones, en algunos casos muy dependientes del contacto interpersonal intensivo. Simultáneamente, estas actividades por lo general no pudieron adaptarse a modalidades remotas ni aprovechar las intervenciones estatales dirigidas a sostener sueldos y salarios.

Los ingresos laborales provenientes del sector público desempeñaron un papel mucho más limitado en la pérdida de ingresos per cápita (en la Argentina y el Brasil) o, incluso, operaron como un factor que compensó la caída de otros ingresos (especialmente en el Uruguay). La posibilidad del sector público de mantener el pago de sueldos y salarios a sus trabajadores durante la crisis y la necesidad de ampliar su dotación de personal (ante la situación sanitaria derivada de la pandemia) podrían explicar estos resultados.

Los ingresos no laborales también aportaron a la reducción del ingreso per cápita familiar durante la crisis del COVID-19. Los ingresos por jubilaciones y pensiones aportaron negativamente al ingreso per cápita en la Argentina y el Brasil, y tuvieron un papel positivo, aunque muy limitado, en Chile y el Uruguay<sup>7</sup>. En términos generales, este comportamiento pone de manifiesto el carácter limitado de este tipo de beneficios de política social en el contexto de la crisis económica. En cambio, los ingresos por transferencias sociales desempeñaron un papel positivo y muy significativo en la morigeración de los impactos de la crisis. Se trata de políticas como el Ingreso Familiar de Emergencia, en la Argentina y Chile, o la Ayuda de Emergencia, en el Brasil. Al respecto, se hace evidente que este papel positivo solo se observó en aquellos países que efectivamente incrementaron su gasto social, en tanto que, en el caso uruguayo, no desempeñaron ninguna función de amortiguación de la crisis.

<sup>6</sup> La relevancia del efecto de los ingresos laborales del sector formal privado en la variación del ingreso per cápita familiar promedio guarda relación con la participación de esta fuente en el total de ingresos familiares, que oscila entre un 35% (Argentina) y un 54,1% (Chile); estos ingresos, de hecho, constituyen la mayor parte del ingreso laboral.

<sup>7</sup> En el caso brasileño, se ha sugerido que el fallecimiento de personas mayores por COVID-19 podría haber afectado negativamente a los hogares dependientes de ingresos por jubilación o pensión (Camarano, 2020). En el caso argentino, lo ocurrido con las jubilaciones podría explicarse por la inflación. Por su parte, en Chile se habilitó el retiro extraordinario de fondos de las cuentas individuales del sistema de pensiones.

Los otros ingresos no laborales de los hogares, en especial, los provenientes de rentas, alquileres inmobiliarios, cuotas alimentarias y remesas tuvieron un papel crucial en la disminución agregada del ingreso per cápita familiar. El desahorro experimentado por sectores medio-altos tradicionales —que durante algunos meses no pudieron trabajar— y sus consecuencias sobre los depósitos bancarios, el congelamiento de los precios del alquiler y las mayores dificultades para recibir remesas del exterior podrían constituir los mecanismos explicativos fundamentales de este proceso.

Cabe complementar el análisis precedente con una especificación del papel de las distintas fuentes de ingreso en los diferentes quintiles de ingreso per cápita (véase el cuadro 4). El ejercicio de descomposición de la variación del ingreso es útil para examinar los resultados distributivos y de bienestar promedio, en el ingreso per cápita de acuerdo con coordenadas sociolaborales y de política social. Al respecto, cabe conjeturar que el papel desempeñado por estas fuentes debería presentar algunas diferencias según la posición de los hogares en la escala de estratificación socioeconómica.

#### Cuadro 4

Países seleccionados: descomposición de la variación del ingreso per cápita familiar, según fuentes de ingreso, por quintiles, entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020  
(En puntos porcentuales)

País	Fuentes de ingreso	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Argentina	<b>Ingresos laborales</b>	<b>-10,8</b>	<b>-11,2</b>	<b>-9,1</b>	<b>-13,5</b>	<b>-10,6</b>
	Ingresos del sector formal privado	-4,3	-6,8	-2,1	-5,3	-7,6
	Ingresos del sector formal público	-1,8	-1,6	-2,4	-3,2	-0,7
	Ingresos del sector informal	-4,8	-2,9	-4,7	-4,9	-2,4
	<b>Ingresos no laborales</b>	<b>1,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-3,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,9</b>
	Ingresos por jubilaciones y pensiones	-2,3	-3,6	-3,9	0,6	-0,9
	Ingresos por transferencias	5,7	3,8	2,3	0,6	0,1
	Otros ingresos no laborales	-1,8	-1,6	-1,7	-2,0	-3,1
<b>Total</b>	<b>-9,3</b>	<b>-12,5</b>	<b>-12,4</b>	<b>-14,2</b>	<b>-14,5</b>	
Brasil	<b>Ingresos laborales</b>	<b>-15,1</b>	<b>-12,0</b>	<b>-10,5</b>	<b>-8,1</b>	<b>-8,0</b>
	Ingresos del sector formal privado	-3,2	-4,5	-5,7	-3,0	-4,0
	Ingresos del sector formal público	-0,7	-0,5	0,3	-2,0	-1,6
	Ingresos del sector informal	-11,2	-7,0	-5,2	-3,0	-2,4
	<b>Ingresos no laborales</b>	<b>23,3</b>	<b>9,2</b>	<b>5,3</b>	<b>0,4</b>	<b>-8,7</b>
	Ingresos por jubilaciones y pensiones	-2,7	-5,4	-0,8	-3,2	-5,3
	Ingresos por transferencias	28,1	15,5	7,1	4,5	-0,3
	Otros ingresos no laborales	-2,1	-0,9	-1,0	-0,9	-3,1
<b>Total</b>	<b>8,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>-5,3</b>	<b>-7,6</b>	<b>-16,7</b>	
Chile	<b>Ingresos laborales</b>	<b>-15,7</b>	<b>-15,9</b>	<b>-16,0</b>	<b>-12,1</b>	<b>-9,1</b>
	Ingresos del sector formal privado	-7,4	-9,2	-10,8	-9,2	-6,9
	Ingresos del sector formal público	-0,4	-1,0	-0,6	-0,2	0,6
	Ingresos del sector informal	-7,9	-5,7	-4,7	-2,7	-2,8
	<b>Ingresos no laborales</b>	<b>3,1</b>	<b>9,3</b>	<b>9,3</b>	<b>4,8</b>	<b>0,1</b>
	Ingresos por jubilaciones y pensiones	-3,4	1,5	2,7	1,7	0,9
	Ingresos por transferencias	7,6	8,1	7,1	4,2	0,7
	Otros ingresos no laborales	-1,2	-0,3	-0,6	-1,0	-1,5
<b>Total</b>	<b>-12,7</b>	<b>-6,7</b>	<b>-6,8</b>	<b>-7,3</b>	<b>-9,1</b>	
Uruguay	<b>Ingresos laborales</b>	<b>-4,7</b>	<b>-6,1</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>-5,1</b>
	Ingresos del sector formal privado	-1,3	-0,2	-0,9	-2,4	-3,9
	Ingresos del sector formal público	0,0	-0,7	0,8	3,1	0,4
	Ingresos del sector informal	-3,3	-5,2	-2,4	-2,8	-1,6
	<b>Ingresos no laborales</b>	<b>-3,2</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,9</b>
	Ingresos por jubilaciones y pensiones	0,6	3,0	-0,1	-0,7	1,6
	Ingresos por transferencias	-0,1	-0,3	-0,3	-0,6	-0,3
	Otros ingresos no laborales	-3,8	-1,5	-1,4	-1,4	-2,2
<b>Total</b>	<b>-7,9</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,7</b>	<b>-6,0</b>	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares nacionales.

La crisis que provocó la pandemia resultó regresiva sobre el mercado laboral de manera transversal. Sin embargo, un análisis detallado permite advertir que el comportamiento observado en los distintos quintiles de ingreso fue diferente. En los cuatro casos analizados, los ingresos del primer quintil se vieron particularmente erosionados por lo ocurrido con la inserción laboral del sector informal. En el otro extremo, los ingresos del quinto quintil se vieron especialmente afectados por la pérdida de ingresos provenientes del sector formal privado, por lo sucedido tanto con los sueldos y salarios como con las utilidades de los negocios propios, mientras que lo ocurrido con las remuneraciones del sector informal desempeñó un papel secundario. En los casos de la Argentina, el Brasil y Chile, además, las pérdidas de ingreso que tuvieron lugar en los circuitos laborales de los quintiles intermedios resultaron sustantivas y encontraron explicación tanto en lo sucedido en el sector formal privado como en el sector informal.

La intervención estatal por medio de transferencias sociales desempeñó un papel compensatorio en la Argentina, el Brasil y Chile, como se comentó anteriormente, pero este efecto fue disímil en los diferentes quintiles de ingreso. Estas transferencias fueron determinantes en el sostenimiento de los ingresos de los dos primeros quintiles en la Argentina y el Brasil. En el caso chileno, en cambio, estas transferencias aportaron positivamente al ingreso per cápita hasta el cuarto quintil, lo que evidenciaría una menor focalización de la ayuda social provista durante la pandemia. En el caso uruguayo, como se destacó, estas prestaciones no habrían desempeñado un papel relevante en el sostenimiento de ingresos en el marco de la crisis económica. El mayor impacto de las transferencias en el sentido de moderar o evitar la disminución de ingresos de los primeros dos quintiles en la Argentina y el Brasil, en el marco de una pérdida transversal de ingresos laborales, podría explicar la forma particular que asumieron las curvas de incidencia del crecimiento previamente analizadas, con un sesgo a favor de los quintiles inferiores de la distribución.

Al aplicar el enfoque desarrollado en la ecuación (4) a la variación del coeficiente de Gini (véase el cuadro 5) es posible identificar el papel de las distintas fuentes de ingreso en los cambios en la desigualdad distributiva. En general, los ingresos laborales operaron en el sentido de un incremento —aunque muy moderado— de la desigualdad. Esto se debió, principalmente, a que la pérdida de ingresos laborales provenientes de ocupaciones en el sector informal desempeñó evidentemente un papel proinequidad. Los ingresos familiares no laborales, en contraste, tuvieron un papel determinante en la reducción de la desigualdad. Esto se debió, principalmente, al papel de los ingresos por transferencias sociales. En consecuencia, la aplicación de instrumentos de emergencia en el contexto de la pandemia de COVID-19 y el fortalecimiento de los preexistentes tuvieron un efecto positivo, aunque moderado, en el sentido de amortiguar un aumento del coeficiente de Gini. La única excepción al respecto es el caso uruguayo.

### Cuadro 5

Países seleccionados: descomposición de la variación del coeficiente de Gini, según fuentes de ingreso, entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020  
(En puntos del coeficiente de Gini)

Fuentes de ingreso	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
<b>Ingresos laborales</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>2,1</b>	<b>0,0</b>
Ingresos del sector formal privado	-0,4	0,3	1,1	-0,4
Ingresos del sector formal público	0,1	-0,4	0,0	-0,4
Ingresos del sector informal	0,5	0,9	1,0	0,8
<b>Ingresos no laborales</b>	<b>-1,0</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,2</b>
Ingresos por jubilaciones y pensiones	0,1	-0,4	-0,2	-0,3
Ingresos por transferencias	-0,9	-2,8	-1,9	-0,1
Otros ingresos no laborales	-0,2	-0,3	0,0	0,2
<b>Total</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares nacionales.

Por último, el cuadro 6 muestra lo que ocurrió en materia de pobreza monetaria en los cuatro países y el papel que cumplieron las distintas fuentes de ingreso en la variación observada. Como se señaló, se trabaja aquí con dos líneas pobreza monetaria absoluta de 10 dólares y 5,50 dólares en paridad del poder adquisitivo. Las variaciones en los niveles de pobreza revelan que la evolución de las privaciones absolutas estuvo muy relacionada con los cambios que presentaron los ingresos per cápita familiares.

### Cuadro 6

Países seleccionados: descomposición de la variación de la tasa de pobreza monetaria (con líneas de pobreza de 10 dólares y 5,50 dólares en paridad del poder adquisitivo), según fuentes de ingreso, entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020  
(En puntos porcentuales)

Fuentes de ingreso/líneas de pobreza	Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	10 dólares	5,50 dólares	10 dólares	5,50 dólares	10 dólares	5,50 dólares	10 dólares	5,50 dólares
<b>Ingresos laborales</b>	4,4	1,4	4,5	3,0	6,0	3,6	1,7	1,1
Ingresos del sector formal privado	1,7	0,6	2,0	0,8	3,7	2,2	0,4	0,4
Ingresos del sector formal público	0,8	0,0	0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4
Ingresos del sector informal	1,8	0,8	2,3	2,2	2,5	1,6	1,6	1,1
<b>Ingresos no laborales</b>	0,0	-1,1	-1,3	-2,9	-3,7	-2,1	0,2	0,0
Ingresos por jubilaciones y pensiones	0,6	0,3	1,4	1,0	-0,5	-0,3	-0,7	-0,7
Ingresos por transferencias	-1,4	-1,5	-3,6	-4,6	-3,6	-2,1	0,0	-0,2
Otros ingresos no laborales	0,8	0,2	1,0	0,7	0,4	0,3	0,9	0,9
<b>Total</b>	<b>4,4</b>	<b>0,3</b>	<b>3,2</b>	<b>0,1</b>	<b>2,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares nacionales.

Un análisis detallado de la información permite constatar que en todos los países los ingresos laborales contribuyeron a un incremento de la pobreza. Los ingresos provenientes del sector informal de baja productividad desempeñaron un papel más determinante en el aumento de la pobreza monetaria que los ingresos del sector formal, en especial cuando se considera la línea de 5,50 dólares PPA, lo que se relaciona con los impactos previamente descritos en los dos quintiles inferiores de la distribución. Sin embargo, es evidente que el deterioro del conjunto del mercado de trabajo también afectó a los sectores formales. En este sentido, el papel negativo de los ingresos provenientes del sector formal privado sobre la pobreza monetaria, a su vez, podría relacionarse con el desempeño socioeconómico de los quintiles medio-bajos.

Los ingresos por transferencias sociales tuvieron un papel decisivo en la evolución de la pobreza monetaria, al amortiguar los impactos de la crisis del COVID-19. Con la excepción del caso uruguayo —cuyas características ya se describieron— las transferencias de política social redujeron entre 1,4 puntos porcentuales (Argentina) y 3,7 puntos porcentuales (Brasil y Chile) el incremento que se habría producido en la pobreza por ingresos —si se toma en cuenta la línea de 10 dólares PPA— y entre 1,5 puntos porcentuales (Argentina) y 4,6 puntos porcentuales (Brasil), con una línea de pobreza de 5,50 dólares PPA.

## V. Conclusiones

Los mayores efectos sanitarios de la pandemia de COVID-19 parecen haber remitido tras un extenso confinamiento y un período de nueva normalidad con numerosos cambios en la vida cotidiana. En cambio, las consecuencias económicas están lejos de haberse disipado. La economía mundial se encuentra convulsionada, atravesada por cambios geopolíticos, crisis en las cadenas globales de suministro,

crisis energética y aumento de la inflación. En América Latina, la recesión económica asociada a la pandemia se sumó al paulatino estancamiento y deterioro socioeconómico que caracterizó la segunda década del siglo XXI. En este marco, la región enfrenta renovados desafíos para alcanzar un sendero de desarrollo económico con equidad social y sostenibilidad ambiental.

Este artículo ha contribuido a examinar la forma en que el panorama de bienestar y desigualdad económica de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay se vio afectado tanto por la crisis económica que ocasionó la pandemia de COVID-19 como por la respuesta compensatoria de política social de los Gobiernos. De acuerdo con el planteo general del estudio, los impactos de la crisis deben evaluarse considerando la configuración estructural de los mercados laborales de los países de la región y las características de sus regímenes de bienestar. Al abordar los modos en que la crisis repercutió en la distribución del ingreso y las condiciones de vida, el estudio aportó elementos para una reflexión de mayor alcance acerca de los límites que enfrentan actualmente los mercados de trabajo y los regímenes de bienestar para garantizar umbrales adecuados de bienestar.

Un primer hallazgo es que la crisis del COVID-19 implicó un proceso generalizado de empobrecimiento, observable a través de la caída del ingreso per cápita promedio. Esta reducción de los ingresos monetarios tuvo su principal explicación en lo ocurrido con el mercado de trabajo: de acuerdo con las microdescomposiciones presentadas, la disminución del ingreso laboral de los hogares (pérdida de puestos de trabajo y de horas trabajadas y reducción de remuneraciones) fue el principal factor subyacente a la erosión del ingreso medio per cápita. Sin embargo, los procesos estructurales que están en la base de la pérdida de ingresos no fueron homogéneos a lo largo de la distribución del ingreso. En el quintil inferior de la distribución —con diferencias de magnitud entre los países—, este deterioro se produjo con mayor intensidad como consecuencia de lo sucedido en el sector informal, mientras que en el quintil superior tuvo mayor importancia relativa lo sucedido con los ingresos en el sector formal privado. En los quintiles intermedios se combinaron los efectos de las pérdidas de ingresos de ambas fuentes laborales, lo que evidenció la magnitud de la crisis.

Un segundo hallazgo fue que se hizo manifiesta cierta independencia entre las variaciones del bienestar y de la desigualdad. La caída del ingreso per cápita promedio no necesariamente estuvo aparejada con una mayor desigualdad. Esto se debió, en general, al papel fundamental que habrían tenido las transferencias sociales, en especial en la Argentina, el Brasil y Chile. Mientras que los ingresos provenientes de actividades laborales, tanto formales como informales, propiciaron un deterioro distributivo (un incremento del coeficiente de Gini), la acción estatal desempeñó un rol determinante para amortiguar ese proceso. Esta dinámica alcanzó su mayor relevancia en la Argentina, el Brasil y Chile (los países que más incrementaron su nivel de gasto social, entre los cuatro considerados en este estudio). En el caso del Uruguay, por el contrario, las transferencias prácticamente no tuvieron consecuencias en términos distributivos.

Un tercer hallazgo relevante es que la política de protección social aplicada por los Gobiernos en el marco de la emergencia sanitaria desempeñó también un papel fundamental en relación con la pobreza. Aquí nos referimos a líneas de pobreza estándar de 10 dólares y 5,50 dólares en paridad del poder adquisitivo, empleadas con fines estrictamente comparativos. Una consecuencia de la pandemia de COVID-19 y de las medidas de restricción implementadas fue el aumento significativo de la pobreza en los cuatro países analizados. A partir de las microdescomposiciones realizadas, se constató que el factor determinante de esta tendencia fue la pérdida de ingresos laborales por parte de los hogares, en especial, de los provenientes del sector informal. Al mismo tiempo, quedó documentado que las políticas de transferencias de ingreso tuvieron un efecto importante de reducción de la pobreza, que varió según el caso analizado. Dado que en este estudio se emplearon microdatos correspondientes al cuarto trimestre de 2020, es posible que los efectos descritos hayan sido más profundos en los trimestres en que la movilidad humana estuvo más restringida, que aquí no pudieron ser considerados.

Las medidas de aislamiento y restricción sanitaria en respuesta a la irrupción del COVID-19 evidenciaron la fragmentación estructural del mercado de trabajo y la fragilidad socioeconómica en la que se reproducen las condiciones de vida de la población latinoamericana. Los resultados alcanzados en este estudio sugieren dos conclusiones principales. Por una parte, que la heterogeneidad estructural de los mercados de trabajo sigue constituyendo un obstáculo para mejorar las condiciones materiales de vida de los hogares, lo que se expresa en el papel determinante que desempeñan las actividades en sectores informales para la subsistencia de muchas familias latinoamericanas. En este sentido, se hace necesario favorecer una reducción de las brechas socioproductivas sectoriales que inhiben la convergencia de las condiciones de vida, así como promover una mayor calidad de los empleos.

Por otra parte, la persistente debilidad institucional de los mercados de trabajo de América Latina y la estratificación consecuente de los regímenes de bienestar constituyen obstáculos para garantizar equidad social ante crisis y choques. Si bien el estudio se circunscribió a lo sucedido durante la pandemia, es evidente que estas conclusiones también se aplican al escenario de estancamiento económico y aumento de las desigualdades que atraviesa nuestra región. En este marco, se hace necesario propiciar nuevos regímenes de bienestar más inclusivos, menos dependientes de la posición en el mercado de trabajo y dotados de mayor capacidad de protección e incorporación social. En particular, se torna prioritario discutir mecanismos de aseguramiento de ingresos que permitan a toda la población el desarrollo de una vida decente.

## Bibliografía

- Abeles, M., P. Lavarello y H. Montagu (2013), "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina", *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina*, R. Infante y P. Gesterfeld (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Acevedo, I. y otros (2021), "Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento", *Documento de Trabajo del BID*, N° 01232, Washington, D.C.
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azevedo, J. P., G. Inchauste y V. Sanfelice (2013), "Decomposing the recent inequality decline in Latin America", *Policy Research Working Paper*, N° 6715.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2020), "Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes los perdieron", *Alquimias Económicas*, 24 de abril.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2020), "The labor market in Latin America at the time of the COVID-19 pandemic: impacts, responses and perspectives", *Gaceta Médica de Caracas*, vol. 128.
- Bracco, J., L. Gasparini y L. Tornarolli (2019), "Explorando los cambios de la pobreza en Argentina: 2003-2015", *Económica*, vol. LXIV, N° 1.
- Camarano, A. (2020), "Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres?", *Ciência & Saúde Coletiva*, N° 25, vol. 2.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224, (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2020), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, 15 de julio.
- \_\_\_\_\_(2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- Cortés, F. y R. M. Rubalcava (1991), *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: la distribución del ingreso en México*, Ciudad de México, Colegio de México.

- Cortés, F. y A. Salvia (2019), "Introducción. La desigualdad en la distribución del ingreso en Argentina y México", *Argentina y México: ¿igualmente (des)iguales?*, F. Cortés y A. Salvia (coords.), Ciudad de México, Siglo XXI- Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)/ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Del Valle, A. H. (2010), "Comparando regímenes de bienestar en América Latina", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, vol. 88.
- Ferreira, F. H. G. y otros (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ffrench-Davis, R. (2015), "Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Filgueira, F. (2015), "Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", *Ciudadanía y política social*, B. Roberts (ed.), San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Filgueira, F. y otros (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, Washington, D.C.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2020), "Mercado de trabajo: tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)", *Trabajo e Ingresos*, vol. 6, N° 115, Buenos Aires.
- INE de Chile (Instituto Nacional de Estadísticas) (2021), *Síntesis de Resultados: Encuesta Suplementaria de Ingresos 2020*, Santiago.
- INE del Uruguay (Instituto Nacional de Estadística) (2021), *Boletín técnico. Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2020*, Montevideo.
- Infante, R. (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Lustig, N. y M. Tommasi (2020), "El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual", *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2016), "Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación", *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, E. del Pino y M. J. Rubio Lara (eds.), Madrid, Tecnos.
- Maurizio, R. (2021), "Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual. Nota técnica", *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), septiembre.
- Mesa-Lago, C. (1989), *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Obando, N. y L. Andrián (2016), "Measuring changes in poverty in Colombia: the 2000s", *IDB Technical Note*, N° 1074, Washington, D.C.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Panorama Laboral 2021: América Latina y el Caribe*, Lima.
- (2020), *Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756694.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756694.pdf).
- Poy, S. y J. L. Pla (2022), "Introducción", *Coordenadas teórico-metodológicas para el estudio de las consecuencias sociales de la pandemia de covid-19 en la Argentina*, *La sociedad argentina en la pospandemia*, A. Salvia, S. Poy y J. L. Pla (comps.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Ravallion, M. y S. Chen (2003), "Measuring pro-poor growth", *Economics Letters*, vol. 78, N° 1.

- Rubio, M. y otros (2020), *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (UNICEF/IPC-IG).
- Sánchez Torres, R. M. (2015), "Identificación y caracterización de los trabajadores pobres en Colombia, 2002-2012", *Revista de Economía Institucional*, vol. 17, N° 32.
- Schteingart, D. (2018), "El rompecabezas del mercado laboral latinoamericano", *Nueva Sociedad*, N° 275.
- Tokman, V. (2007), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 130 (LC/L.2694-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez Pinto, M. (2021), "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2020), "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

# Aproximación a los marcos legales y la institucionalidad especializada para la economía social y solidaria en América Latina

Juan Pablo Martí, Mario Radrigán, Dalia Borge, Hugo Jácome, Leandro Pereira, Marietta Bucheli, Juan José Rojas y Mario Schujman

Recibido: 06/07/2022  
Aceptado: 01/02/2023

## Resumen

Este artículo analiza los cambios recientes en las políticas sobre la economía social y solidaria (ESS) de ocho países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Se describen las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad de los Estados para desarrollar las políticas públicas. Se analizan los avances en legislación y otra normativa, y los cambios en la institucionalidad especializada. La información proviene de una amplia revisión de documentos y bases de datos generados por instituciones públicas, académicas y organizaciones de la economía social y solidaria. Se concluye que este es un concepto polisémico, con especificidades propias de cada país, que se encuentra en construcción y desarrollo permanente. Se recogen las diversas perspectivas de la política para la economía social y solidaria, que se expresan en diversos marcos legales, así como la ausencia o presencia de institucionalidad especializada en los casos estudiados.

---

## Palabras clave:

Política social, economía, solidaridad, leyes y reglamentos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, estudios de casos, América Latina

## Clasificación JEL

B55, P13, L38

## Autores

Juan Pablo Martí es Profesor e Investigador en el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: [juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy](mailto:juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy).

Mario Radrigán Rubio es Profesor e Investigador en el Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa (CIESCOOP) de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: [mario.radrigan@usach.cl](mailto:mario.radrigan@usach.cl).

Dalia Borge Marín es Coordinadora para América Latina de la Fundación Escuela Andaluza de Economía Social. Correo electrónico: [dborge@escueladeeconomiasocial.es](mailto:dborge@escueladeeconomiasocial.es).

Hugo Jácome Estrella es Profesor e Investigador en el Departamento de Economía, Ambiente y Territorio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. Correo electrónico: [hjacom@flacso.edu.ec](mailto:hjacome@flacso.edu.ec).

Leandro Pereira Morais es Profesor e Investigador en el Departamento de Economía de la Universidad Estatal de São Paulo (UNESP), Brasil. Correo electrónico: [Leandro.morais@unesp.br](mailto:Leandro.morais@unesp.br).

Marietta Bucheli Gómez es Profesora Titular y Directora de Especialización en Gestión de Empresas de la Economía Social y Solidaria en la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Correo electrónico: [mbucheli@javeriana.edu.co](mailto:mbucheli@javeriana.edu.co).

Juan José Rojas Herrera es Profesor e Investigador en el Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo, México. Correo electrónico: [jrojash@chapingo.mx](mailto:jrojash@chapingo.mx).

Mario Saúl Schujman (1949-2023) fue Fundador y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutua y de la Economía Solidaria (AIDCMES) y Codirector de la Maestría en Entidades de la Economía Social en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. [maestriaenentidadesdelaeconomiasocial@gmail.com](mailto:maestriaenentidadesdelaeconomiasocial@gmail.com).

# I. Introducción

Desde la década de 1980, diversos actores del sector académico, organizaciones sociales, organismos internacionales y poderes públicos han aceptado el uso de la expresión economía social y solidaria (ESS) y han elaborado definiciones que apuntan a identificar la especificidad de la ESS y a las organizaciones y empresas que son parte de ella. Se suman influencias procedentes de documentos papales, movimientos populares, sindicales y agrarios y, de manera especial, los intentos de recuperación de las prácticas ancestrales y culturales de los pueblos originarios, además de las aportaciones provenientes de perspectivas teóricas en los campos del humanismo, el ecologismo y el feminismo. El resultado ha sido la generación de un concepto polisémico, que expresa las singularidades específicas de cada país.

El concepto de ESS se ha extendido e integrado en la legislación, la institucionalidad y las políticas públicas (ACI, 2020). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce la contribución de la ESS para “reducir la pobreza, lograr sociedades inclusivas, facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia” (OIT, 2022). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en la *Recomendación del Consejo sobre la economía social y solidaria y la innovación social*, reconoce la función de la economía social en el sentido de formar sociedades inclusivas, contribuir al crecimiento económico, facilitar una transición doble (verde y digital), generar empleos, conseguir la participación de los jóvenes, promover la igualdad de género, resolver la problemática del empleo informal, apoyar la integración laboral de los grupos desfavorecidos y contribuir a la resiliencia económica y social, entre otros aportes. Asimismo, expresa la necesidad de desarrollar marcos institucionales y legales, políticas y medidas para apoyar a la economía social de modo que alcance su máximo potencial (OCDE, 2022).

El Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (2014, pág. iv) ha afirmado que la ESS “hace referencia a la producción de bienes y servicios por parte de una amplia gama de organizaciones y empresas que tienen objetivos sociales y, con frecuencia, medioambientales explícitos y que se guían por principios y prácticas de cooperación, solidaridad, ética y autogestión democrática”. Por su lado, la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo sostiene que la ESS, en función de las diversas circunstancias nacionales, “engloba a empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios, así como de los activos” (OIT, 2022, pág. 2). A su vez, la ESS comprende diversas formas de empresas y organizaciones. Las más comunes son las cooperativas y las mutuales, pero no son las únicas. También se señalan las asociaciones y organizaciones comunitarias, las empresas sociales y las fundaciones (Fonteneau y otros, 2011).

Sobre la base de estas consideraciones, se propone un análisis de las reglas institucionales que limitan o amplían la capacidad de los Estados para desarrollar políticas públicas dirigidas a la ESS. Para ello, se describen los marcos normativos y los actores públicos especializados en la economía social y solidaria en ocho países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay<sup>1</sup>. El objetivo general de esta revisión consistió en comparar las políticas públicas para el fomento de la ESS a partir de la identificación y caracterización de la legislación aplicable y la institucionalidad de soporte que se ha establecido en estos países en lo que va del siglo XXI.

<sup>1</sup> Estos países participaron en el trabajo de Cooperativas de las Américas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizado en el marco del proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales” (véase Correa, 2022).

La metodología utilizada fue la de estudio de casos de los países seleccionados. Los aspectos analizados fueron los relativos a políticas públicas, legislación e institucionalidad de la economía social y solidaria. La información provino de una amplia revisión de documentos y de bases de datos generados por instituciones públicas, académicas y organizaciones de la ESS.

A continuación, se presentan las particularidades de cada país en los aspectos indicados y en el último apartado se exponen las conclusiones generales.

## II. Análisis del marco normativo y la institucionalidad especializada para la economía social y solidaria

A continuación, se presentan las características del marco normativo y la institucionalidad de cada uno de los países analizados.

### 1. Argentina

En la Argentina, existen múltiples experiencias de empresas y organizaciones de la ESS que tienen un importante arraigo en prácticas asociativas dirigidas a satisfacer necesidades y apoyar la reproducción de la vida. En el país se usa el concepto de economía social para referirse a cooperativas —incluidas las cooperativas inducidas por planes<sup>2</sup>— y mutuales. En 2019, se contabilizaban 8.618 cooperativas activas, así como 17.818.197 integrantes y 193.760 puestos de trabajo (entre relaciones de dependencia e integrantes de cooperativas de trabajo). Respecto a las mutuales, en 2019 se encontraban vigentes 3.785 de estas entidades, con un total de 3.057.402 integrantes activos y 33.326 trabajadores en relación de dependencia<sup>3</sup>.

En cuanto a la legislación y la normativa, la Constitución del país no establece protección ni fomento alguno para la economía social y solidaria, ni tampoco para las cooperativas y mutuales. Sin embargo, la ESS ha sido objeto de tratamiento institucional y legislativo en ámbitos provinciales (por medio de secretarías de economía social y legislación específica, en casi todas las provincias). A nivel nacional, la Ley núm. 20337 de 1973, que regula a las cooperativas, es una norma genérica y principista, pero que ha dejado de responder a la realidad actual. Sin embargo, no se ha avanzado en la actualización del marco legal por temor a empeorar la situación existente. El marco legal vigente de las asociaciones mutuales es la Ley núm. 20321 de 1973, con las modificaciones no sustanciales introducidas mediante las Leyes núm. 23566 de 1988 y núm. 25374 de 2000, y una resolución reglamentaria del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (resolución núm. 1036/2001), en que se prevé la constitución de uniones o asociaciones de estas organizaciones.

Por otra parte, muchas organizaciones que forman parte de la ESS adoptan la forma jurídica de asociaciones. Las “asociaciones civiles” y las “simples asociaciones” están reguladas en el Código Civil y Comercial de la Nación (Ley núm. 26994 de 2014).

La institucionalidad especializada y las políticas públicas consecuentes han estado marcadas en el orden nacional por su inserción en las políticas sociales, y se materializan en el INAES, que

<sup>2</sup> Estas experiencias asociativas mayoritariamente se autodenominan de economía popular. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) define la economía popular como “los procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido” (Grabois y Pérsico, 2017, pág. 33). Sin embargo, no se cuenta con información estadística precisa sobre este universo. Los datos de 2022 se refieren a 3,2 millones de trabajadores inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) (Ley núm. 27345 de 2016).

<sup>3</sup> Datos del INAES (2019).

depende del Ministerio de Desarrollo Productivo (Decreto núm. 157/20). Los Decretos núm. 420/96 y núm. 721/00 fijaron la actual conformación y estructura del INAES que, como rasgo más relevante, establece federalizar el organismo y confiere a las organizaciones de cooperativas y mutuales mayoría en el directorio de la entidad.

El INAES dictó la resolución núm. 1000 de 2021, que es innovadora en cuanto a la gran mayoría de los temas referidos a la economía social y solidaria<sup>4</sup>. Esta norma es un paso adelante de gran magnitud y representa un avance como resultado de una resolución de la autoridad, y no de una ley.

Las políticas públicas para la ESS están establecidas en normas dispersas, que en muchos casos no han tenido permanencia. La excepción podrían ser las políticas para la constitución de cooperativas de trabajo, que se iniciaron en 2003 con el programa Manos a la Obra, se reforzaron en 2009 con el programa Argentina Trabaja y se mantuvieron parcialmente, a pesar de los cambios de gobierno que se han producido desde ese entonces. A partir de 2019, no se impulsa específicamente la creación de cooperativas inducidas por planes sociales, pero se apoya a las que han subsistido y se generan nuevas cooperativas de trabajo populares, nacidas a instancias de los movimientos sociales o en el marco de proyectos territoriales, que procuran solución a los graves problemas del trabajo y la pobreza.

Existen múltiples programas interministeriales para todas las categorías de la ESS, por ejemplo, programas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). No se trata en todos los casos de propuestas asociativas, pero en conjunto constituyen apoyos importantes.

## 2. Brasil

En el Brasil existen múltiples definiciones de la economía social y solidaria. Siguiendo la propuesta de Serva y Andiön (2006), es posible clasificar a las organizaciones de la ESS en tres categorías: i) cooperativas; ii) entidades del tercer sector (organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones e institutos), y iii) emprendimientos económicos solidarios.

A su vez, el cooperativismo se suele dividir entre la “vertiente pionera” de las cooperativas con un perfil más empresarial, representada por las cooperativas asociadas a la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB), y la “vertiente solidaria”, representada por la Unión Nacional de las Organizaciones Cooperativistas Solidarias (UNICOPAS) (Pinho, 2004; Alves, 2019). Según el Sistema OCB (2020), existen 5.314 cooperativas, 15,5 millones de cooperados y 428.000 asalariados. Respecto a UNICOPAS, el único dato disponible es que en el país existen actualmente 2.500 cooperativas y 800.000 cooperados (UNICOPAS, s.f.).

En lo que se refiere a la institucionalidad jurídica, deben registrarse dos momentos: i) el surgimiento de la Organización de las Cooperativas Brasileñas, en 1969, y ii) la promulgación, en 1971, de la Ley General de las Cooperativas (núm. 5764). Más recientemente, en 2015, se presentó el proyecto de ley núm. 519 sobre las sociedades cooperativas y la Política Nacional de Cooperativismo.

La actual institucionalidad cooperativa está organizada en la Secretaría de Agricultura Familiar y Cooperativismo (SAF), constituida por los Departamentos de Desarrollo Comunitario (DDC), de Cooperativismo y Acceso a los Mercados (DECAM), de Estructuración Productiva (DEP) y de Gestión de Crédito Agrario (DGCF).

En el tercer sector se encuentran las organizaciones y entidades enfocadas en acciones no orientadas al lucro, es decir, ONG, fundaciones, institutos empresariales, entidades filantrópicas, organismos de cooperación internacional y otros. En términos asociativos, cuatro instituciones privadas

<sup>4</sup> Queda pendiente la solución de la regulación y tipificación de las asociaciones y grupos cooperativos identificados con la economía popular, a los que identifica como “grupos precooperativos”.

son relevantes en el Brasil: i) el Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); ii) el Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; iii) el Instituto de Cidadania Empresarial (ICE), y iv) la Associação Brasileira de ONG (ABONG).

El último mapeo nacional lo realizó en 2016 el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2019), que contabilizó 236.950 entidades. En cuanto a los marcos regulatorios, el tercer sector está regulado por las Leyes núm. 9637 de 1998, núm. 9790 de 1999 —y su modificación por Decreto núm. 3100 de 1999— y el nuevo marco establecido por la Ley núm. 13019 de 2014.

Los emprendimientos económicos solidarios forman parte de lo que en el Brasil se denomina la “vertiente solidaria”. Entre 2003 y 2018 se llevó adelante una política pública dirigida por la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), creada en el Ministerio de Trabajo y Empleo en virtud del Decreto núm. 4764 de 2003 y dirigida por el profesor Paul Singer. En 2012, mediante el proyecto de ley núm. 4685 se presentó la propuesta de una política nacional de economía solidaria y los emprendimientos económicos solidarios, además de la creación de un sistema nacional de economía solidaria. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en 2017 y por el Senado Federal en 2019. Volvió luego a la Cámara de Diputados, donde, hasta mayo de 2023, esperaba su aprobación definitiva. En paralelo a la discusión de este proyecto, se aprobó en 2019 la Ley núm. 13928, que estableció el 15 de diciembre como Día Nacional de la Economía Solidaria.

Otros marcos normativos importantes vinculados a la institucionalidad de la economía solidaria son: i) la Ley núm. 11110 de 2005, para la creación del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, con el objetivo de incentivar la generación de trabajo y renta entre los microemprendedores en la economía popular<sup>5</sup>; ii) el Decreto núm. 7357 de 2010, que reglamenta el Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINCO); iii) el Decreto núm. 7358 de 2010, que reglamenta el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario; iv) la Ley núm. 12690 de 2012, que crea el Programa Nacional de Fomento a las Cooperativas de Trabajo (PRONACOOOP), y v) el Decreto núm. 8163 de 2013, referente al Programa Nacional de Apoyo al Asociativismo y la Cooperación Social.

A partir de 2016, y sobre todo durante el Gobierno del Presidente Bolsonaro (2019-2022), se produjo un desmantelamiento de la política pública de economía solidaria en el Brasil. En virtud de la Medida Provisional núm. 726 de 2016 del Gobierno del Presidente Temer se transformó la SENAES en una Subsecretaría y se redujo su presupuesto. En 2019, el Gobierno de Bolsonaro, tras la eliminación del Ministerio de Trabajo y Empleo, a través de la Medida Provisoria núm. 870 y el Decreto núm. 9674, suprimió la Subsecretaría y creó el Departamento de Economía Solidaria en el recién creado Ministerio de la Ciudadanía, con una reducción aún mayor de personal técnico y presupuesto. Según Morais y Bacic (2020), esta nueva estructura evidencia, además de la supresión de la SENAES, la fragmentación de la política pública que antes conectaba lo urbano y lo rural y la alteración de la concepción de lo que es una política pública, al asociar el cooperativismo de la vertiente solidaria a una política marcadamente asistencialista y no emancipadora.

Se hicieron dos mapeos de la economía solidaria en el Brasil en el ámbito del Sistema de Información sobre Economía Solidaria (SIES). El primero se realizó entre 2005 y 2007, y el segundo entre 2009 y 2013, y arrojaron cifras de 22.000 y 19.700 emprendimientos económicos solidarios, respectivamente. En 2014 se intentó conformar el Registro Nacional de Emprendimientos Económicos Solidarios y Comercio Justo y crear un observatorio nacional de la economía solidaria en el Brasil. Sin embargo, los cambios institucionales que deterioraron la política pública nacional de economía solidaria interrumpieron el avance de esas iniciativas.

<sup>5</sup> De acuerdo con Razeto (1998), las organizaciones económicas populares son pequeños grupos o asociaciones de personas y familias que juntan y gestionan en común sus escasos recursos para desarrollar, en términos de cooperación y ayuda mutua, actividades generadoras de ingresos o que proveen bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas de trabajo, alimentación, salud, educación, vivienda, entre otras.

### 3. Chile

En Chile, los conceptos de economía social y economía solidaria o la forma compuesta de economía social y solidaria son de uso restringido y más bien circunscrito a ambientes académicos, a pesar de que uno de los autores que acuñó originalmente el concepto de “economía solidaria” fue el chileno Luis Razeto (1985, 1986, 1993 y 1998).

En las últimas décadas, las principales influencias en materia de economía social y solidaria en Chile se vinculan al Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), especialmente a través de su sección española, así como a la labor de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS) (véanse, por ejemplo, CESE (2017) y RIPESS LAC (2019)).

Es posible encontrar tanto en el ámbito académico como entre actores de la sociedad civil otros términos alternativos a los de economía social o solidaria, que provienen de tradiciones relativamente similares, como, por ejemplo, economía popular, economía de interés general, economía civil y sector sin fines de lucro. Por otra parte, es importante señalar que en los últimos años se han incorporado una serie de otros conceptos tales como empresa o emprendimiento social, innovación social, economía colaborativa, empresas B, economía del bien común, economía circular y cuarto sector, entre otros (Gatica, 2011; Muñoz y otros, 2016), que están en plena elaboración y buscando su propio espacio.

En Chile, se pueden considerar parte de la ESS las siguientes entidades: mutuales, cooperativas, fundaciones y corporaciones privadas sin fines de lucro, asociaciones gremiales, organizaciones comunitarias, sindicatos y organizaciones indígenas, entre otras (véanse más detalles en Pérez de Uralde, 2006).

Existen tres estudios longitudinales que, sobre la base de una metodología similar, se han centrado en las entidades del tercer sector sin fines de lucro y han arrojado información relevante sobre la realidad de la ESS en Chile, los de Irrarázaval (2006 y 2016) e Irrarázaval y Streeeter (2021). Los estudios muestran que el total de entidades legalmente vigentes de este sector era de 108.946 en 2005, de 230.399 en 2015 y de 321.319 en 2020, es decir que se han triplicado.

No existe en el país una ley sobre la ESS. El único antecedente es la redacción por parte del Poder Ejecutivo de un anteproyecto de ley de fomento de la economía social y empresas sociales, entre 2014 y 2016, que no llegó a enviarse al Congreso Nacional para su trámite legislativo.

En este contexto, se puede reconocer una variedad de cuerpos legales vigentes que definen normas y regulan la constitución, gestión y fiscalización de cada uno de los tipos de entidades que componen la ESS.

En el ámbito de la institucionalidad pública han existido históricamente diversas unidades responsables de forma separada de los diversos tipos de entidades que conforman la ESS. Por ejemplo, el Departamento de Cooperativas en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Departamento de Personas Jurídicas en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el caso de las fundaciones y corporaciones privadas sin ánimo de lucro, o el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de su organismo dependiente Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), en el caso de las comunidades y asociaciones indígenas. En 2014 se creó la División de Asociatividad y Economía Social (DAES) en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en la que se fusionaron el histórico Departamento de Cooperativas y la Unidad de Asociaciones Gremiales y de Consumidores; esta es hasta la fecha la única institución pública en Chile que ha llegado a utilizar el concepto de “economía social”.

En 2018, esta División pasó a denominarse simplemente División de Asociatividad y, en enero de 2021, su nombre cambió nuevamente a División de Asociatividad y Cooperativas, que se mantiene hasta la actualidad.

Tampoco existen en Chile programas o instrumentos públicos de fomento que apunten al desarrollo de la ESS como un todo o que incluyan ese propósito en su definición. En cambio, sí han existido tradicionalmente programas e instrumentos dirigidos a las diversas entidades de la economía social y solidaria de forma separada e inorgánica.

No se cuenta tampoco con una orgánica formal intersectorial que agrupe a los diversos actores o entidades de la ESS, al mismo tiempo que algunos de estos actores a nivel sectorial no disponen de una institucionalidad de representación o solo poseen alguna muy débil. En los últimos 40 años se han emprendido esfuerzos dirigidos a conformar una plataforma o punto de encuentro de los diversos actores de la ESS, pero estos no han prosperado o han mantenido un alto grado de informalidad (véase, por ejemplo, CONFECOOP, 1987).

## 4. Colombia

En Colombia no existe una definición jurídica de ESS. Desde 1998 se utiliza el concepto de economía solidaria, que se refiere a lo que en otros países se entiende como economía social.

De acuerdo con Álvarez (2017), existen diversos enfoques que definen a las empresas de la economía solidaria en Colombia:

- Entidades sin ánimo de lucro, concepto influido por la trayectoria anglosajona de tercer sector y sector sin fines de lucro (*non profit sector*). Este enfoque se ampara en el Estatuto Tributario definido por el Decreto Ley núm. 624 de 1989, que incluye a las entidades sin ánimo de lucro, que cumplan, entre otros, con el siguiente requisito: “Que ni sus aportes sean reembolsados ni sus excedentes distribuidos, bajo ninguna modalidad, cualquiera que sea la denominación que se utilice, ni directa, ni indirectamente, ni durante su existencia, ni en el momento de su disolución y liquidación...” (Colombia, 1989, artículo 19, inciso 3, modificado por el artículo 140 de la Ley núm. 1819 de 29 de diciembre de 2016).
- Economía social, concepto proveniente de las tradiciones europeas de la asociatividad y la democracia cooperativas. El enfoque se funda en la Ley núm. 79 de 1988, que regula las formas cooperativas, y la Ley núm. 454 de 1998, que define la economía solidaria como “sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía” (Colombia, 1998, artículo 2°).

Esta disonancia ocasiona una enorme confusión en la gestión que se requiere de parte del Estado (Álvarez, 2017).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó en 2021 las bases para la elaboración de la Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria, que define el sector solidario como la unión de la economía solidaria (cooperativas, mutuales, fondos de empleados y las formas asociativas solidarias enunciadas en la Ley núm. 454) y las organizaciones solidarias de desarrollo (organismos comunales, voluntariado, algunas asociaciones como las de excombatientes reincorporados, víctimas del conflicto armado y otras, fundaciones y corporaciones).

El artículo 3° del Decreto núm. 4122 de 2011 establece que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias tiene como objetivo “diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política”. La Agencia de Desarrollo Rural fortalece la asociatividad y contribuye a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales (ADR, 2021).

La Superintendencia de la Economía Solidaria supervisa y controla a la mayoría de las empresas de la economía solidaria, a excepción de las empresas vinculadas al transporte, la salud, la administración pública, la vigilancia, y las financieras (Álvarez, 2018, pág. 61).

La desigualdad en el régimen político se produce, entre otros factores, porque no se logran acuerdos entre los diversos órganos gremiales y de representación de la economía solidaria frente a los contenidos de la política pública o se formulan políticas públicas independientes. En consecuencia, es preciso estructurar el conjunto de ideas de los actores y responsables de la formulación de políticas, para definir cómo debería ser la estructura ideal y deseada de la política pública.

## 5. Costa Rica

En Costa Rica las primeras señales del concepto de economía social empezaron a aparecer a fines de los años noventa, de la mano de los líderes del cooperativismo influidos por las corrientes francesas y españolas (Utting y Morales, 2016). Debido a que el cooperativismo tenía representación en la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal<sup>6</sup>, en ese órgano se fijaron los lineamientos para que esa institución se constituyera en el brazo financiero de la economía social. Fue esa Asamblea la que propuso las primeras interpretaciones conceptuales en torno a la economía social, vigentes hasta 2014, tuvo influencia en los poderes públicos y logró en 2015 la declaratoria de interés público “del fomento, creación, desarrollo y formalización de los grupos, organizaciones y empresas de la economía social solidaria”, mediante el Decreto Ejecutivo núm. 39089-MP-MTSS, que posteriormente se modificó a través del Decreto núm. 39835-MP-MTSS, para incluir el concepto de economía social solidaria, sus principios y las organizaciones que la integran.

En el Decreto Ejecutivo núm. 39089-MP-MTSS ya se hace referencia a la economía social solidaria y no solo a la economía social. Se define como “el conjunto de actividades económicas y empresariales realizadas en el ámbito privado por diversas entidades y organizaciones, para satisfacer el interés colectivo de las personas que las integran y el interés general económico social de los territorios donde se ubican” (Costa Rica, 2015, párr. VI). En el Decreto núm. 39835-MP-MTSS, se considera parte de la ESS a las asociaciones cooperativas, las asociaciones solidaristas, las asociaciones comunales<sup>7</sup>, las asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados (ASADAS), las sociedades anónimas laborales, las fundaciones que realicen actividad económica empresarial, las asociaciones de productores, de trabajadores, gremiales, de artistas u otras que realicen actividad económica empresarial, los Centros Agrícolas Cantonales y las entidades creadas por normas específicas o leyes especiales que realicen actividad económica empresarial, cuyos principios orientadores y reglas de funcionamiento respondan a los principios que rigen a la economía social solidaria establecidos en el artículo 5 del mismo decreto.

El impulso a las políticas públicas para el desarrollo de la ESS tiene su base en la normativa que ha promovido el cooperativismo, el solidarismo y las asociaciones de desarrollo comunal, entre otras, desde principios de los años cuarenta. Actualmente, la institucionalidad de la ESS está regulada por tres decretos: el Decreto Ejecutivo núm. 38874-MTSS de 2015, mediante el cual se crea la Dirección de Economía Social Solidaria en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Decreto Ejecutivo núm. 39089-MP-MTSS que, además de declarar el interés público y nacional, insta a las instituciones públicas a desarrollar, promover, fortalecer y dar sostenibilidad a la economía social solidaria (Costa Rica, 2015), y el Decreto núm. 39835-MP-MTSS que, junto con definir los principios y los actores de la economía

<sup>6</sup> El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una institución de derecho público no estatal, creada en 1969 con el objetivo de dar protección económica y bienestar a los trabajadores, artesanos y pequeños productores mediante el fomento del ahorro y el crédito.

<sup>7</sup> “Las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad (ADC) son organizaciones formales de base constituidas por vecinos que comparten objetivos de mejoramiento económico y social para su comunidad” (Mondol Velásquez, 2009, pág. 69).

social y solidaria, establece las funciones de la Dirección de Economía Social Solidaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Costa Rica, 2016, art. 7). En 2018 se instala el Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria (CPESS), con el propósito de formular e impulsar políticas públicas que promuevan la creación, consolidación y desarrollo de las empresas asociativas.

El documento *Política Pública de Economía Social Solidaria 2021-2025* (Costa Rica, 2020) establece las orientaciones de política, un diagnóstico y ejes de acción para el sector de la economía social solidaria, así como lineamientos que deben orientar los esfuerzos de la Dirección de Economía Social Solidaria. Incluye tres ejes de acción, referentes a servicios institucionales y modelo de articulación interinstitucional, remozamiento del marco normativo y gestión del conocimiento. Según la citada política, en Costa Rica están registradas más de 6.000 organizaciones de la economía social, incluidas las siguientes: asociaciones solidaristas (1.467), cooperativas (671), asociaciones administradoras de acueductos rurales (1.418), sociedades anónimas laborales (134), centros agrícolas (76) y asociaciones de desarrollo integral (2.850). No se cuenta con datos sobre la cantidad de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles que también forman parte del conjunto de la economía social solidaria costarricense.

Respecto del fomento, desde 2015 el Gobierno de Costa Rica ha venido apoyando a la ESS, tratando de integrar estas fórmulas, incluidas las cooperativas, en una sola voz. No obstante, eso no se refleja aún en recursos económicos destinados a tales fines. Actualmente, es la institucionalidad cooperativa la que goza de condiciones que dan sostenibilidad económica a sus actividades mediante una estructura normativa robusta. Lo anterior pone en una disyuntiva a los poderes públicos, en el sentido de o promover que el cooperativismo y la ESS compartan los recursos ya establecidos para el primero o crear nueva legislación dirigida a dichos fines para la ESS, en la que se incluya también al sector cooperativo. Actualmente este tema es objeto de debate.

## 6. Ecuador

En el Ecuador, la conceptualización y el marco regulatorio reciente de la economía popular y solidaria se alimentan de los debates latinoamericanos y europeos sobre economía social y economía solidaria. Fueron recogidos en el proceso político que tuvo lugar con la instalación de una Asamblea Constituyente en 2008. En la Constitución ecuatoriana se establece en el artículo 283 que “el sistema económico es social y solidario; [y] reconoce al ser humano como sujeto y fin”. Posteriormente, cuando se promulgó la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), en 2011, se definió con mayor amplitud lo que se entiende por este sector económico. El artículo 1 de esta ley define la economía popular y solidaria como “la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (Ecuador, 2011).

Un aspecto importante para la institucionalización del sector de la economía popular y solidaria es el reconocimiento de los sujetos socioeconómicos que constituyen este sector. En el artículo 8 de la LOEPS se afirma que está conformado por los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas y por las unidades económicas populares. Estas últimas se definen de acuerdo con lo señalado en el artículo 73 de la LOEPS como aquellas que se dedican a actividades como “la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales”, entre otras (Ecuador, 2011). Sin embargo, es necesario indicar que, en la aplicación del marco normativo, la política pública y la propia institucionalidad del sector genera cierta ambigüedad el hecho de que se incluya la opción de que los integrantes desarrollen procesos económicos de manera

individual, ya que una adecuada institucionalización de los principios solidarios en esos procesos tiene lugar en relaciones colectivas, asociativas y cooperativas, pero no de manera individual.

De todas formas, pese a estas y otras ambigüedades, el marco regulatorio sobre economía popular y solidaria brinda un andamiaje a la estructura institucional que, si bien puede ser mejorado, aporta significativamente a la construcción y fortalecimiento de este sector económico con miras a una coexistencia en términos de mayor igualdad con los otros sectores económicos, el público y el privado capitalista.

Parte de la estructura institucional de la economía popular y solidaria la conforman las instituciones públicas (estatales) creadas en la LOEPS, que se insertan en cuatro pilares —rectoría, regulación, control y fomento—, cada uno de ellos con entidades encargadas de consolidar el sector en su ámbito de competencia. La rectoría del sector, encargada de establecer y coordinar políticas sobre “fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control” para el fortalecimiento del sector y sus organizaciones, así como de evaluar la aplicación de estas políticas, descansa en el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria (Ecuador, 2011, art. 142).

La regulación del sector se divide en dos subsectores, el financiero y el no financiero, debido a sus propias especificidades. En el caso de las actividades del sector financiero, la regulación está a cargo de la Junta de Política y Regulación Financiera, que se rige por el Código Orgánico Monetario y Financiero (2014). En el caso del sector real, la regulación está a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

El control de las actividades económicas de las organizaciones y personas del sector, así como el otorgamiento de personalidad jurídica, está a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) (artículo 146 de la LOEPS), que no es parte de la Función Ejecutiva, sino de la Función de Transparencia y Control Social, que agrupa a todas las entidades de control del Estado independientes del Poder Ejecutivo.

Para el fomento se crearon algunas entidades, entre ellas el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), cuyas funciones son elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el fomento y promoción del sector (artículos 153 y 154). También se crearon la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), una entidad financiera pública de segundo piso, que brinda servicios financieros a las organizaciones del sector financiero popular y solidario como las cooperativas de ahorro y crédito (artículo 158), y la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (COSEDE), para asegurar los depósitos de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito.

Finalmente, algunos programas implementados en el ámbito de la política han contribuido al desarrollo del sector, como el acceso preferencial a la compra pública, los cupos mínimos de presencia de productos en las grandes cadenas de supermercados y el levantamiento de información estadística del sector, desarrollado principalmente por la SEPS. En la actualidad se encuentran activas 447 cooperativas de ahorro y 4 mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, con más de 5,3 millones de socios. En el sector no financiero, existen en la actualidad 15.809 organizaciones, entre cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias, con más de 527.000 socios (SEPS, s.f.).

## 7. México

En México, las primeras expresiones de la economía social datan de mediados del siglo XIX, cuando surgieron las cajas de ahorro, las cooperativas y las sociedades mutualistas, formadas principalmente por trabajadores urbanos y rurales. Sin embargo, cada una de estas figuras asociativas tuvo un reconocimiento diferente. En el caso de las cooperativas, la primera Ley General de Sociedades Cooperativas se promulgó en 1927 y fue seguida por tres versiones distintas, en 1933, 1938 y 1994.

En cambio, las sociedades mutualistas, desde su incorporación, en agosto de 1935, a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, quedaron sujetas a una legislación netamente mercantil y privatizadora.

El reconocimiento constitucional del sector social de la economía se produjo en 1983, cuando se reformó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgarle cobertura legal como un sector específico y diferenciado de la economía mexicana. Actualmente se calcula que el sector social está integrado por un total de 60.943 entidades asociativas, entre las que se incluyen 29.000 ejidos, 2.000 comunidades agrarias y cerca de 2.000 sociedades de solidaridad social. Por su parte, las cooperativas ascienden a 18.038, en las que se agrupan un total de 8.875.186 cooperativistas (Rojas, 2022).

El marco regulatorio aplicable a las entidades que forman parte del sector social de la economía tiene como punto de referencia general la Ley de la Economía Social y Solidaria, promulgada el 23 de mayo de 2012, que reglamenta lo referente al párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, cada una de las distintas figuras asociativas que forman parte del sector social de la economía están reguladas por leyes particulares. Entre dichas leyes destacan: la Ley Agraria de 1992, aplicable a los ejidos y comunidades agrarias, la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, de 1976, y la Ley General de Sociedades Cooperativas, de 1994.

De las figuras asociativas del sector social de la economía, la que ha motivado una mayor producción legislativa es la sociedad cooperativa. Además de las cuatro versiones anteriores de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en 2009 se publicó la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, con el objetivo de prevenir la posible comisión de fraudes en este tipo de entidades. En 2007, por otra parte, se produjo la adición de la fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución, para establecer la facultad concurrente del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales para expedir leyes de fomento cooperativo en el ámbito estatal (México, 2007).

Ahora bien, entre las disposiciones de la Ley de la Economía Social y Solidaria destaca la relativa a la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), concebido como el referente institucional del gobierno federal, consagrado a la ejecución de la política pública de fomento al sector social de la economía. A nivel de las entidades federativas, existen direcciones de fomento y promoción de la economía social y solidaria únicamente en Ciudad de México y en los estados de Chihuahua y Puebla. En el ámbito municipal, aunque no existe una estadística oficial confiable, se calcula que el número de municipios que cuentan con alguna dependencia pública encargada de impulsar el cooperativismo y la ESS no supera una docena<sup>8</sup>.

En cambio, el subsector cooperativo de ahorro y préstamo ha sido objeto, desde principios del presente siglo, de una fuerte regulación y vigilancia que involucra a la mayoría de las dependencias públicas relacionadas con el manejo del sector financiero, que van desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hasta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

En cuanto al diseño e implementación de políticas públicas de fomento a la ESS, el INAES ha generado instrumentos desde 2013 y ha mantenido continuidad en esta materia. En 2015 se publicó el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES), que estuvo vigente hasta 2020, como programa de subsidios destinados a reforzar las capacidades empresariales de los organismos del sector social o bien la conformación de nuevos emprendimientos asociativos. En los ejercicios fiscales de 2021 y 2022 no se le asignó presupuesto, lo que lo dejó en una situación extremadamente vulnerable, que pone en entredicho su continuidad.

<sup>8</sup> Se destacan los casos de los municipios de Othón P. Blanco (estado de Quintana Roo), Xalapa (estado de Veracruz), Puebla (estado de Puebla) y Tijuana (estado de Baja California).

Finalmente, cabe mencionar que la institucionalidad de la ESS, así como la legislación y las políticas públicas de fomento implementadas en los últimos años, han sido motivo de encuentros y desencuentros entre el cooperativismo tradicional y los organismos emergentes de la ESS. Por el lado de los encuentros, es evidente que ambos segmentos se resisten a los procesos de exclusión económica y laboral provocados por la aplicación del modelo neoliberal desde principios de la década de 1980 y, para ello, han llevado adelante diversas acciones de protesta y de incidencia política en los centros de poder donde se decide la política pública que los afecta. Lamentablemente, más allá de la emisión de declaraciones conjuntas o la confluencia en algún evento de reflexión y análisis sectorial, no han logrado integrar una agenda de acción común y mucho menos conformar estructuras permanentes de coordinación y acción colectiva. En el fondo, subsiste una falta evidente de identidad compartida y, por ende, una relativa desconfianza mutua.

## 8. Uruguay

En el Uruguay, se reconoce habitualmente que la ESS se refiere tanto a las formas tradicionales de asociativismo que conforman el sector de la economía social (cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones) (Chaves y Monzón, 2007) como a formas emergentes de asociativismo que se denominan de economía solidaria.

En cuanto a las organizaciones que componen la economía social, las cooperativas tienen una larga trayectoria y se encuentran en todos los sectores de la actividad económica y a lo largo y ancho del país. El cooperativismo está organizado en distintos subsectores: agropecuario, ahorro y crédito, trabajo, vivienda y consumo (Bertullo y otros, 2004; Terra, 2015). La Ley de Cooperativas (núm. 18407) de 2008 establece el marco legal y crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) como órgano de promoción. En 2020, el INACOOOP registraba 3.684 cooperativas (2.174 de vivienda, 1.245 de trabajo, incluidas las sociales, y 265 entre agropecuarias, de ahorro y crédito y de consumo) (Martí, 2022). El último dato sobre cantidad de integrantes de las cooperativas es de 2008, cuando se informaba la existencia de 1.223.531 cooperativistas (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010). En un informe de 2022 se contabilizaron 25.148 puestos de trabajo en cooperativas registrados en la seguridad social, que corresponden al 1,6% de la población económicamente activa (Astiazarán y Castiglia, 2022). Por su parte, las mutualistas surgen en la segunda mitad del siglo XIX vinculadas a grupos religiosos o de inmigrantes y se concentran en el sector de la salud, aunque también están presentes en otros sectores. Finalmente, existe un número muy importante de asociaciones civiles sin fines de lucro y de fundaciones, pero la información estadística es insuficiente y no permite cuantificarlas. Una gran heterogeneidad de asociaciones civiles están presentes en diversos sectores (deportivo, cultural, educativo y sindical, entre otros). La legislación se encuentra dispersa y regula los distintos tipos de asociaciones; en cambio, las fundaciones están reguladas por la Ley núm. 17163 de 1999 (Martí, Romero y Méndez, 2010).

Por otra parte, el uso del concepto de economía solidaria tiene su origen a fines del siglo XX, en el marco de la implementación de las políticas neoliberales y a partir del surgimiento de formas de asociativismo diferentes a las cooperativas tradicionales. Estas organizaciones se reunieron en la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (CNES), que define la economía solidaria como “una construcción colectiva, dinámica y transformadora que implica incorporar los valores solidarios en la teoría y en la práctica de la economía. Sitúa en el centro a las personas y actúa en las diversas fases de la actividad económica: producción, consumo, distribución y finanzas” (CNES, s.f.). En síntesis, la definición de economía solidaria se preocupa menos por la forma jurídica y atiende más a las finalidades y al tipo de medios para su consecución (Guerra, 2010).

Respecto de la conformación y las características de las organizaciones de la economía solidaria en el Uruguay se cuenta con dos estudios. El primero, realizado entre 2007 y 2009, concluyó que los emprendimientos tenían fortalezas en la gestión social y debilidades en los aspectos económicos

(Guerra, 2010). Más recientemente, el trabajo de Torrelli y De Giacomi (2018) mostró la existencia de más de 1.000 emprendimientos de distinto tipo (familiares, colectivos y redes), que generaban aproximadamente 5.500 puestos de trabajo (menos del 0,5% de la población económicamente activa) y cuyas características centrales eran la cooperación, la autogestión, la solidaridad y la realización de actividades económicas.

Con la llegada del Frente Amplio al Gobierno en 2005, se abrieron algunos espacios para el reconocimiento estatal de la economía solidaria: tímidos avances legislativos, una muy débil institucionalidad y algunas políticas públicas aisladas. Respecto del reconocimiento legislativo, el antecedente más destacable se encuentra en la Ley de Cooperativas de 2008, en la que se estableció que el INACOOP debía impulsar el estudio y la investigación de la ESS y proponer un marco jurídico para su desarrollo y promoción (artículo 187, inciso M). En 2014 el INACOOP comenzó a trabajar en un anteproyecto, que culminó en 2019 con la aprobación de la Ley núm. 19848 referente a la economía social y solidaria. Esta tiene por objeto “reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria” (artículo 1) y declarar “de interés nacional, la promoción, difusión, estímulo y desarrollo” de la ESS en cualquiera de sus expresiones (artículo 2). En cuanto a la institucionalidad, la Ley núm. 19848 encomienda al INACOOP la responsabilidad de las políticas públicas, así como la promoción, la inscripción de las organizaciones, la elaboración de políticas, el seguimiento y evaluación de las entidades (Uruguay, 2019).

El INACOOP cuenta con programas de apoyo para la capacitación y financiamiento dirigidos al cooperativismo, que también están abiertos a experiencias de economía solidaria. Algunos sectores del cooperativismo han cuestionado que el INACOOP destine recursos a organizaciones no cooperativas. Esto no solo refleja una disputa por los recursos, sino que también muestra el rechazo de algunos actores más tradicionales del cooperativismo a reconocerse como parte de la ESS.

### III. Síntesis y conclusiones

La revisión realizada muestra que el concepto de economía social y solidaria se define de manera diversa en los países analizados y que existe un mayor o menor reconocimiento de dicho sector por parte del Estado, ya sea a nivel constitucional (Colombia, Ecuador y México) o en leyes específicas y en su respectiva institucionalidad, así como países en que el uso del concepto es más limitado (Chile).

En cuanto a las organizaciones que la integran, se puede plantear la existencia de tres tipos de organizaciones en los países analizados. En primer lugar, las cooperativas —en sus diferentes tipos— son una parte fundamental del sector. En segundo lugar, existen un conjunto de organizaciones formales sin fines de lucro —mutuales, fundaciones, asociaciones, fondos de empleados y entidades filantrópicas, entre otras— caracterizadas, además de su carácter formal, por el hecho de que no tienen mayor inserción en el mercado, prestan servicios de interés general y no distribuyen excedentes. Estas dos primeras expresiones se relacionan habitualmente con el concepto de economía social (Chaves y Monzón, 2007). Finalmente, un tercer tipo lo constituyen un conjunto de organizaciones, muchas veces de carácter informal, surgidas de los sectores marginados y excluidos y las comunidades, con un marcado carácter de resistencia y respuesta a la economía capitalista<sup>9</sup>. Este último tipo es el que está más ligado al concepto de economía solidaria.

Es interesante señalar que América Latina ha sido una región muy activa a nivel mundial en el proceso de construcción del concepto de ESS —el término mismo tiene su origen en la región—, gracias al trabajo de intelectuales como Luis Razeto, Paul Singer, Pablo Guerra y José Luis Coraggio, entre otros, y líderes sociales de base cuyos aportes son reconocidos a nivel internacional.

<sup>9</sup> En algunos de los países analizados —como la Argentina y el Ecuador— se suman también iniciativas individuales vinculadas a lo que se denomina economía popular. La inclusión o no de estas iniciativas en la ESS es tema en discusión y quienes entienden que sí deben incluirse lo fundamentan en la inexistencia de una división entre trabajo y capital (Coraggio, 2011).

En el mundo, las últimas décadas han sido muy prolíficas en cuanto al reconocimiento normativo y el desarrollo de legislación orientada a la ESS, de modo que se ha generado una amplia base tanto de reconocimientos constitucionales como de leyes marco de la economía social o de la economía social y solidaria, que progresivamente se van abriendo camino. Esta tendencia internacional también se ha verificado en América Latina. Algunos países incluso han otorgado reconocimiento constitucional a la ESS: Colombia, en los artículos 58, 64 y 333 de la Constitución Política vigente, de 1991; el Ecuador, en el artículo 283 de la Constitución de la República, de 2008, y México, en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmendado en 1983. En el cuadro 1 se presentan los marcos jurídicos de la ESS en los países considerados en este estudio.

### Cuadro 1

América Latina (países seleccionados): marco normativo de la economía social y solidaria (ESS)

País	Marco normativo
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas: Ley núm. 20337 de 1973; asociaciones mutuales: Ley núm. 20321 de 1973; asociaciones civiles y simples asociaciones: Ley núm. 26994 de 2014.</li> <li>No existe un reconocimiento legal específico de la ESS.</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas: Ley núm. 5764 de 1971; cooperativas de trabajo: Ley núm. 12690 de 2012; tercer sector: Leyes núm. 9637 de 1998 y núm. 9790 de 1999, Decreto núm. 3100/99 y Ley núm. 13019 de 2014.</li> <li>La Ley núm. 13928 estableció el Día Nacional de la Economía Solidaria.</li> <li>Se encuentra en última etapa para su aprobación el proyecto de ley que establece una política nacional de economía solidaria y los emprendimientos económicos solidarios, además de la creación de un sistema nacional de economía solidaria.</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas reguladas: Ley núm. 20881 de 2016.</li> <li>No existe un reconocimiento legal específico de la ESS.</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economía solidaria: Ley núm. 454 de 1998.</li> <li>Cooperativas reguladas: Ley núm. 79 de 1988; tratamiento tributario especial para organizaciones sin fines de lucro: Decreto Ley núm. 624 de 1989.</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP): Ley núm. 4179 de 1968; desarrollo de la comunidad (asociaciones comunales): Ley núm. 3859 de 1967; fundaciones: Ley núm. 5338 de 1973; asociaciones solidaristas: Ley núm. 6970 de 1984; sociedades anónimas laborales: Ley núm. 7407 de 1994.</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) de 2011.</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de la Economía Social y Solidaria de 2012; ejidos y comunidades agrarias: Ley Agraria de 1992; Ley de Sociedades de Solidaridad Social de 1976; Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley núm. 19848 referente a la economía social y solidaria de 2019.</li> <li>Cooperativas: Ley núm. 18407 de 2008; fundaciones: Ley núm. 17163 de 1999; asociaciones: Decreto Ley núm. 15089 de 1980.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

De la información del cuadro se desprende, en primer lugar, que todos los países cuentan con un marco legal que reconoce la especificidad de las cooperativas. En general, el reconocimiento legal de las cooperativas se produjo en la primera mitad del siglo XX, pero la mayoría de los países actualizaron sus leyes en la segunda mitad del siglo, de modo que estas continúan vigentes: Costa Rica en 1968, el Brasil en 1971, la Argentina en 1973, Colombia en 1988 y México en 1994. La legislación sobre cooperativas fue actualizada recientemente en los casos del Uruguay (2008) y Chile (2016). El Ecuador es un caso particular, puesto que la actualización de la legislación sobre cooperativas se hizo en el marco de la LOEPS, de 2011.

En segundo lugar, en algunos casos, el marco normativo reconoce la especificidad de otro tipo de organizaciones que “se guían por principios y prácticas de cooperación, solidaridad, ética y autogestión democrática” (Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, 2014, pág. iv). Entre estas otras organizaciones que han sido objeto de reconocimiento legal se pueden mencionar las mutuales en la Argentina (1973); las organizaciones del tercer sector en el Brasil (1998, 1999 y 2014); las organizaciones sin fines de lucro en Colombia (1989); el movimiento en favor del desarrollo comunal (comunalista), las asociaciones solidaristas y las sociedades anónimas laborales en Costa Rica (1967, 1984 y 1994, respectivamente); los ejidos y comunidades agrarias en México (1992), y las fundaciones en el Uruguay (1999).

En tercer lugar, los avances respecto de la ESS difieren de un país a otro, incluidos aquellos que, además de haberle otorgado reconocimiento constitucional, cuentan con una ley marco específica (Colombia, Ecuador y México), los que disponen exclusivamente de un marco legal pero no constitucional (Uruguay) y aquellos que no cuentan con ninguno de los dos (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica). En el caso de este grupo de países, es necesario señalar que en Costa Rica la declaración de interés público de las iniciativas de la economía social solidaria y su inserción institucional no está regulada por una ley, sino por decretos. En tanto, en el Brasil, existe desde hace diez años un proyecto de ley sobre ESS sometido a consideración del Congreso. Por otra parte, en un grupo de países la ESS está reconocida por una legislación específica relativamente reciente: Colombia (1998), Ecuador (2011), México (2012) y Uruguay (2019). Sin embargo, hay diferencias significativas entre los países que cuentan con una legislación amplia y desarrollada (Colombia, Ecuador y México) y aquellos que tienen una de alcance más limitado (Uruguay).

También es importante destacar que en aquellos casos en los que existe una ley marco para la ESS, esta es muy variable de un país a otro, debido a los siguientes factores:

- las diferentes tradiciones y trayectorias históricas de los diversos actores de la economía social y solidaria que han incidido en la elaboración de estos cuerpos legales, y
- las referencias históricas a diferentes cuerpos legales que regulan los diferentes tipos de organizaciones de la ESS (mutuales, cooperativas, ejidos, fundaciones y asociaciones, entre otras), que no siempre es posible armonizar en una misma ley marco.

Tal como sucede con las definiciones de ESS, en América Latina algunos marcos normativos de este sector corresponden a una primera generación y, por tanto, necesitan de maduración y perfeccionamiento, así como de evaluación de resultados, ya que prácticamente en la totalidad de los casos no tienen mucho más de una década de existencia.

En el cuadro 2 se resume la situación de la institucionalidad pública referida a la economía social y solidaria en los países analizados de América Latina.

**Cuadro 2**  
América Latina (países seleccionados):  
institucionalidad especializada en economía social y solidaria

País	Institucionalidad especializada (año de creación)
Argentina	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del Ministerio de Desarrollo Productivo (1996)
Brasil	Departamento de Economía Solidaria de la Secretaría Nacional de Inclusión Social y Productiva Urbana del Ministerio de la Ciudadanía (2019)
Chile	División de Asociatividad y Cooperativas de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2020)
Colombia	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias del Ministerio del Trabajo (2011)
Costa Rica	Dirección de Economía Social Solidaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2015) y Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria (2018)
Ecuador	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2009)
México	Instituto Nacional de la Economía Social de la Secretaría de Bienestar (2012)
Uruguay	Instituto Nacional del Cooperativismo, vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2008)

**Fuente:** Elaboración propia.

Sobre la base de la información presentada para los ocho países, se pueden señalar avances y retrocesos:

- En varios países de la región existe una tendencia general a avanzar tanto en una institucionalidad de soporte como en políticas públicas enfocadas de manera amplia en organizaciones de la economía social o de la economía social y solidaria, como es el caso del Ecuador y México.

- En la mayoría de los casos en que se produjo un avance en la creación de una institucionalidad pública para la ESS, esta ha tenido como origen y a la vez ha modificado la institucionalidad histórica que anteriormente estaba vinculada con el sector cooperativo (como ocurre en los casos de Chile y el Uruguay). En otros casos, se creó una institucionalidad específica, como en Costa Rica, donde continúa vigente y, en su momento, en el Brasil, donde fue suprimida durante el Gobierno de Bolsonaro.
- Los cambios producidos no siempre han sido continuos en el tiempo y en más de una ocasión los procesos han sufrido alteraciones y retrocesos (Brasil y Colombia) al menos en cuanto a la jerarquía de la institucionalidad pública o la inserción institucional (Argentina).

Resulta más complejo realizar una comparación comprensiva de las políticas públicas orientadas al fomento y la promoción de la ESS, pues es habitual que falte información básica que permita conocer los fondos disponibles, la cobertura de los diversos programas y el número de personas beneficiadas. Se puede constatar que, por lo general, la institucionalidad enfrenta una estrechez permanente de recursos y es habitual que los fondos públicos destinados a estos fines disminuyan en consonancia con las prioridades de política pública o como resultado de déficits fiscales.

En los procesos de integración intersectorial es posible advertir un bajo grado de desarrollo de plataformas de articulación colectiva. Aun cuando en varios países se pueden identificar redes u organismos de integración sectorial de diversos tipos de actores de la ESS (Costa Rica o Uruguay), estos son relativamente débiles y no logran integrar de forma orgánica los esfuerzos de los principales actores de la economía social.

Lo anterior es el resultado de dos factores que se suman, dificultando la consolidación de un actor intersectorial de la ESS fuerte y reconocido:

- Las diversas visiones de los actores de la ESS sobre su papel en una instancia intersectorial de integración, incluida la opción de no considerar siquiera la necesidad de establecer dicho espacio, contrariamente a lo afirmado por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 2020).
- La falta de entidades de integración a nivel sectorial o la debilidad de diferentes actores de la ESS.

Otro aspecto que se observa en algunos países de manera explícita (Ecuador) y en otros de forma más indirecta (Argentina), ya sea a través de su definición en la legislación o por medio de las propias prácticas sociales y económicas, es la caracterización y definición de la economía popular y su articulación con la ESS. En este ámbito se identifica un espacio importante para futuras investigaciones que aporten a la comprensión de las relaciones y formas de interacción entre prácticas económicas individuales o familiares dirigidas al sustento del hogar y la subsistencia y redes de organizaciones de la ESS.

Finalmente, es importante señalar que tanto la elaboración del concepto de ESS como el juego de poder de sus diversos actores tienen un papel importante en su proceso de consolidación. Los Gobiernos y los actores sociales y económicos de la economía social y solidaria que han sido más dinámicos en promover la consolidación y el reconocimiento del sector por lo general han estado anclados en propuestas políticas de tipo progresista y con una orientación claramente crítica de los modelos de desarrollo imperantes. Por otra parte, si bien los actores más tradicionales de la economía social y solidaria, como las cooperativas clásicas, las mutuales o las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, pueden ser considerados como parte de los procesos de cambio social, algunos de los actores de las vertientes más recientes de la ESS los califican como “conservadores”.

## Bibliografía

- ACI (Alianza Cooperativa Internacional) (2020), “Cooperatives as a key constituent of the social and solidarity economy (SSE)”, *ICA Position Paper* [en línea] <https://www.ica.coop/en/media/library/position-paper/cooperatives-key-constituent-social-and-solidarity-economy-sse>.
- ADR (Agencia de Desarrollo Rural) (2021), “Acerca de la ADR” [en línea] <https://www.adr.gov.co/la-agencia/acerca-de-la-adr/> [fecha de consulta: 30 de octubre de 2021].
- Álvarez, J. F. (2018), “La economía solidaria en Colombia y las estructuras de apoyo estatal: disonancias y expresiones de una economía en construcción”, *Anuario Iberoamericano de la Economía Social*, N° 3-2018, J. F. Álvarez y otros (coords.), Valencia, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España).
- \_\_\_\_\_(2017), “Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas”, *Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública*, N° 2, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ).
- Alves, C. (2019), “O campo do ensino superior em cooperativismo: uma análise a partir da construção social do ensino superior em cooperativismo no Rio Grande do Sul”, tesis de doctorado, Santa Cruz do Sul, Universidad de Santa Cruz do Sul (USCS).
- Astiazarán, A. y A. Castiglia (2022), *Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales: Uruguay 2021*, Montevideo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP).
- Bertullo, J. y otros (2004), “El cooperativismo en Uruguay”, *Documento de Trabajo del Rectorado*, N° 22, Montevideo, Universidad de la República (UDELAR).
- Cabrera, M., S. Dornel y M. Supervielle (2010), *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural: 1° Informe de Resultados*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)/Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)/Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- CESE (Comité Económico y Social Europeo) (2017), *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*, Bruselas, Unión Europea.
- Chaves, R. y J. L. Monzón (2007), *La economía social en la Unión Europea*, (CESE/COMM/05/2005), Comité Económico y Social Europeo (CESE).
- CNES (Coordinadora Nacional de Economía Solidaria) (s.f.), “Quiénes somos” [en línea] <https://economiasolidaria.org.uy/coordinadora-nacional/quienes-somos/> [fecha de consulta: 17 de agosto de 2021].
- Colombia (1998), “Ley 454 de 1998” [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3433>.
- \_\_\_\_\_(1989), “Decreto Ley 624 de 1989” [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>.
- CONFECOOP (Confederación General de Cooperativas de Chile) (1987), *Propuesta cooperativa: sector de economía social*, Santiago.
- Coraggio, J. L. (2011), *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Correa, F. (ed.) (2022), “Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Costa Rica (2020), *Política Pública de Economía Social Solidaria 2021-2025* [en línea] <https://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-economia-social-solidaria/direccion-economia-social-solidaria.html>.
- \_\_\_\_\_(2016), “Decreto Ejecutivo N° 39835 MP-MTSS, Reforma Decreto Ejecutivo N° 39089 ‘Declara de interés público y nacional el Fomento, Creación, Desarrollo y Formalización de los Grupos, Organizaciones y Empresas de la Economía Social Solidaria’” [en línea] [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82254&nValor3=105203&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82254&nValor3=105203&strTipM=TC).
- \_\_\_\_\_(2015), “Decreto Ejecutivo No 39089-MP-MTSS” [en línea] <https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/decretos/Declaratoria%20de%20interes%20publico%20y%20nacional%20de%20los%20grupos,%20organizaciones%20y%20empresas%20de%20la%20economia%20social%20solidaria.pdf>.
- Ecuador (2011), “Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria” [en línea] <http://apps.ieps.gob.ec/Generador/archivos/2015/2/2/LOEPS.pdf>.
- Fonteneau, B. y otros (2011), “Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el trabajo decente”, *Documento de Trabajo*, Turín, Centro Internacional de Formación (CIF), Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Gatica, S. (2011), *Emprendimiento e innovación social: construyendo una agenda pública para Chile*, Santiago, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Grabois, J. y E. Pérsico (2017), *Trabajo y organización y en la economía popular*, Buenos Aires, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).
- Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (2014), *La economía social y solidaria y el reto del desarrollo sostenible*, julio [en línea] <https://unsse.org/2014/09/08/tfse-position-paper-social-and-solidarity-economy-and-the-challenge-of-sustainable-development/?lang=es>.
- Guerra, P. (2010), *La economía solidaria en Uruguay: caracterización de sus emprendimientos y opinión de los trabajadores autogestionados*, Montevideo, Kolping Uruguay.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2019), "As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2016", *Estudos e Pesquisas*, N° 32, Río de Janeiro.
- INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) (2019), "Actualización Nacional de Datos de Cooperativas y Mutuales a junio 2019", Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Irrarázaval, I. (ed.) (2016), *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015*, Santiago, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2006), *Estudio comparativo del sector sin fines de lucro: Chile*, Santiago, Focus.
- Irrarázaval, I. y P. Streeter (2021), *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2020*, Santiago, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Martí, J. P. (2022), "Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020)", *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), F. Correa (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martí, J. P., M. Romero y V. Méndez (2010), "La economía social en Uruguay y su impacto en el empleo", *Economía social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo con equidad en América Latina*, J. L. Monzón Campos (ed.), Valencia, Universitat de València.
- México (2007), "Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto [en línea] [http://diariooficial.segob.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0](http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0).
- Mondol Velásquez, M. Á. (2009), "Las asociaciones de desarrollo de la comunidad en Costa Rica durante el decenio de 1970", *Cuadernos de Investigación UNED*, vol. 1, N° 1, San José, Universidad Estatal a Distancia.
- Morais, L. P. y M. J. Bacic (2020), "Social and solidarity economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 98, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España), marzo.
- Muñoz, P. y otros (2016), *Estructura y dinámica del emprendimiento social en Chile, reporte 2016*, Santiago, Universidad del Desarrollo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), "Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social", *Instrumentos Jurídicos de la OCDE* (traducción no oficial) [en línea] <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-economy-recommendation/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), "Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria" (ILC.110/Resolución II), 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- Pérez de Uralde, J. M. (coord.) (2006), *La economía social en Iberoamérica: un acercamiento a su realidad*, Madrid, Fundación Iberoamericana para la Economía Social (FUNDIBES).
- Pinho, D. B. (2004), *O cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*, São Paulo, Saraiva.
- Razeto, L. (1998), *De la economía popular a la economía de solidaridad en un proyecto de desarrollo alternativo*, Santiago, PET.
- (1993), *Los caminos de la economía de solidaridad*, Santiago, Vivarium.
- (1986), *Economía popular de solidaridad: identidad y proyecto en una visión integradora*, Santiago, Conferencia Episcopal de Chile.
- (1985), *Las donaciones y la economía de solidaridad*, Santiago, PET.
- RIPSS LAC (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria- América Latina y Caribe) (2019), "Por una economía fundamentada en relaciones económico- sociales de cooperación, entre los humanos y de estos con la naturaleza: declaración final", VII Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Economía Social Solidaria, San José, 27 de febrero a 1 de marzo.

- Rojas, J. J. (2022), "Panorama asociativo, arquitectura institucional y políticas públicas de fomento cooperativo en México durante las primeras dos décadas del siglo XXI", *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), F. Correa (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) (s.f.), Data SEPS [en línea] <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/home>.
- Serva, M. y C. Andión (2006), "A economía social no Brasil: panorama de um campo em construção", *La economía social en Iberoamérica: un acercamiento a su realidad*, J. M. Pérez de Uralde (coord.), Madrid, Fundación Iberoamericana para la Economía Social (FUNDIBES).
- Sistema OCB (2020), *Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2020*, Brasília.
- Terra, J. P. (2015), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*, 2ª edición Montevideo, Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Torrelli, M. y De Giacomi, B. (2018), "Mapeo, caracterización y desafíos de los emprendimientos de economía solidaria en Uruguay (2014-2015)", *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria*, P. Guerra (coord.), Montevideo, Universidad de la República (UDELAR).
- UNICOPAS (Unión Nacional de Organizaciones Cooperativistas Solidarias) (s.f.), "Nosso DNA é a solidariedade" [en línea] <https://unicopas.org.br/institucional/#>.
- Uruguay (2019), "Ley N° 19848" [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19848-2019>.
- Utting, P. y Y. Morales (2016), *Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable. El caso de Costa Rica*, Turín, Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

# Cuando RateMyProfessors se encuentra con Google Académico: evaluaciones de los alumnos, apariencia y la investigación<sup>1</sup>

Rómulo A. Chumacero, Ricardo D. Paredes y Tomás Reyes

Recibido: 14/11/2022  
Aceptado: 01/02/2023

## Resumen

Vinculamos más de un millón de evaluaciones de casi 200.000 profesores hechas por alumnos en el sitio web RateMyProfessors con información sobre la productividad de la investigación de casi 3.000 profesores en Google Académico (Google Scholar) a fin de ofrecer una caracterización sistemática de la relación entre las evaluaciones de los alumnos y las características de las clases, las universidades y los profesores, para comprobar si las evaluaciones de los alumnos tienen una relación condicionada con la productividad de la investigación. El estudio concluye que, si bien lo “fácil” e “interesante” que los alumnos consideran un curso son los factores más determinantes de sus evaluaciones, existe una prima de “apariencia” o “belleza”, sin un componente sistemático de raza, edad o género. Sorprendentemente, se constata que la productividad de la investigación no es significativa o está negativamente relacionada con la evaluación de las capacidades docentes de un profesor.

## Palabras clave

Enseñanza superior, calidad de la educación, maestros, evaluación, alumnos, análisis de datos, modelos matemáticos, sitios web

## Clasificación JEL

A22, C10, C20

## Autores

Rómulo A. Chumacero es Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Correo electrónico: rchumace@fen.uchile.cl.

Ricardo D. Paredes es Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Ministro del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) de Chile. Correo electrónico: rparedes@tdlc.cl.

Tomás Reyes es Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: threyes@uc.cl.

<sup>1</sup> Los autores agradecen a un árbitro anónimo y a Julio Pertuzé por los útiles comentarios y sugerencias, a Valeria Acevedo, Antonia Bezanilla, Bárbara Fredes, Joaquín Lezaeta, Esteban Miño, Lorena Moraga, Patricio Niculqueo, Leticia Ortiz, Antonio Ossa, Sara Paolini, Isabella Sassi y Hernán Scheel por su valiosa ayuda en la investigación, y a los proyectos Fondecyt 1171894, 1140980 y 1211367 por el apoyo financiero.

## I. Introducción

La mayoría de las instituciones de enseñanza superior utilizan instrumentos de evaluación de la enseñanza por parte de los alumnos para valorar el desempeño en los cursos que ofrecen (Dommeyer, Baum y Hanna, 2002; Dommeyer y otros, 2002). Estos instrumentos son importantes porque proporcionan a los profesores información y comentarios inmediatos sobre cómo perciben los alumnos sus clases, que pueden utilizar para mejorar su desempeño. También informan a los gestores académicos responsables de la asignación de cursos y a los futuros alumnos sobre las características de un determinado profesor. Estas son algunas de las razones por las que los administradores de personal han utilizado estos instrumentos para determinar los ascensos, al tiempo que las agencias de acreditación los han favorecido como indicador indirecto de una buena gestión académica.

Sin embargo, aunque los instrumentos de evaluación de la enseñanza por parte de los alumnos proporcionan una medida de sus opiniones, pueden usarse de manera incorrecta (Jones, Gaffney-Rhys y Jones, 2014). Las evaluaciones individuales pueden estar determinadas por factores distintos de los que los expertos asocian con la calidad de la enseñanza y, lo que es más importante, pueden estar sujetas a sesgos sistemáticos y falta de validez (Onwuegbuzie, Daniel y Collins, 2009). Así, los alumnos pueden valorar mejor un curso relativamente fácil que uno exigente, o favorecer una característica personal del profesor, como la apariencia, que no está necesariamente relacionada con la calidad.

En cuanto a la gestión, dado que algunos profesores también realizan investigación, una evaluación adecuada por parte de los administradores del personal docente debería considerar la relación entre ambas actividades. Los profesores se enfrentan a una disyuntiva entre el tiempo dedicado a la investigación y el dedicado a la docencia (aunque puede darse el caso de que el tiempo dedicado a la investigación sea un valioso aporte a la docencia). Es necesario comprobar empíricamente si la investigación contribuye a la enseñanza universitaria a nivel de grado, como podrían sugerir las políticas públicas que subvencionan la investigación con las matrículas de los alumnos. Carlozzi (2018), por su parte, advierte sobre el sesgo de confirmación en la investigación, algo que también puede incidir en las decisiones administrativas. Al clasificar a los investigadores por su actitud hacia los instrumentos de evaluación de la enseñanza por parte de los alumnos, descubrió que los autores con opiniones negativas sobre dichos instrumentos tenían 14 veces más probabilidades de obtener una puntuación inferior a la prevista, según las evaluaciones de RateMyProfessors (RMP).

Además, los instrumentos de evaluación de la enseñanza por parte de los alumnos suelen resumirse en una estadística descriptiva (promedio), lo que puede ocultar información relevante y llevar a conclusiones erróneas. El uso incorrecto de estos instrumentos puede afectar negativamente el entorno de trabajo y crear una inflación de las calificaciones (Abrami y Mizener, 1985; Dowd, 1988; Goldman, 1990; Blunt, 1991; Marsh y Bailey, 1993; Benson y Lewis, 1994; Johnson, 2003; Onwuegbuzie, Daniel y Collins, 2009).

Como los alumnos no suelen tener acceso a los mencionados instrumentos de evaluación, han surgido evaluaciones informales a través de sitios web abiertos. RMP quizás sea el más conocido, con más de 19 millones de evaluaciones de 1,7 millones de profesores de más de 7.500 instituciones (RateMyProfessors, 2020). Su valor como fuente de calificaciones de profesores se basa en una correlación razonablemente alta con las evaluaciones institucionales (Sonntag, Bassett y Snyder, 2009).

En este trabajo se utiliza esa base de datos, que es considerablemente más grande que las empleadas en la mayoría de los estudios, para analizar la relevancia de distintas variables en la forma en que los alumnos evalúan a sus profesores y relacionar esas evaluaciones con sus impresiones subjetivas y la productividad académica de los profesores en cuestión. El principal aporte metodológico del trabajo consiste en vincular las evaluaciones realizadas en RMP con el historial académico de los profesores a partir de Google Académico (Google Scholar). Esta asociación permite evaluar la relación

entre el papel del profesor como docente y como investigador. También se analizan los comentarios que los alumnos dejan por escrito en el sitio web de RMP para identificar respuestas positivas (afectuosas, edificantes, entre otras) o negativas (con resentimiento, enojo, entre otras) a partir del tono del lenguaje utilizado. Con esta información, podemos analizar los principales determinantes de la evaluación media obtenida por un profesor en RMP.

El resto del artículo se estructura como se establece a continuación. En la sección II se repasa brevemente la literatura sobre las evaluaciones de RMP y en la sección III se presenta un modelo teórico simple que explica los resultados obtenidos en la investigación. En la sección IV se describe el conjunto de datos utilizado y en la sección V se presentan las principales propiedades estadísticas de las evaluaciones y se llevan a cabo ejercicios estadísticos para caracterizar mejor los determinantes de las evaluaciones. Por último, en la sección VI se plantean las conclusiones.

## II. Repaso de la literatura

El debate sobre los instrumentos de evaluación de la enseñanza por parte de los alumnos cobró fuerza en los Estados Unidos y el Canadá con la creciente popularidad de las evaluaciones a través de sitios web abiertos, el más conocido de los cuales probablemente sea RMP. RMP incluye cinco variables en cada evaluación: i) “facilidad”, es decir, la capacidad de obtener buenas calificaciones sin mucho esfuerzo, ii) “disposición”, es decir, la buena voluntad de los profesores para responder preguntas, sobre todo fuera del aula, iii) “claridad” en la exposición en clase, iv) “calidad global” y v) “atractivo”, asociado a la apariencia o la belleza<sup>2</sup>. Las tres primeras variables se miden en una escala de Likert de 1 a 5. La calidad global es un promedio entre la disposición y la claridad, mientras que el atractivo es una variable ficticia asociada a la pregunta específica de si el alumno considera que el profesor es físicamente atractivo (RateMyProfessors, 2020).

RMP no ha estado exenta de críticas. Sonntag, Bassett y Snyder (2009) analizaron su validez comparando el sitio web con las evaluaciones realizadas a través de la encuesta Individual Development and Educational Assessment (IDEA). Utilizando más de 600 evaluaciones de RMP de 126 profesores de la Universidad de Lander, hallaron una correlación de Pearson de 0,69 entre las puntuaciones de calidad de la encuesta IDEA y RMP<sup>3</sup>. La dimensión de facilidad y la calificación media también presentaban una elevada correlación. Los autores concluyeron que RMP arrojaba resultados similares a los de las evaluaciones institucionales. Utilizando una muestra de 399 profesores en RMP, Otto, Sanford y Ross (2008) encontraron una correlación positiva entre claridad y disposición, y una correlación negativa entre estas variables y la varianza en la facilidad<sup>4</sup>.

Boswell (2016) comparó los efectos de las evaluaciones de los alumnos en RMP con las evaluaciones administradas por las universidades sobre la autoeficacia de los profesores, definida como el conjunto de creencias que determinan lo bien que una persona puede ejecutar un plan de acción en determinadas situaciones, y concluyó que, aunque los profesores pensaban que RMP tenía un menor grado de precisión y seriedad, los comentarios recibidos a partir de las dos evaluaciones tenían en ellos la misma incidencia.

<sup>2</sup> RMP fue fundada en mayo de 1999 por John Swapceinski. En 2005 fue adquirida por Patrick Nagle y William DeSantis, que la vendieron a Viacom en 2007. Cheddar adquirió RMP en 2018. Durante este tiempo, RMP ha introducido cambios en el formato de su cuestionario. Desarrollamos nuestra base de datos a partir de información disponible hasta 2018.

<sup>3</sup> Un valor de 1 en el índice de correlación de Pearson representa una correlación positiva perfecta y un valor de -1 representa una correlación negativa perfecta.

<sup>4</sup> En una literatura relacionada se evaluaron similitudes y diferencias en las evaluaciones de los cursos presenciales y en línea (Rovai y otros, 2006; Kelly, Ponton y Rovai, 2007; Dziuban y Moskal, 2011).

Algunos investigadores han informado de un “efecto halo” en las evaluaciones de RMP, lo que significa que solo participan alumnos con opiniones extremas (Felton y otros, 2008; Clayson, 2013). El momento de las evaluaciones también parece ser una variable importante. Mediante el uso de una muestra de 25 profesores de una universidad de tamaño medio de los Estados Unidos, Legg y Wilson (2012) descubrieron que las evaluaciones realizadas al principio de un curso arrojaban puntuaciones más bajas que las efectuadas al final, y que los resultados de “facilidad” cambiaban en función del momento de la evaluación.

Utilizando las evaluaciones de 94 profesores de la Universidad de Texas, Hamermesh y Parker (2005) descubrieron que la belleza tiene un efecto muy significativo en las puntuaciones. De manera similar, Bonds-Raacke y Raacke (2007), Johnson y Crews (2013), Freng y Webber (2009), y Riniolo y otros (2006) hallaron una correlación condicional positiva entre la calidad global de la clase y la belleza. De hecho, Freng y Webber (2009) manifestaron que el “atractivo” explicaba buena parte de la varianza en las calificaciones de calidad.

Mediante la consideración de una muestra más amplia, Felton y otros (2008) repitieron estudios anteriores y hallaron una correlación de 0,6 entre el atractivo y la calidad global de la clase, que es más del doble de la identificada en trabajos anteriores (Felton, Mitchell y Stinson, 2004). Sen, Voia y Woolley (2010) utilizaron una muestra de profesores de economía de 16 universidades y su información de RMP para evaluar los efectos del “atractivo” en los salarios, la calidad de la enseñanza y la productividad de la investigación. Descubrieron que el “atractivo” generaba importantes primas salariales y tenía una alta correlación con la productividad de la enseñanza, pero no con la productividad de la investigación.

Green, Mixon y Treviño (2005) presentaron pruebas de autoselección, según las cuales los profesores que pueden considerarse más atractivos tienden a elegir facultades o universidades más liberales y orientadas a las artes que facultades o universidades orientadas a la investigación. Mixon y Smith (2013) tomaron un subconjunto aleatorio de 200 profesores a partir de los datos de RMP y concluyeron que los profesores más atractivos aprovechaban su apariencia y ofrecían cursos más exigentes.

En cuanto a la relación entre investigación y docencia, existen diferentes hipótesis. Una de ellas hace hincapié en la escasez de recursos, que se traduce en una distribución entre el tiempo dedicado a la investigación y el utilizado para preparar las clases (véanse, por ejemplo, Fox, 1992; Cretchley y otros, 2014; Walstad y Allgood, 2005; Arnold, 2008). Una correlación negativa entre la calidad de la investigación y de la enseñanza también podría ser consecuencia de la especialización, ya que algunos profesores se especializan en la enseñanza y otros en la investigación, en función de sus ventajas comparativas (véase, por ejemplo, Hollywood y otros, 2020).

Por el contrario, otros autores sostienen que la mayoría de los profesores consideran que la investigación es un aporte valioso para una buena enseñanza. Barnett (1992) afirma que la investigación, en un contexto de descubrimiento, es vital para una buena enseñanza (véanse también Neuman, 1992; Becker y Kennedy, 2005). Uz Zaman (2004) defiende la complementariedad entre investigación y docencia, debido, entre otras cosas, al aumento de la capacidad de pensamiento crítico que genera la investigación. En la misma línea, McCaughey (1994) señala que la mayoría de los académicos reconocen que su agenda de investigación determina sus programas de enseñanza.

Ramsden y Moses (1992) constatan que el compromiso con la enseñanza se correlaciona de manera negativa con la investigación. Sin embargo, las divergencias de las fuentes de información y el pequeño tamaño de las muestras hacen que la relación empírica entre docencia e investigación no sea concluyente. Feldman (1987) analiza 43 estudios y encuentra una débil correlación positiva entre la enseñanza evaluada por los alumnos y la productividad de la investigación. Hattie y Marsh (1996), en un metanálisis basado en 58 estudios, concluyen que no existe correlación entre investigación y docencia. Cadez, Dimovski y Zaman Groff (2017) encuentran que la productividad de la investigación no se relaciona con la calidad de la enseñanza, pero que la calidad de la investigación sí se relaciona de

manera positiva con la calidad de la enseñanza. Para el caso de los Países Bajos, Palali y otros (2018) encuentran que un mejor historial de investigación no se refleja en las evaluaciones de los estudiantes de maestría y que los estudiantes de licenciatura dan puntuaciones más bajas a los profesores que realizan mejores investigaciones.

Por último, la edad y el género de los profesores también han demostrado ser factores importantes en las evaluaciones de la enseñanza. Stonebraker y Stone (2015) descubrieron que la edad tenía una incidencia negativa en las evaluaciones de la enseñanza. Sin embargo, cuando restringieron la muestra a los profesores que los alumnos consideraban atractivos, el efecto de la edad desapareció. Por su parte, Clayson (2020), utilizando cuestionarios de alumnos, descubrió que estos aprendían más de los profesores de más edad, pero que los más jóvenes tenían mayor disposición. También encontró que los alumnos preferían los profesores a las profesoras, sobre todo cuando se centraban en el aprendizaje.

### III. Un modelo simple

En esta sección se presenta un modelo simple para ilustrar las posibles interacciones entre el tiempo dedicado a las actividades de investigación y de docencia.

Consideremos un profesor interesado en maximizar su utilidad, que depende del consumo ( $c$ ) y el ocio ( $l$ ):

$$\max u(c,l) \quad (1)$$

sujeto a las restricciones:

$$\begin{aligned} c &\leq y(t, r, w, x), \\ 1 &= l + t + r, \\ t &\geq t_0, \\ r &\geq r_0 \end{aligned} \quad (2)$$

donde  $y$  es el ingreso generado por las actividades de docencia ( $t$ ) e investigación ( $r$ ), mientras que  $w$  y  $x$  son sus respectivas retribuciones. También se supone que la persona dispone de una unidad de tiempo que debe dividir en ocio, docencia e investigación. Por último,  $t_0$  y  $r_0$  son el tiempo mínimo que el administrador establece que se debe dedicar a cada actividad<sup>5</sup>.

A partir de las condiciones de primer orden del problema de maximización, obtenemos:

$$u_c y_t + k_t = u_c y_r + k_r \quad (3)$$

donde  $v_z$  representa la derivada de la función  $v$  ( $v = u, y$ ) con respecto a la variable  $z$  ( $z = c, t, r$ ) y  $k_z$  es el multiplicador asociado a la restricción del tiempo dedicado a la actividad  $z$  ( $z = t, r$ ).

Este modelo simple tiene interesantes implicaciones a la hora de decidir cómo distribuir el tiempo entre la docencia y la investigación. Por ejemplo, consideremos que el ingreso  $y$  está determinado por:

$$y(t, r, w, x) = wt + xr \quad (4)$$

<sup>5</sup> En lugar de considerar  $t$  y  $r$  como el tiempo dedicado a cada actividad, estas variables podrían reflejar su respectiva calidad.

Además, supongamos que  $w > x$ ; es decir, la remuneración de las actividades de docencia supera a la del tiempo dedicado a la investigación. Como no se asigna ningún valor especial (en términos de preferencias) al tiempo dedicado a la investigación, el profesor dedica  $r_0$  de su tiempo (el mínimo necesario) a la investigación. En ese caso, el tiempo dedicado a la docencia debe satisfacer:

$$u_c w + k_t = k_r > 0 \quad (5)$$

Si el tiempo óptimo dedicado a la docencia (sujeto a la restricción de que  $r^* = r_0$ ) es tal que supera el mínimo necesario ( $t^* > t_0$ ), puede determinarse maximizando (1) sujeto a (4) y  $r^* = r_0$ . De lo contrario, la optimización restringida implicaría que  $t^* = t_0$ . Por el contrario, si  $w < x$ , entonces  $t^* = t_0$  es el tiempo dedicado a la docencia, y lo que hay que determinar es si el tiempo óptimo dedicado a la investigación es  $r_0$  o lo supera.

En cualquier caso, si la remuneración es mayor para una actividad que para la otra, cualquier cantidad de tiempo que supere el tiempo mínimo necesario de docencia e investigación se dedicará a la actividad con mayor remuneración. En caso de que  $w = x$ , como el profesor no tiene preferencia entre las dos actividades, dedicará el mínimo necesario a ambas (si las restricciones de tiempo son vinculantes) o se conformará con cualquier combinación de ambas, ya que en este caso son sustitutos perfectos.

Los ejemplos anteriores demuestran lo obvio: el tiempo dedicado a una actividad supone menos tiempo para la otra. Si dedicar más tiempo a una actividad hace que los profesores mejoren en dicha actividad, el hecho de que exista una compensación entre ambas significa que la calidad de su enseñanza y, por tanto, sus evaluaciones pueden verse afectadas como consecuencia de ello.

Por último, consideremos el caso en que el tiempo dedicado a la investigación puede contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza, es decir:

$$y(t, r, w, x) = w(r)t + xr \quad (6)$$

donde  $w(r)$  depende de  $r$ . Así, la productividad de la enseñanza también depende de la investigación.

La maximización de (1) sujeta a (2) y (6) se traduce en:

$$u_c w + k_t = u_c (w_r + x) + k_t \quad (7)$$

donde  $w_r$  es la derivada de  $w$  con respecto a  $r$ . Si  $w_r > 0$ , es posible tener soluciones internas para el tiempo dedicado a la docencia y la investigación, incluso si  $w > x$ . En este caso, el vínculo entre el tiempo dedicado a la investigación y la "calidad" de la enseñanza puede atenuar la compensación de tiempo.

En suma, en esta sección se presenta un modelo simple que establece la relación entre el tiempo dedicado a la docencia, su calidad y el tiempo dedicado a la investigación. Como es evidente, hay una compensación en términos de tiempo dedicado a cada actividad (y presumiblemente también hay una compensación en términos de calidad). Es posible que exista una asociación positiva entre el tiempo dedicado a la investigación y la calidad de la enseñanza, ya que la experiencia adquirida al investigar mejora la calidad de la enseñanza y compensa con creces la dedicación de tiempo.

## IV. Los datos

En esta sección se describen los datos y la elaboración de la muestra. Los datos se tomaron de dos fuentes principales: el sitio web RateMyProfessors.com y los perfiles académicos de Google Académico.

## 1. La base de datos RateMyProfessors (RMP)

RMP es una conocida plataforma en la que los alumnos evalúan a sus profesores. Las evaluaciones y comentarios están a disposición del público en el sitio web. Utilizamos un rastreador web para descargar información sobre 1.281.193 profesores calificados en RMP. Obtuvimos el nombre de todos los profesores, así como el nombre y la ubicación de la universidad en la que enseñaban, el departamento al que estaban adscritos, el número de evaluaciones de los alumnos y si estos los consideraban atractivos.

Muchos de estos profesores tenían muy pocas evaluaciones, por lo que nos quedamos solo con los que tenían 20 o más para obtener indicadores representativos<sup>6</sup>. Este criterio dejó 197.037 profesores en la muestra, y descargamos datos específicos de la base de datos RMP para cada uno de ellos, como la calidad global del profesor, lo fáciles e interesantes que los alumnos consideraban sus clases, y los comentarios escritos.

A continuación, utilizamos el programa informático Linguistic Inquiry and Word Count (LIWC) para analizar cada comentario escrito. El programa proporciona una puntuación para diferentes dimensiones lingüísticas, según el porcentaje de palabras relacionadas con cada dimensión. Las dimensiones incluyen “enojo” (identificado a partir de palabras como “odio” y “molesto”), “positividad” (palabras como “agradable” y “dulce”) y “negatividad” (palabras como “herido” y “desagradable”).

Clasificamos el departamento de cada profesor en facultades o escuelas normalizadas. Los 930 departamentos diferentes a los que pertenecían los profesores se clasificaron manualmente en categorías como arquitectura y planificación, ingeniería, humanidades, artes, ciencias sociales, y negocios y gestión<sup>7</sup>. Dado que RMP no proporciona información sobre el género, utilizamos un algoritmo para asignar un género a cada profesor basándonos en un análisis de texto de su nombre<sup>8</sup>.

Completamos los datos de RMP con otras dos fuentes. En primer lugar, encontramos que los 197.037 profesores identificados a partir de RMP pertenecían a 2.583 universidades distintas, y cotejamos cada una de estas universidades con la clasificación *World Ranking Web of Universities* (WRWU)<sup>9</sup>. En segundo lugar, buscamos a cada profesor en Google Académico para ver si tenía un perfil académico disponible, y, en caso afirmativo, procedimos como se describe en la sección IV.2<sup>10</sup>.

## 2. La base de datos de Google Académico

Complementamos los datos de RMP con información de Google Académico (scholar.google.com), donde los profesores pueden crear perfiles y ponerlos a disposición para hacer un seguimiento de sus citas y gestionar sus artículos académicos.

Utilizamos una secuencia de comandos para automatizar el proceso de emparejar a cada profesor que aparece en RMP con un perfil de Google Académico<sup>11</sup>. Esta metodología arrojó 2.401 coincidencias

<sup>6</sup> Dado que nuestro análisis se centra en la puntuación media recibida por cada profesor, 20 es un número de observaciones lo suficientemente grande como para proporcionar una estimación fiable de la tendencia central de las evaluaciones.

<sup>7</sup> No pudimos clasificar 18 departamentos (por ejemplo, “Honores” y “Estudios de posgrado”).

<sup>8</sup> El algoritmo se basa en el diccionario del programa Gender escrito por Jörg Michael, que contiene más de 40.000 nombres de pila, que abarcan la mayoría de los nombres utilizados en los Estados Unidos, Europa, China, la India y el Japón. No obtuvimos coincidencias para el 7,6% de los nombres y en esos casos se consideró que el género era desconocido (por ejemplo, “G.R. Williams”, “Profesor Agarwal”, “Yartz”).

<sup>9</sup> Encontramos 1.925 coincidencias exactas, en las que los nombres de las universidades indicados por RMP y WRWU coincidían perfectamente. Para los 658 nombres de universidades restantes, buscamos manualmente la mejor coincidencia posible. No encontramos coincidencias para 182 universidades.

<sup>10</sup> La lista de variables y sus definiciones para la muestra de 197.037 profesores de RMP figuran en el anexo A1.

<sup>11</sup> Emparejar la información de las dos bases de datos no fue fácil, ya que los nombres de los profesores podían estar escritos de forma diferente. Para cada profesor, la secuencia de comandos buscó primero en Google Académico el nombre que figuraba en RMP. A continuación, comparó los dos nombres y su universidad, según los datos de RMP y Google Académico, y asignó puntuaciones en función de su similitud.

perfectas en las que tanto el nombre del profesor como el de la universidad estaban escritos de forma idéntica. La metodología también arrojó múltiples coincidencias imperfectas, con lo que comprobamos manualmente las 10.000 más probables y encontramos 434 coincidencias adicionales<sup>12</sup>.

La lista final de profesores sobre los que se disponía de información tanto en RMP como en Google Académico incluía a 2.835 personas. Para cada uno de ellos, obtuvimos diversa información de Google Académico, como el número de artículos que el profesor había publicado, la cantidad de veces que esos artículos se habían citado y los índices *h* e *i10* de los profesores<sup>13</sup>.

Por último, completamos estos datos con información recogida manualmente sobre la apariencia de cada profesor. Para cada uno de los 2.835 profesores, tomamos dos de las fotos más recientes que aparecían en Internet y evaluamos atributos físicos como el color de la piel, el color de ojos, la edad y el peso. Aunque existen diferentes enfoques para evaluar la belleza, incluidos aspectos relacionados como la dominancia (véase Paredes, Pino y Díaz, 2019), seleccionamos diez asistentes de investigación para compartir esta tarea que lleva mucho tiempo y empleamos varios mecanismos para mantener un criterio uniforme durante todo el proceso<sup>14</sup>. Cada asistente de investigación recibió una lista de profesores y un manual con instrucciones específicas sobre cómo tabular cada atributo físico<sup>15</sup>. Proporcionamos respuestas a las preguntas más comunes que podían plantearse los asistentes de investigación y pedimos a cada uno que revisara primero diez profesores. A continuación, revisamos su trabajo inicial, les dimos nuestra opinión y les pedimos que continuaran y dejaran un comentario sobre cualquier atributo de un profesor que les generara dudas. Después tomamos una muestra aleatoria de 150 profesores para verificar su trabajo. Observamos que la mayoría de las incoherencias se referían a atributos marcados con un comentario, por lo que decidimos revisar todos los atributos marcados de esa manera en la muestra completa<sup>16</sup>.

## V. Resultados

### 1. Resultados de la base de datos RMP

La base de datos RMP proporciona información útil para estimar cómo la “calidad global de la enseñanza” medida por las evaluaciones de los alumnos se relaciona con las características personales y académicas de los profesores, y con las universidades y facultades en las que enseñan. Nos interesan especialmente dos aspectos incluidos en la base de datos RMP: la valoración que hacen los alumnos de la “facilidad” y de lo “interesante” que es un curso.

En primer lugar, consideramos la base de datos completa obtenida del sitio web de RMP (base de datos RMP). La principal ventaja de esta base de datos es su tamaño, mientras que su principal inconveniente es que no dispone de información detallada sobre las características personales y académicas de los profesores. Por ejemplo, aunque RMP pide a los alumnos que evalúen si un profesor es “atractivo”, no informa de otras características básicas, como el género del profesor.

<sup>12</sup> Estas 434 coincidencias aceptadas manualmente no fueron reconocidas correctamente por la secuencia de comandos, debido principalmente al uso de abreviaturas en los textos de entrada (por ejemplo, “Sam” en lugar de “Samuel”, “Penn State University” en lugar de “Pennsylvania State University”).

<sup>13</sup> Ambos índices están diseñados para captar la cantidad y calidad de las publicaciones. El índice *h* es una medida a nivel del autor que mide tanto la productividad como el impacto de las citas de las publicaciones. Se basa en el conjunto de los trabajos más citados y el número de citas que han recibido en otras publicaciones. El índice *i10* de un autor mide el número de publicaciones que tienen al menos diez citas.

<sup>14</sup> La evaluación exógena de la apariencia de un profesor por parte de los asistentes de investigación proporciona una medida de “belleza” que posiblemente no está contaminada por otras características del profesor que puedan afectar las evaluaciones de los alumnos que lo conocen.

<sup>15</sup> Véase este material en el anexo A2.

<sup>16</sup> Las variables adicionales disponibles para la muestra de 2.835 profesores con información procedente de Google Académico y sus definiciones figuran en el anexo A3.

Para evaluar las características académicas de los profesores, los buscamos en Google Académico y los cotejamos con la información allí encontrada. Google Académico cuenta con información personal más precisa sobre los profesores que allí figuran, además de sus logros académicos, como el factor de impacto de la investigación y los artículos publicados. Por ejemplo, si hay una fotografía del profesor, la utilizamos para obtener más características físicas de las que se pueden deducir de la pregunta dicotómica de la base de datos RMP sobre si es “atractivo o no”.

En el cuadro 1 se presentan estadísticas resumidas de las variables consideradas determinantes de las evaluaciones de los profesores en la base de datos RMP. Además de las estadísticas resumidas habituales, en la última columna se incluye la correlación de Pearson de cada variable con la calidad media de los profesores.

**Cuadro 1**  
Estadísticas descriptivas de las calificaciones de los profesores  
en la base de datos RateMyProfessors

	Media	Mediana	Desviación estándar	Correlación
<b>Características de la universidad</b>				
Estados Unidos	0,903	1,000	0,295	0,051
Canadá	0,096	0,000	0,295	-0,051
Clasificación	2 767,512	1 809,000	2 686,703	0,097
50 principales	0,070	0,000	0,255	-0,013
<b>Características personales</b>				
Hombre	0,658	1,000	0,474	0,005
Atractivo	0,077	0,000	0,175	0,402
<b>Características académicas</b>				
Google Académico	0,014	0,000	0,119	-0,007
<b>Calificaciones</b>				
Calidad (media)	3,676	3,791	0,827	1,000
Facilidad (media)	3,104	3,103	0,773	0,601
Interesante (media)	3,357	3,368	0,540	0,526
Enojo (media)	0,497	0,353	0,545	-0,398
Ansiedad (media)	0,368	0,227	0,519	-0,421
Certeza (media)	2,159	2,084	0,717	0,119
Negativo (media)	2,250	1,894	1,474	-0,669
Positivo (media)	8,023	7,680	3,256	0,717
Tristeza (media)	0,268	0,217	0,269	-0,240
Incertidumbre (media)	3,047	3,026	0,827	-0,328
Cantidad de palabras (media)	37,059	37,911	8,319	-0,123
Palabras por oración (media)	12,922	12,818	2,321	-0,271

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** La correlación indica el coeficiente de correlación de Pearson entre una variable y la calidad global media de la enseñanza del curso.

Como puede verse en el cuadro 1, el 90,3% de los profesores evaluados imparten clases en los Estados Unidos, el 9,6% enseña en el Canadá y la mayor parte de los demás enseña en el Reino Unido. Las evaluaciones de los profesores tienen una correlación negativa con la clasificación de su universidad: los profesores de las universidades mejor clasificadas tienen (en promedio) calificaciones marginalmente peores<sup>17</sup>. Este resultado también se mantiene cuando consideramos a los profesores de las 50 universidades mejor clasificadas. Los profesores hombres están (marginalmente) mejor evaluados y los profesores que aparecen en Google Académico están (marginalmente) peor evaluados, aunque solo representan el 1,4% de los profesores de la base de datos.

<sup>17</sup> Una institución mejor clasificada tiene asociado un número menor para la variable Clasificación.

Resulta interesante señalar que el “atractivo” del profesor es una característica personal que guarda una estrecha correlación con la evaluación de la calidad de un curso. Del mismo modo, los cursos “más fáciles” tienden a ser mejor evaluados. Sin embargo, el grado de interés que los alumnos perciben en un curso también parece contribuir mucho a las evaluaciones positivas.

También dispusimos de los comentarios dejados por los alumnos en el sitio web de RMP, y comprobamos que cuanto más negativas eran las respuestas (por ejemplo, cuanto más enojo o ansiedad transmitían, o cuanto más dubitativas eran), peor era la valoración media de los alumnos. Los comentarios positivos (que incluyen expresiones positivas o palabras que transmiten certeza), en tanto, tenían una correlación positiva con las evaluaciones de los alumnos.

Sin embargo, las correlaciones no bastan para describir los factores determinantes de las evaluaciones de los alumnos sobre la calidad de los cursos. Además, dado que algunas de estas variables están correlacionadas entre sí, las correlaciones no sirven para determinar su importancia relativa.

En el cuadro 2 se presentan los resultados de una regresión lineal, con la calificación media global de la calidad en las evaluaciones de los alumnos como variable dependiente. Esta regresión muestra que la ubicación geográfica de la universidad no es una característica relevante en las evaluaciones de los alumnos, pero su clasificación sí. La relación no es lineal, ya que, si bien las universidades mejor clasificadas en un principio tienden a asociarse con peores evaluaciones, a partir de cierta clasificación (aproximadamente 6.000, de casi 12.000) la relación se invierte.

### Cuadro 2

Determinantes de las calificaciones globales de la calidad de la enseñanza en la base de datos RateMyProfessors

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0,8785	0,1869	4,699	0,000
Estados Unidos	0,1129	0,1350	0,836	0,403
Canadá	-0,0269	0,1350	-0,199	0,842
Clasificación	9.69E-06	1.18E-06	8,239	0,000
Clasificación al cuadrado	-8.43E-10	1.29E-10	-6,536	0,000
50 principales	-0,0191	0,0042	-4,546	0,000
Hombre	0,0117	0,0021	5,686	0,000
Atractivo	0,4864	0,0080	60,614	0,000
Google Académico	0,0134	0,0083	1,617	0,106
Facilidad	0,8672	0,0455	19,060	0,000
Facilidad al cuadrado	-0,1735	0,0148	-11,705	0,000
Facilidad al cubo	0,0141	0,0016	9,035	0,000
Interesante	-0,3356	0,1123	-2,989	0,003
Interesante al cuadrado	0,2971	0,0341	8,705	0,000
Interesante al cubo	-0,0400	0,0034	-11,750	0,000
Enojo	-0,0120	0,0028	-4,245	0,000
Ansiedad	-0,0630	0,0033	-18,860	0,000
Certeza	0,0438	0,0015	29,106	0,000
Negatividad	-0,1208	0,0016	-77,031	0,000
Positividad	0,0949	0,0006	154,459	0,000
Tristeza	-0,0382	0,0049	-7,861	0,000
Incertidumbre	-0,0723	0,0014	-50,469	0,000
Cantidad de palabras	0,0141	0,0002	78,864	0,000
Palabras por oración	-0,0285	0,0006	-51,046	0,000
Arquitectura	-0,1058	0,0208	-5,086	0,000
Ingeniería	-0,0370	0,0078	-4,722	0,000
Humanidades	0,0490	0,0060	8,192	0,000
Negocios	0,0777	0,0066	11,758	0,000
Ciencias	0,1326	0,0062	21,236	0,000

Variable	Coefficiente	Error estándar	Estadístico t	Probabilidad
Salud	-0,0160	0,0095	-1,682	0,093
Otros	-0,0465	0,0127	-3,647	0,000
No clasificado	0,0681	0,0361	1,888	0,059
R cuadrado	0,733	Variable dependiente promedio		3,676
R cuadrado ajustado	0,733	Variable dependiente de desviación estándar		0,827
Error estándar medio de la regresión	0,427	Criterio de información de Akaike		1,138
Suma residual de cuadrados	35,990	Criterio de Schwarz		1,140
Probabilidad logarítmica	-112 085	Criterio de Hannan-Quinn		1,139
Estadístico F	17 448	Probabilidad (estadístico F)		0,000

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Errores estándar medios compatibles con heterocedasticidad de White. Número de observaciones incluidas: 197.029.

Los profesores hombres tienden a estar mejor evaluados, pero, aunque el coeficiente es significativo, su magnitud no es tan grande (0,0117 puntos más en una escala de 1 a 5). Aparecer en Google Académico no es estadísticamente significativo. En contraste con estos efectos menores, el “atractivo” es un importante factor de predicción de las calificaciones de los alumnos. La diferencia en la valoración media de la calidad entre una situación en la que ningún alumno considera “atractivo” a un profesor y otra en la que todos lo consideran “atractivo” es de 0,4864 puntos. Se ha discutido mucho en la literatura si esto significa que los profesores “guapos” son “mejores” enseñando o que hay una prima de “belleza” (Hamermesh, 2011). En cualquier caso, la prima de “belleza” parece ser más importante que las otras características personales consideradas.

En lo que respecta a la “facilidad” y lo “interesante” de los cursos, también encontramos una relación no lineal. Aunque los cursos “más fáciles” están mejor calificados, la prima de “facilidad” disminuye con esta. Por el contrario, la prima para lo “interesante” que es un curso va en aumento, hasta cierto punto, y después disminuye<sup>18</sup>. Lo que es más importante es que la “facilidad” contribuye marginalmente más a una buena evaluación que lo “interesante” que sea un curso.

En cuanto a los sentimientos y emociones expresados en los comentarios escritos, como era de esperar, los comentarios negativos tienden a asociarse con una menor calidad media y los positivos con lo contrario. Es de suponer que los alumnos que escriben comentarios son los que tienen opiniones más extremas. Por ejemplo, en promedio, una palabra más que señala enojo se asocia con 0,012 puntos menos en la evaluación media. Curiosamente, los comentarios negativos son “numéricamente” más importantes en valores absolutos. Así, un comentario negativo perjudica más una evaluación de lo que un comentario positivo la mejora<sup>19</sup>.

Por último, el cuadro 2 también muestra las facultades en las que enseñan los profesores. Dado que las categorías utilizadas son cualitativas, los resultados presentados toman como base de comparación a los profesores de las facultades de educación. Los datos muestran que los profesores de las facultades de negocios, humanidades y ciencias tienden a estar mejor evaluados, y que los de las facultades de ingeniería, arquitectura y salud están marginalmente peor evaluados.

En suma, cuando se consideran en conjunto todos los observables, algunos factores son más importantes que otros a la hora de describir lo que hay detrás de la percepción que tienen los alumnos respecto de la calidad de los cursos que realizan. Por lejos, los factores determinantes más importantes son, en primer lugar, lo “fácil” y, en segundo lugar, lo “interesante” que es un curso. Dejando de lado el “atractivo”, los otros factores no son estadísticamente significativos o solo tienen una débil correlación con la valoración media. En particular, ni la investigación, medida por una variable ficticia que indica

<sup>18</sup> La valoración de la calidad media se maximiza cuando la evaluación media es de aproximadamente 4,5 (sobre 5).

<sup>19</sup> Podría ocurrir que la dirección de la causalidad fuera la contraria, es decir, que las emociones expresadas al describir un curso fueran consecuencia de su calidad.

si el profesor aparece en Google Académico, ni una mejor clasificación de la universidad son factores importantes para predecir cómo evalúan los alumnos la calidad de la enseñanza<sup>20</sup>.

## 2. Resultados de la fusión de la base de datos RMP con la base de datos de Google Académico

Además de la evaluación de todos los profesores de la base de datos RMP que ya se ha considerado, dos de los aspectos mencionados anteriormente ameritan un análisis más profundo: qué importancia tiene la apariencia (“atractivo”) y cuál es la relación entre docencia e investigación. La base de datos RMP muestra que el “atractivo” es relevante y más importante que, por ejemplo, la clasificación de la universidad o si el profesor lleva a cabo actividades de investigación.

Para analizar en profundidad estos aspectos, a continuación se considerará únicamente la muestra de profesores que aparecen en Google Académico. Esto reduce el número de observaciones a 2.835 profesores de los 197.037 identificados al comienzo. Una de las ventajas de esta reducción es que podemos medir con mayor precisión la productividad académica de los profesores (medida por los factores de impacto de sus investigaciones). También tenemos acceso a más información sobre su apariencia a través de sus perfiles y fotos. Los factores de impacto pueden ayudar a comprender mejor la relación entre investigación y docencia para los profesores que participan activamente en la primera. Las fotografías pueden proporcionar una impresión aproximada de la “apariencia” que no esté contaminada por otras características de la persona (como la personalidad y la confianza en sí misma) que influyen en la percepción que tienen los alumnos. También permiten conocer mejor las características físicas de los profesores.

En el cuadro 3 se muestran las estadísticas descriptivas de las variables consideradas, al tiempo que en el cuadro 4 se presentan los resultados de una regresión que incluye variables que capturan los atributos físicos y las características académicas (publicaciones y factores de impacto) como determinantes de la calidad global media.

**Cuadro 3**

Estadísticas descriptivas extraídas de la base de datos de Google Académico (Google Scholar)

	Media	Mediana	Desviación estándar	Correlación
<b>Características de la universidad</b>				
Estados Unidos	0,799	1,000	0,401	0,061
Canadá	0,201	0,000	0,401	-0,063
Clasificación	854,160	370,000	1 378,762	0,081
50 principales	0,155	0,000	0,362	-0,046
<b>Características personales</b>				
Hombre	0,799	1,000	0,401	0,051
Menor de 40 años	0,193	0,000	0,394	0,080
Entre 40 y 55 años	0,534	1,000	0,499	0,069
Calvo	0,144	0,000	0,351	-0,019
Amigable	0,782	1,000	0,413	0,078
Ojos claros	0,404	0,000	0,491	0,074
Caucásico	0,854	1,000	0,353	0,124
Afroamericano	0,018	0,000	0,132	-0,053
Indio	0,070	0,000	0,255	-0,036
Piel clara	0,621	1,000	0,485	0,050
Piel morena	0,303	0,000	0,460	-0,020
Pelo negro	0,251	0,000	0,433	-0,050

<sup>20</sup> Por supuesto que los alumnos de universidades con clasificaciones diferentes no son directamente comparables.

	Media	Mediana	Desviación estándar	Correlación
Pelo rubio	0,105	0,000	0,306	0,013
Pelo castaño	0,359	0,000	0,480	0,078
Pelo gris	0,259	0,000	0,438	-0,064
Delgado	0,061	0,000	0,239	-0,012
Complexión media	0,759	1,000	0,428	0,027
Alto	0,131	0,000	0,338	0,081
Altura media	0,194	0,000	0,396	0,045
Buena apariencia	0,168	0,000	0,374	0,120
Apariencia media	0,668	1,000	0,471	-0,012
Atractivo	0,082	0,000	0,177	0,404
<b>Características académicas</b>				
Número de publicaciones	82,481	43,000	187,503	-0,123
Citas	2 166,393	696,000	5 119,203	-0,067
Índice H	16,150	13,000	13,839	-0,125
Índice I10	28,378	15,000	49,647	-0,108
<b>Evaluaciones</b>				
Calidad (media)	3,631	3,722	0,765	1,000
Facilidad (media)	2,928	2,933	0,661	0,521
Interesante (media)	3,399	3,419	0,496	0,489
Enojo (media)	0,494	0,363	0,532	-0,345
Ansiedad (media)	0,385	0,233	0,559	-0,406
Certeza (media)	2,124	2,027	0,726	0,123
Negativo (media)	2,428	2,096	1,514	-0,632
Positivo (media)	8,118	7,671	3,294	0,668
Tristeza (media)	0,267	0,213	0,274	-0,271
Incertidumbre (media)	3,148	3,137	0,854	-0,298
Cantidad de palabras (media)	36,708	37,700	8,921	-0,113
Palabras por oración (media)	12,635	12,602	2,249	-0,277

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** La correlación indica el coeficiente de correlación de Pearson entre una variable y la calidad global media de la enseñanza del curso.

**Cuadro 4**  
Determinantes de las calificaciones globales de la calidad de la enseñanza  
en la base de datos Google Académico

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0,3558	0,3081	1,155	0,248
Estados Unidos	0,0754	0,0854	0,883	0,377
Canadá	-0,0845	0,0879	-0,961	0,337
Clasificación	3,43E-05	1,63E-05	2,110	0,035
Clasificación al cuadrado	-2,88E-09	1,84E-09	-1,561	0,119
50 principales	-0,0257	0,0263	-0,978	0,328
Hombre	0,0521	0,0235	2,217	0,027
40 años o menos	0,1157	0,0307	3,768	0,000
Entre 41 y 55 años	0,0874	0,0236	3,709	0,000
Calvo	0,0301	0,0253	1,190	0,234
Piel morena	-0,0133	0,0422	-0,314	0,753
Pelo negro	-0,0665	0,0510	-1,302	0,193
Pelo rubio	-0,1462	0,0523	-2,794	0,005
Pelo castaño	-0,0392	0,0478	-0,821	0,412
Pelo gris	-0,0731	0,0500	-1,461	0,144
Ojos claros	0,0372	0,0192	1,940	0,053
Caucásico	0,1689	0,0418	4,040	0,000
Afroamericano	-0,0380	0,0833	-0,455	0,649

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Probabilidad
Indio	0,0941	0,0526	1,789	0,074
Piel clara	0,0043	0,0434	0,099	0,921
Delgado	0,0220	0,0396	0,557	0,578
Peso normal	0,0300	0,0229	1,310	0,190
Alto	0,0381	0,0265	1,435	0,151
Altura normal	0,0198	0,0222	0,893	0,372
Amigable	0,0549	0,0222	2,473	0,014
Atractivo	0,4449	0,0502	8,859	0,000
Buena apariencia	-0,0102	0,0324	-0,315	0,753
Apariencia normal	0,0245	0,0251	0,972	0,331
Publicaciones	-0,0003	0,0002	-2,306	0,021
Publicaciones al cuadrado	8,81E-08	5,54E-08	1,590	0,112
Citas	-1,70E-06	2,43E-06	-0,700	0,484
Índice H	0,0011	0,0015	0,714	0,475
Índice I10	-0,0001	0,0004	-0,137	0,891
Facilidad	0,3124	0,0984	3,175	0,002
Facilidad al cuadrado	-0,0200	0,0158	-1,262	0,207
Interesante	0,7553	0,1652	4,571	0,000
Interesante al cuadrado	-0,0689	0,0244	-2,823	0,005
Enojo	0,0040	0,0218	0,183	0,855
Ansiedad	-0,0711	0,0262	-2,712	0,007
Certeza	0,0535	0,0128	4,168	0,000
Negatividad	-0,1143	0,0123	-9,262	0,000
Positividad	0,0852	0,0047	18,005	0,000
Tristeza	-0,0255	0,0415	-0,615	0,538
Incertidumbre	-0,0673	0,0121	-5,572	0,000
Cantidad de palabras	0,0118	0,0016	7,276	0,000
Palabras por frase	-0,0201	0,0054	-3,727	0,000
Arquitectura	-0,2388	0,1077	-2,218	0,027
Ingeniería	-0,1230	0,0598	-2,057	0,040
Humanidades	-0,0826	0,0552	-1,497	0,134
Negocios	0,0152	0,0581	0,261	0,794
Ciencias	-0,0867	0,0566	-1,531	0,126
Salud	-0,1119	0,0991	-1,130	0,259
Otros	-0,2930	0,1758	-1,666	0,096
No clasificado	0,0186	0,0949	0,196	0,845
R cuadrado	0,706202	Variable dependiente promedio		3,630257
R cuadrado ajustado	0,700035	Variable dependiente de desviación estándar		0,771407
Error estándar de la regresión	0,422492	Criterio de información de Akaike		1,135425
Suma residual de cuadrados	450,71180	Criterio de Schwarz		1,258022
Probabilidad logarítmica	-1410,13	Criterio de Hannan-Quinn		1,179863
Estadístico F	114,5157	Probabilidad (estadístico F)		0,000

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Errores estándar compatibles con heterocedasticidad de White. Número de observaciones incluidas: 2.579.

Los resultados coinciden aproximadamente con los de toda la muestra. No hay diferencias estadísticas en la calidad evaluada entre países, las calificaciones medias tienden a ser más bajas en las universidades mejor clasificadas y las emociones negativas tienden a estar más correlacionadas con peores evaluaciones de lo que las emociones positivas se correlacionan con las mejores evaluaciones. Además, la “facilidad” tiene un impacto positivo pero decreciente en la evaluación de la calidad de un curso. Sin embargo, una diferencia importante es que, en esta muestra de profesores, cuanto más “interesante” es un curso, más alta es su valoración (a una tasa decreciente), y esto es lo que más contribuye a la valoración global de la calidad del curso. Existe entonces una diferencia de prioridades

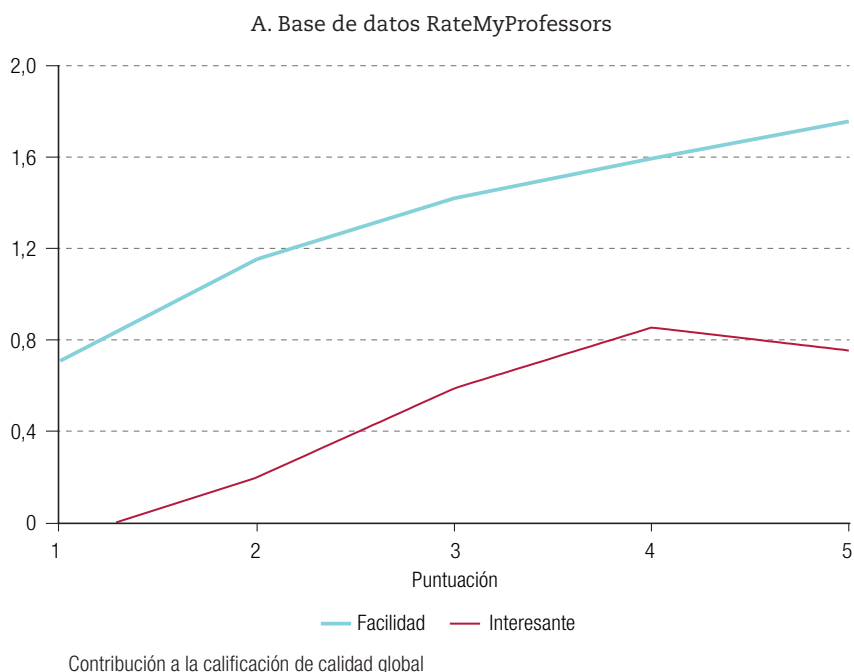
entre “facilidad” e “interesante” en el caso de los profesores que aparecen en Google Académico y presumiblemente son más activos en las tareas de investigación.

En cuanto a las características personales, los profesores tienen puntuaciones ligeramente mejores que las profesoras y el “atractivo” sigue siendo un factor importante. Sin embargo, muy pocas de las características físicas específicas mencionadas en el cuadro 4 ayudan sistemáticamente a predecir la calidad de un curso y, en general, las magnitudes son muy pequeñas.

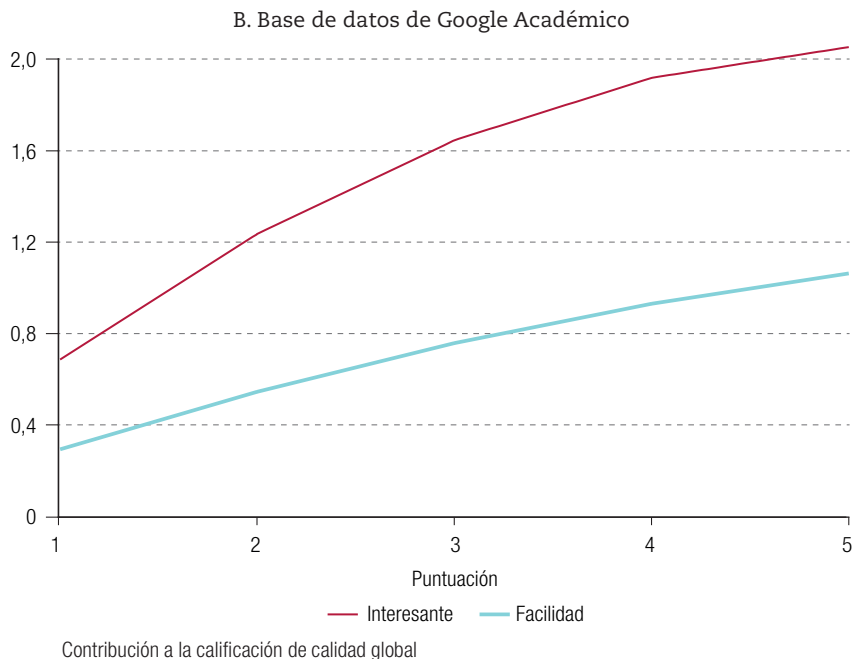
La productividad académica, ya sea que se mida por el número de publicaciones, citas o factores de impacto, es irrelevante o perjudicial para las calificaciones. Una posible explicación es la competencia entre el tiempo dedicado a la investigación y a la docencia<sup>21</sup>. Otra posible explicación podría ser que la investigación y la docencia son complementarias en los cursos de posgrado, pero las evaluaciones de RMP abarcan principalmente cursos de licenciatura, algo que los datos no nos permiten diferenciar. En cualquier caso, los datos indican de manera rotunda que la investigación activa no necesariamente se asocia a mejores evaluaciones de la docencia.

En el gráfico 1 se muestra cómo se revierte la importancia de los factores cuando se compara la base de datos RMP con la base de datos de Google Académico. Esto demuestra que la pregunta sobre cuán interesante es el curso se convierte en un factor más importante en el caso de los profesores que tienen un historial de investigación, como lo demuestra su presencia en Google Académico.

**Gráfico 1**  
Contribución de la “facilidad” y lo “interesante” a las evaluaciones de los profesores por parte de los alumnos



<sup>21</sup> De hecho, como señaló un árbitro, los académicos pueden estar más interesados en labrarse una carrera basada principalmente en la investigación y llevar a cabo la cantidad mínima obligatoria de docencia.



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Los gráficos muestran la contribución de una puntuación determinada de cada una de las características a la calificación global. Por ejemplo, cuando se utilizan las estimaciones del gráfico 1.A (base de datos RateMyProfessors), una puntuación de 3 para “facilidad” contribuye con 1,42 puntos a la calificación de calidad global, mientras que cuando se utilizan las estimaciones del gráfico 1.B (base de datos de Google Académico), una puntuación de 3 para “interesante” contribuye con 1,65 puntos a la calificación de calidad global.

En suma, si tenemos en cuenta únicamente a los profesores cuyo historial de investigación puede rastrearse y determinamos otras características físicas, comprobamos que (cualitativamente) los principales resultados se mantienen. La “facilidad” y lo “interesante” de los cursos resultan ser los principales determinantes de la valoración de la calidad por parte de los alumnos. Existe una importante prima de “belleza” que no depende de características sistemáticas como la raza o el color de la piel, los ojos o el pelo. Para las evaluaciones de los profesores, es más perjudicial que provoquen emociones negativas de lo que resulta beneficioso que provoquen emociones positivas. Por último, existe, en todo caso, una asociación negativa entre la productividad académica y la calidad de la enseñanza según las evaluaciones de los alumnos.

## VI. Comentarios finales

Si bien se ha criticado el uso de sitios web voluntarios abiertos, y en particular RMP, hay al menos tres elementos que hacen que merezca la pena describirlos y analizarlos. En primer lugar, se ha informado de que las calificaciones globales de RMP se correlacionan razonablemente bien con las evaluaciones formales. En segundo término, la popularidad de RMP es cada vez mayor y afecta las decisiones de los alumnos, además de ser una fuente de información inmediata para los profesores. Por último, proporciona información para el análisis de un volumen y una variedad que no se encuentran en otro lugar.

En este documento, utilizamos el conjunto de datos de RMP para describir las principales características que afectan la calidad de la enseñanza, según los alumnos. A partir de las evaluaciones de casi 200.000 profesores en el sitio, casi 3.000 de las cuales podían vincularse a información en

Google Académico, descubrimos que los principales determinantes de la calidad percibida de un curso son lo “fácil” y lo “interesante” que es. La “facilidad” y lo “interesante” de un curso influyen positivamente en sus calificaciones de calidad a un ritmo decreciente y creciente, respectivamente. También encontramos una prima de “belleza” que no es sistemática con respecto a la raza, el color de la piel u otras características personales de los profesores. Por último, observamos que la productividad de la investigación es insignificante o perjudicial en las evaluaciones de la docencia.

Nuestro estudio concluye que la investigación parece competir con la calidad de la enseñanza. Si los profesores tienen incentivos principalmente para investigar, la calidad de la enseñanza puede resentirse. Además, dado que los alumnos valoran la “facilidad” en sus calificaciones, es posible que no estén recibiendo la calidad de educación necesaria para formar futuros profesionales competentes. Explorar y comprender las razones detrás de estos resultados puede tener importantes implicaciones para las políticas y decisiones académicas. Así, la existencia de una prima de belleza y la posibilidad de que el énfasis en la investigación reduzca las calificaciones de los profesores dan pie a la reflexión sobre el valor que las instituciones de educación conceden a las evaluaciones de los alumnos y los costos de centrarse exclusivamente en la investigación.

## Bibliografía

- Abrami, P. y D. Mizener (1985), “Student/instructor attitude similarity, student ratings, and course performance”, *Journal of Educational Psychology*, vol. 77.
- Arnold, I. (2008), “Course level and the relationship between research productivity and teaching effectiveness”, *Journal of Economic Education*, vol. 39, N° 4.
- Barnett, R. (1992), “Linking teaching and research: a critical inquiry”, *Journal of Higher Education*, vol. 63.
- Becker, W. and P. Kennedy (2005), “Does teaching enhance research in economics?” *American Economic Review*, vol. 95, N° 2.
- Benson, D. y J. Lewis (1994), “Students evaluations of teaching and accountability: implications from the Boyer and the ASA reports”, *Teaching Sociology*, vol. 22.
- Blunt, A. (1991), “The effects of anonymity and manipulated grades on student ratings of instructors”, *Community College Review*, vol. 18.
- Bonds-Raacke, J. y J. Raacke (2007), “The relationship between physical attractiveness of professors and students’ ratings of professor quality”, *Journal of Psychiatry, Psychology and Mental Health*, vol. 1, N° 2.
- Boswell, S. (2016), “Rate my professors is hogwash (but I care): Effects of Rate my professors and university-administered teaching evaluations on professors”, *Computers in Human Behavior*, vol. 56.
- Cadez, S., V. Dimovski, y M. Zaman Groff (2017), “Research, teaching and performance evaluation in academia: the salience of quality”, *Studies in Higher Education*, vol. 42, N° 8.
- Carlozzi, C. (2018), “Rate my attitude: research agendas and RateMyProfessor scores”, *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 43, N° 3.
- Clayson, D. (2020), “Student perception of instructors: the effect of age, gender and political leaning”, *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 45, N° 4.
- \_\_\_\_\_(2013), “What does Rate my professors.com actually rate?”, *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 39, N° 68.
- Cretchley, P. y otros (2014), “Research and/or learning and teaching: A study of Australian professors’ priorities, beliefs and behaviours”, *Higher Education Research and Development*, vol. 33, N° 4.
- Dommeyer, C., P. Baum y R. Hanna (2002), “College students’ attitudes towards methods of collecting teaching evaluations: in-class vs. online”, *Journal of Education for Business*, vol. 78, N° 1.
- Dommeyer, C. y otros (2002), “Attitudes of business faculty toward two methods of collecting teaching evaluations: paper vs. online”, *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 27, N° 5.
- Dowd, J. (1988), “Sociology is different: the misevaluation of teaching effectiveness”, *Sociological Inquiry*, vol. 58.

- Dziuban, C. y P. Moskal (2011), "A course is a course is a course: factor invariance in student evaluation of online, blended and face-to-face learning environments", *Internet and Higher Education*, vol. 14.
- Feldman, K. (1987), "Research productivity and scholarly accomplishment of College teachers as related to their instructional effectiveness: a review and exploration", *Research in Higher Education*, vol. 26.
- Felton, J., J. Mitchell y M. Stinson (2004), "Web-based student evaluations of professors: the relations between perceived quality, easiness and sexiness", *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 29, N° 1.
- Felton, K. y otros (2008), "Attractiveness, easiness and other issues: student evaluations of professors on RateMyProfessors.com", *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 33.
- Fox, M. (1992), "Research, teaching and publication productivity: mutuality versus competition in academia", *Sociology of Education*, vol. 65.
- Freng, S. y D. Webber (2009), "Turning up the heat on online teaching evaluations: does "hotness" matter?", *Teaching of Psychology*, vol. 36, N° 3.
- Green, T., F. Mixon y L. Trevino (2005), "Have you seen the new econ prof? beauty, teaching, and occupational choice", *Shaping the Learning Curve: Essays on Economic Education*, F. Mixon (ed.), iUniverse Inc.
- Goldman, L. (1990), "Student evaluations of their professors rarely provide a fair measure of teaching ability", *Chronicle of Higher Education*, vol. 8, August.
- Hamermesh, D. (2011), *Beauty Pays: Why Attractive People Are More Successful*, Princeton University Press.
- Hamermesh, D. y A. Parker (2005), "Beauty in the Classroom: Instructors' Pulchritude and Putative Pedagogical Productivity", *Economics of Education Review*, vol. 24.
- Hattie, J. y H. W. Marsh (1996), "The relationship between research and teaching: a meta-analysis", *Review of Educational Research*, vol. 66, N° 4.
- Hollywood, A. y otros (2020), "Overwhelmed at first: the experience of career development in early career academics", *Journal of Further and Higher Education*, vol. 44, No.7.
- Johnson, V. (2003), *Grade Inflation: A Crisis in College Education*, Nueva York, Springer.
- Johnson, R. y A. Crews (2013), "My professor is hot! Correlates of RateMyProfessors.com ratings for criminal justice and criminology faculty members", *American Journal of Criminal Justice*, vol. 38, N° 4.
- Jones, J., R. Gaffney-Rhys y E. Jones (2014), "Handle with care! An exploration of the potential risks associated with the publication and summative usage of student evaluation of teaching (SET) results", *Journal of Further and Higher Education*, vol. 38, No.1.
- Kelly, H., M. Ponton y A. Rovai (2007), "A comparison of student evaluations of teaching between online and face-to-face courses", *Internet and Higher Education*, vol. 10.
- Legg, A. y J. Wilson (2012), "RateMyProfessors.com offers biased evaluations", *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 37, No.1.
- Marsh, H. y M. Bailey (1993), "Multidimensional students' evaluations of teaching effectiveness: a profile analysis", *Journal of Higher Education*, vol. 64, N° 1.
- Mc Caughey, R. (1994), *Scholars and Teachers: The Faculties of Select Liberal Arts Colleges and Their Place in American Higher Learning*, Nueva York, Conceptual Litho Reproductions.
- Mixon, F. y K. Smith (2013), "Instructor attractiveness and academic rigour: examination of student evaluation data", *Australasian Journal of Economics Education*, vol. 10, N° 1.
- Neumann, R. (1992), "Perceptions in the teaching-research nexus: A framework for analysis", *Higher Education*, vol. 23.
- Onwuegbuzie, A., L. Daniel y K. Collins (2009), "A meta-validation model for assessing the score-validity of student teaching evaluations", *Quality and Quantity*, vol. 43.
- Otto, J., D. Sanford y D. Ross (2008), "Does RateMyProfessors.com really rate my professor?", *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 33, N° 4.
- Palali, A. y otros (2018), "Are good researchers also Good teachers? The relationship between research quality and teaching quality", *Economics of Education Review*, vol. 64.
- Paredes, V., F. Pino y D. Díaz (2019), "Does facial structure explain differences in students' evaluations of teaching? The role of perceived dominance", *Serie Documentos de Trabajo*, N° 483 [online] <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/168496>.
- Ramsden, P. y I. Moses (1992), "Association between research and teaching in Australian higher education", *Higher Education*, vol. 23.
- Rate My Professors (2020), *About RateMyProfessors.com* [online] <http://www.ratemyprofessors.com/About.jsp>.

- Riniolo, T. y otros (2006), "Hot or not: do professors perceived as physically attractive receive higher student evaluations?", *The Journal of General Psychology*, vol. 133, N° 1.
- Rovai, A. y otros (2006), "Student evaluation of teaching in the virtual and traditional classrooms: A comparative analysis", *Internet and Higher Education*, vol. 9.
- Sen, A., M. Voia y F. Woolley (2010), "The effect of hotness on pay and productivity", *Carleton Economic Papers*, N° CEP 10-07.
- Sonntag, M., J. Bassett y T. Snyder (2009), "An empirical test of the validity of student evaluations of teaching made on RateMyProfessors.com", *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 34, N° 5.
- Stonebraker, R. y G. Stone (2015), "Too old to teach? The effect of age on college and university professors", *Research in Higher Education*, vol. 56, N° 8.
- Uz Zaman, M. (2004), "Review of the academic evidence on the relationship between teaching and research in higher education", *Research Report*, N° RR506, Londres, Departamento de Educación y Habilidades.
- Walstad, W. y S. Allgood (2005), "Views of teaching and research in economics and other disciplines", *American Economic Review*, vol. 95, N° 2.

## Anexo A1

### Lista completa de variables para la muestra de 197.037 profesores de RateMyProfessors

#### Características de la universidad:

- **Estados Unidos:** variable ficticia que toma el valor 1 si la universidad del profesor está en los Estados Unidos. Fuente: RMP.
- **Canadá:** variable ficticia que toma el valor 1 si la universidad del profesor está en el Canadá. Fuente: RMP.
- **Clasificación:** clasificación de la universidad del profesor; es mejor un número más bajo. Fuente: World Ranking Web of Universities (WRWU).
- **50 principales:** variable ficticia que toma el valor 1 si la variable Clasificación es menor o igual a 50. Fuente: WRWU.

#### Características personales:

- **Hombre:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor es hombre. Fuente: algoritmo basado en el diccionario gender/nam\_dict escrito por Jörg Michael.
- **Atractivo:** variable ficticia que toma el valor 1 si el número de alumnos en RMP que encuentran al profesor “atractivo” menos el número de los que no lo encuentran “atractivo” es 20 o mayor. Fuente: RMP.

#### Características académicas:

- **Google Académico:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene un perfil académico en Google Académico. Fuente: Google Académico.

#### Evaluaciones:

- **Calidad:** mide la calidad del profesor percibida por los alumnos. RMP la calcula como la media entre “disposición” y “claridad”. La disposición se mide en una escala de Likert de 1 (“Nada de disposición”) a 5 (“Me salvó el semestre”). La claridad se mide en una escala Likert de 1 (“¿Qué dice?”) a 5 (“Claro como el agua”). Fuente: RMP.
- **Facilidad:** mide lo fácil que les resulta la clase a los alumnos en una escala de Likert de 1 (“Lo más difícil que he hecho”) a 5 (“Para aprobar solo hay que ir”). Fuente: RMP.
- **Interesante:** mide cuán interesante los alumnos encuentran al profesor en una escala Likert de 1 (“Regular”) a 5 (“Me encanta”). Fuente: RMP.
- **Enojo:** porcentaje de palabras en el comentario del alumno que denotan enojo (palabras como “odio” y “molesto”). Fuente: RMP y programa informático Linguistic Inquiry and Word Count (LIWC).
- **Ansiedad:** porcentaje de palabras en el comentario del alumno que denotan ansiedad (palabras como “preocupado” y “asustado”). Fuente: RMP y LIWC.

- **Certeza:** porcentaje de palabras en el comentario del alumno que denotan certeza (palabras como “siempre” y “nunca”). Fuente: RMP y LIWC.
- **Negatividad:** porcentaje de palabras en el comentario del alumno que denotan emociones negativas (palabras como “sufrimiento” y “desagradable”). Fuente: RMP y LIWC.
- **Positividad:** porcentaje de palabras en el comentario del alumno que denotan emociones positivas (palabras como “lindo” y “dulce”). Fuente: RMP y LIWC.
- **Tristeza:** porcentaje de palabras en el comentario del alumno que denotan tristeza (palabras como “llorar” y “triste”). Fuente: RMP y LIWC.
- **Incertidumbre:** porcentaje de palabras en el comentario del alumno que denotan incertidumbre (palabras como “suponer” y “quizás”). Fuente: RMP y LIWC.
- **Cantidad de palabras:** cantidad de palabras en el comentario del alumno. Fuente: RMP y LIWC.
- **Palabras por oración:** número promedio de palabras por oración en el comentario del alumno. Fuente: RMP y LIWC.

## Características del departamento:

- **Arquitectura:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor forma parte de una escuela de arquitectura y planificación. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.
- **Ingeniería:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor forma parte de una escuela de ingeniería. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.
- **Humanidades:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor forma parte de una escuela de humanidades, arte y ciencias sociales. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.
- **Negocios:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor forma parte de una escuela de negocios y gestión. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.
- **Ciencias:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor forma parte de una escuela de ciencias. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.
- **Salud:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor forma parte de una escuela de salud y bienestar. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.
- **Otros:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor forma parte de una escuela de educación, derecho, agricultura, asesoría psicológica o deportes. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.
- **No clasificado:** variable ficticia que toma el valor 1 si el departamento del profesor no pudo clasificarse en ninguna de las facultades o escuelas mencionadas anteriormente. Fuente: clasificación manual a partir de la denominación del departamento según se informa en RMP.

## Anexo A2

### Instrucciones para los asistentes de investigación que participen en el proyecto

Es muy importante que lea todas estas instrucciones antes de empezar a recopilar la información necesaria.

#### Introducción

A cada asistente de investigación que colabore en este proyecto se le asignará un grupo de profesores. Usted dispondrá de información de identificación para cada profesor, como el nombre y la universidad en la que da clases, así como de un identificador numérico único asignado a ese profesor (ID). A partir de la información de identificación, tiene que encontrar dos fotos actuales del profesor y guardarlas con los nombres ID\_1 e ID\_2. A continuación, debe completar una base de datos con variables relacionadas con las características físicas del profesor. A continuación, se presenta una lista de las variables. Cuando se precise una evaluación cualitativa de la apariencia física de un profesor, sea lo más objetivo posible.

#### Variables

##### A. Género

- 0. Mujer
- 1. Hombre

##### B. Color de la piel

- 0. Clara
- 1. Morena
- 2. Oscura

##### C. Raza

- 0. Caucásico/Blanco/Latino
- 1. Africano/Caribeño
- 2. Indio/Árabe
- 3. Chino/Japonés/Asiático

##### D. Edad

- 0. Menor de 40 años
- 1. Entre 40 y 55 años
- 2. Mayor de 55 años

## E. Color de ojos

0. Negro/marrón
1. Verde/azul

## F. Color de pelo

0. Negro
1. Rubio
2. Castaño
3. Gris
4. Rojo

## G. Calvo

0. Sí
1. No

## H. Peso

0. Delgado/bajo peso
1. Complexión media
2. Sobrepeso

## I. Altura

0. Alto
1. Media
2. Bajo
3. No disponible

## J. Apariencia

0. Atractivo
1. Media
2. Poco atractivo

## K. Amigable

0. Amigable
1. No amigable

## Anexo A3

### Variables para la muestra de 2.835 profesores con un perfil en Google Académico

#### Características académicas adicionales:

- **Número de publicaciones:** número de artículos escritos por el profesor. Fuente: Google Académico.
- **Citas:** número de citas de todos los artículos escritos por el profesor. Fuente: Google Académico.
- **Índice H:** índice que mide la productividad y el impacto de un profesor. Un profesor con un índice H ha publicado H artículos, cada uno de los cuales ha sido citado al menos H veces. Fuente: Google Académico.
- **Índice I10:** número de artículos con al menos diez citas. Fuente: Google Académico.

#### Características personales adicionales:

- **Menor de 40 años:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene menos de 40 años. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Entre 40 y 55 años:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene entre 40 y 55 años. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Calvo:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor es calvo. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Amigable:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene una apariencia amigable. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Ojos claros:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene ojos claros (por ejemplo, verdes o azules). Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Caucásico:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene apariencia caucásica, blanca o latina. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Afroamericano:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene apariencia afroamericana o caribeña. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Indio:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene apariencia india o árabe. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Piel clara:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene piel clara o pálida. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Piel morena:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene piel morena u oscura. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Pelo negro:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene pelo negro. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Pelo rubio:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene pelo rubio. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Pelo castaño:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene pelo castaño o marrón. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.

- **Pelo gris:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene pelo gris. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Delgado:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene apariencia delgada o de bajo peso. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Complexión media:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor parece tener una complexión media o un peso saludable. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Alto:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor parece alto. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Altura media:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor parece tener una altura media. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Buena apariencia:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor parece atractivo. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.
- **Apariencia media:** variable ficticia que toma el valor 1 si el profesor tiene una apariencia media. Fuente: inspección visual de dos fotografías del profesor.



# Las consecuencias de corto plazo del deterioro de la libertad económica en el crecimiento y las instituciones de América Latina: un examen experimental no ortodoxo del siglo XXI

Rafael Acevedo y María Lorca-Susino<sup>1</sup>

Recibido: 05/05/2022  
Aceptado: 13/03/2023

## Resumen

Cómo potenciar el crecimiento económico es una pregunta que ha dividido siempre a los investigadores, pero es de suma importancia, ya que afecta directamente la prosperidad, la calidad de vida y el bienestar humano. Se hace aquí una revisión experimental para evaluar el efecto causal del deterioro de la libertad económica en el crecimiento económico, la corrupción, la democracia, la transparencia de las leyes, la censura a los medios de comunicación y las restricciones judiciales en 19 países de América Latina durante el siglo XXI. Cada punto porcentual de reducción de libertad económica reduce la tasa de crecimiento económico entre 0,3 y 1,6 puntos porcentuales al año siguiente, mientras que las instituciones se deterioran en comparación con las de los países donde la libertad económica no se ha erosionado. Se confirma que una mayor libertad económica beneficia no solo económicamente a estos países a corto plazo, sino que también mejora otras variables regionales a largo plazo.

## Palabras clave

crecimiento económico, política económica, liberalización económica, mecanismo institucional, democracia, corrupción, medición, América Latina

## Clasificación JEL

O43, E02, O54

## Autores

Rafael Acevedo es Gerente de Programas del Menard Family Institute for Economic Inquiry e Instructor de Economía en el Departamento de Economía y Finanzas de la Universidad de Creighton (Estados Unidos). Correo electrónico: RafaelAcevedo@creighton.edu.

María Lorca-Susino es Instructora en el Departamento de Economía de la Universidad de Miami (Estados Unidos). Correo electrónico: mlorca@bus.miami.edu.

<sup>1</sup> Los autores agradecen las sugerencias y observaciones recibidas en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de 2021, en el Seminario de BeLatin.org de 2020 y en la serie de seminarios de Econintech Research, así como las formuladas por un juez anónimo y por el editor de *Revista CEPAL*. Rafael Acevedo quisiera agradecer al Instituto de Libre Mercado de la Texas Tech University su hospitalidad y apoyo durante el período de su beca como investigador visitante (2018–2021), cuando se realizó la mayor parte de la investigación para este trabajo. La responsabilidad por el contenido de este trabajo y por cualquier error recae exclusivamente en los autores. Los datos que respaldan sus conclusiones podrán solicitarse al autor correspondiente.

# I. Introducción

Cómo potenciar el crecimiento económico es una pregunta que siempre ha dividido a los investigadores. Encontrar maneras y medios de aumentar el crecimiento económico reviste una importancia fundamental, habida cuenta de sus efectos directos sobre la prosperidad, la calidad de vida y el bienestar humano (Pritchett, 2000). Este análisis tiene por objeto contribuir a la vasta literatura sobre el tema con un nuevo enfoque orientado a determinar cuáles son las consecuencias a corto plazo del deterioro de la libertad económica en las tasas de crecimiento económico y las instituciones de 19 países de América Latina en el siglo XXI.

Los economistas institucionales y de desarrollo han sostenido por largo tiempo que una mayor intervención del Estado, que conlleva una disminución de la libertad económica, tiene efectos negativos en las tasas de crecimiento económico y en las instituciones de los países. Sin embargo, entender y analizar el crecimiento económico es una cuestión difícil y sensible, dados los numerosos factores endógenos y exógenos que repercuten en el desempeño de un país.

En este trabajo de investigación se utiliza el método estadístico de diferencias en diferencias para medir qué efectos causales de corto plazo se producen sobre el crecimiento económico y seis instituciones específicas de 19 países de América Latina cuando la libertad económica registra niveles de deterioro de alta y baja intensidad. Los datos proceden del Instituto Fraser (2021), Feenstra, Inklaar y Timmer (2015) (Tabla Mundial de Penn) y Coppedge y otros (2021) (conjunto de datos de V-Democracy), y abarcan el periodo transcurrido entre 2000 y 2019. Los resultados muestran que a corto plazo, el deterioro de la libertad económica perjudica el crecimiento económico y las instituciones analizadas.

Las pruebas indican que cuanto mayor es el deterioro de la libertad económica, peores son los efectos sobre las instituciones y mayor es la pérdida de crecimiento económico el año siguiente a un nivel estadísticamente significativo distinto a cero. Sin embargo, cuando la intensidad del deterioro de la economía fue baja, los resultados no fueron significativos. Por lo tanto, fue necesario utilizar una especificación que nos permitiera medir los efectos de las variaciones de la libertad económica sobre el crecimiento económico y las instituciones.

Los resultados muestran que nuestra estrategia de identificación es adecuada, y que las diferencias constatadas reflejan el efecto causal de la reducción de la libertad económica. Las pruebas indican que a mayor deterioro de la libertad económica, mayores efectos negativos sobre el crecimiento económico y las instituciones.

Algunos investigadores explican que las disparidades en los niveles de vida entre los países obedecen a diferencias pequeñas, pero prolongadas, en el crecimiento económico, que Pritchett (2000, pág. 221) define como el poder del interés compuesto a lo largo de períodos extensos. En esta interpretación se toman en cuenta solo los resultados del desempeño de la economía, y no otras características que pudieran afectar la tasa de crecimiento económico (Acevedo y Lorca, 2021).

Entender qué factores podrían incidir de manera positiva o negativa en la tasa de crecimiento económico de un país es motivo de preocupación para los economistas del desarrollo, que no han logrado consensuar una respuesta universal.

Existen dos fuentes principales de crecimiento: i) la adición de insumos (capital físico y mano de obra) y ii) la innovación, el cambio tecnológico o, en términos económicos técnicos, la productividad total de los factores. Robert Solow, que denominó al primer factor “fuerza bruta” y al segundo “crecimiento inteligente”, sostenía que el crecimiento inteligente era más importante que la fuerza bruta (más insumos) a la hora de aumentar el producto a lo largo del tiempo (Solow, 1956; entre otros). Acemoglu y Robinson (2019) sostienen que las instituciones tienen un efecto positivo y significativo sobre el crecimiento económico. Gallup, Sachs y Mellinger (1999) muestran que la geografía de un país es un factor clave para su desarrollo económico (véanse también Fujita, Krugman y Venables, 1999; Boschma y Frenken, 2006;

Coe, Kelly y Yeung, 2019; Combes, Mayer y Thisse, 2008; Dicken, 2003; Lee y Wills, 1997; Carvalho y Barros, 2019; Chen, 2019; De Oliveira, 2019; Kaneko y otros, 2019). Otros han demostrado que la cultura y las instituciones explican por qué algunos países crecen más rápidamente que otros (Acemoglu y otros, 2019; Ghardallou y Sridi, 2020; Acemoglu, Robinson y Verdier, 2017; Bennett y otros, 2017; Faría y otros, 2016; Alesina y Giuliano, 2015; Fernández, 2011; Guiso, Sapienza y Zingales, 2006; Bueno de Mesquita y Downs, 2005; Di Tella y Schargrodsky, 2004; Glaeser y otros, 2004; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; Hofstede, 2001; Landes, 1999; entre otros). Existen otros factores que repercuten en el crecimiento económico. Halperin, Siegle y Weinstein (2005) concluyen que la corrupción y la violencia militar tienen una incidencia negativa, en tanto que la democracia es un aspecto esencial para promoverlo. Bueno de Mesquita y Downs (2005) sostienen que la libertad política es un factor que fomenta el crecimiento económico. Por último, Gwartney y otros (2019) señalan que existe una sólida relación positiva entre la libertad económica y el crecimiento económico (véase también Bergh y Bjørnskov, 2019; Erdal, 2004; Williamson y Mathers, 2011; Saurabh, 2007; Faría y Montesinos, 2009; Pitlik, 2002).

Sin embargo, en la literatura no figura ninguna posición generalmente aceptada respecto de estas conclusiones, ni existen resultados confiables que confirmen la relación entre las variables mencionadas y el crecimiento económico (Sturm y De Haan, 2001; Doucouliagos y Ulubaşođlu, 2006; Sturm, Leertouwer y De Haan, 2002; Ram, 2000). Acevedo y Lorca (2021) señalan que el comienzo del siglo no ha sido fácil para los países de América Latina, que han enfrentado numerosas perturbaciones sociales, políticas y económicas que han incidido en el desarrollo económico de la región. El Ecuador y El Salvador dolarizaron sus economías en 2000 y 2001, respectivamente. Entre 2002 y 2003, la República Bolivariana de Venezuela, el principal exportador de petróleo de la región, atravesó una crisis política y huelgas de los trabajadores del sector petrolero. El aumento de los precios del petróleo entre 2005 y 2006, sumado al máximo que registraron entre 2011 y 2012, afectaron el desempeño social, económico y político de la región. La singularidad de cada uno de los países analizados y la importancia geopolítica de la región en el contexto de las Américas orientaron nuestra búsqueda de pruebas sólidas que nos permitieran establecer una relación de causalidad a corto plazo entre la libertad económica y las tasas de crecimiento económico y ciertas características institucionales como la corrupción, la democracia, la transparencia de la legislación, la censura de los medios de comunicación y las restricciones judiciales en los primeros 19 años del siglo XXI. Con ese fin, buscamos determinar si los países experimentaban un menor crecimiento económico y un deterioro de sus instituciones durante el año siguiente a una reducción de su libertad económica.

Este trabajo de investigación se estructura de la manera que se indica a continuación. Tras esta sección introductoria, en la segunda sección se reseña el programa de análisis, incluidos una descripción de los datos y un breve relato histórico del deterioro de la libertad económica en la región, así como una síntesis de la estrategia de identificación y de los supuestos que utilizamos. En la tercera sección se aplican tres especificaciones distintas para estimar los efectos del deterioro de la libertad económica, lo que nos permite obtener resultados que confirman el carácter adecuado de nuestra estrategia de identificación. En la cuarta sección figuran los resultados de las pruebas de robustez. Por último, en la quinta sección se ofrece una síntesis de los hallazgos y se presentan las conclusiones.

## II. El programa de análisis

En este estudio se realiza un examen experimental para evaluar los efectos causales del deterioro de la libertad económica sobre las tasas de crecimiento económico, la corrupción, la democracia, la transparencia de la legislación, la censura de los medios de comunicación y las restricciones judiciales en una muestra compuesta por 19 países latinoamericanos. La metodología se ajusta a las propuestas

de Duflo (2001), Qian (2008) y Miguel and Kremer (2004), entre otros. Nuestro estudio es diferente de esos trabajos en el hecho de que nuestro programa de análisis se centra en el deterioro de la libertad económica, que podría reiterarse en años diferentes o consecutivos durante el período objeto de examen. Nuestro diseño experimental nos permite comparar entre países cuya libertad económica se redujo y otros en los que no se redujo y medir las diferencias de corto plazo en las tasas de crecimiento económico y en el desempeño de ciertas instituciones.

## 1. Los datos

Elaboramos un conjunto de datos de panel para el período transcurrido entre 2000 y 2019 usando la información de la versión 10 de la Tabla Mundial de Penn para la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, El Salvador, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Ampliamos este conjunto de datos con variables del Instituto Fraser (2021) referidas a la libertad económica, la Guía Internacional de Riesgo País (ICRG) para la corrupción elaborada por PRS Group (ICRG Researchers, 2020) y el conjunto de datos de V-Democracy (Coppedge y otros, 2021), así como del Proyecto Polity5 (Center for Systemic Peace, 2020) para las variables institucionales. También utilizamos como fuentes a Hofstede (2001), CEPAL (s.f.) y el *Informe de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020) para nuestras variables de control. A continuación se mencionan las estadísticas y las fuentes de las principales variables, que se resumen más adelante en el cuadro 1.

Las variables son:

- Crecimiento económico: la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real per cápita desde la perspectiva del gasto, según tasas de paridad de poder adquisitivo (PPA) encadenadas en dólares de los Estados Unidos de 2017, tomadas de la versión 10 de la Tabla Mundial de Penn.
- Corrupción: la escala de corrupción del sistema político medida según la ICRG. Para analizar los resultados, invertimos la escala original, lo que nos permitió prever que la relación sería negativa<sup>2</sup>. A los efectos de esta investigación, el índice de corrupción va de 0 (menor nivel de corrupción) a 6 (mayor nivel de corrupción).
- Democracia: como valor representativo de la democracia, utilizamos el puntaje revisado y combinado del sistema de gobierno (Polity2) del Proyecto Polity5. Este puntaje ha sido ampliamente utilizado en las investigaciones sobre la democracia, como las realizadas por Rhaman, Anbarci y Ulubaşoğlu (2022) y Janus (2022). La ventaja de usar el puntaje Policy2 es que convierte todos los puntajes normalizados sobre la autoridad en puntajes convencionales sobre el sistema de gobierno. Esto se logra restando el nivel de autocracia institucionalizada del nivel de democracia institucionalizada, una operación con resultados que van de -10 a +10, donde +10 refleja una situación firmemente democrática y -10 una situación firmemente autocrática.
- Transparencia de la legislación: utilizamos los valores de transparencia y cumplimiento previsible de las leyes del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem). Cuanto más bajo es el valor del índice, mayor es la arbitrariedad con que se aplican y crean las leyes, y menor el nivel de transparencia y previsibilidad jurídica del país. El valor más alto es 4, que denota una situación de transparencia y previsibilidad.

<sup>2</sup> En la ICRG la corrupción se mide usando una escala que va de 0 a 6, en la que 0 representa un nivel de corrupción sumamente bajo y 6 un nivel sumamente alto. Invertir la escala original no afecta el tamaño de los coeficientes obtenidos en nuestras estimaciones, sino solo su signo.

- Medidas de censura (medios de comunicación): es un valor representativo de los intentos directos o indirectos del gobierno de censurar los medios de comunicación impresos o de difusión, obtenido a partir del proyecto V-Dem. Un valor bajo del índice refleja esfuerzos de censura más directos y rutinarios. El valor más alto es 4, que indica que es raro e infrecuente que se adopten medidas de censura contra los medios de comunicación.
- Restricciones judiciales: este índice, que surge del proyecto V-Dem, permite determinar la medida en que la rama ejecutiva del gobierno respeta la constitución y cumple las sentencias judiciales, así como el nivel de independencia del poder judicial. El puntaje más bajo es 0 y el más alto es 1.
- Intensidad: variación en puntos porcentuales del puntaje de libertad económica publicado por el Instituto Fraser (2021).
- Deterioro: es la variable del programa. Equivale a un valor de intensidad negativo, e implica que el puntaje de libertad económica de un país ha disminuido en un año dado. Si el deterioro equivale a cero, el puntaje de libertad económica del país puede haber aumentado o permanecido sin cambios con respecto al año anterior.
- Exportador de petróleo: una variable ficticia de control que adopta el valor de 1 si el país es un exportador de petróleo y de 0 si no lo es. No tuvimos en cuenta la cantidad de petróleo exportado debido a que esta variable es suficiente para clasificar a los países de América Latina como exportadores y no exportadores de petróleo. En nuestras pruebas de robustez tuvimos en cuenta los ingresos derivados del petróleo como porcentaje del PIB.
- Individualismo: Hofstede (2001) ordena a los países según un índice de individualismo. El país con el puntaje más alto es la Argentina (el más individualista), y dado que esta investigación se centra en América Latina, tomamos a la Argentina como valor de referencia. Para este estudio, lo que nos interesa no es determinar el nivel absoluto de individualismo de los países, sino clasificarlos como más o menos individualistas. Por consiguiente, aplicamos el siguiente procedimiento para crear una variable ficticia para cada país  $i$ , en la que 0 significa menos individualista y 1 más individualista:

$$Dummy_{ind_i} = 0 \text{ if } \frac{indv_{score_i}}{indv_{score_{ARG}}} < 0,5 \quad (1)$$

$$Dummy_{ind_i} = 1 \text{ if } \frac{indv_{score_i}}{indv_{score_{ARG}}} \geq 0,5 \quad (2)$$

- Educación: media de años de educación de los adultos y número previsto de años de educación de los niños, según datos publicados por del PNUD (2020).

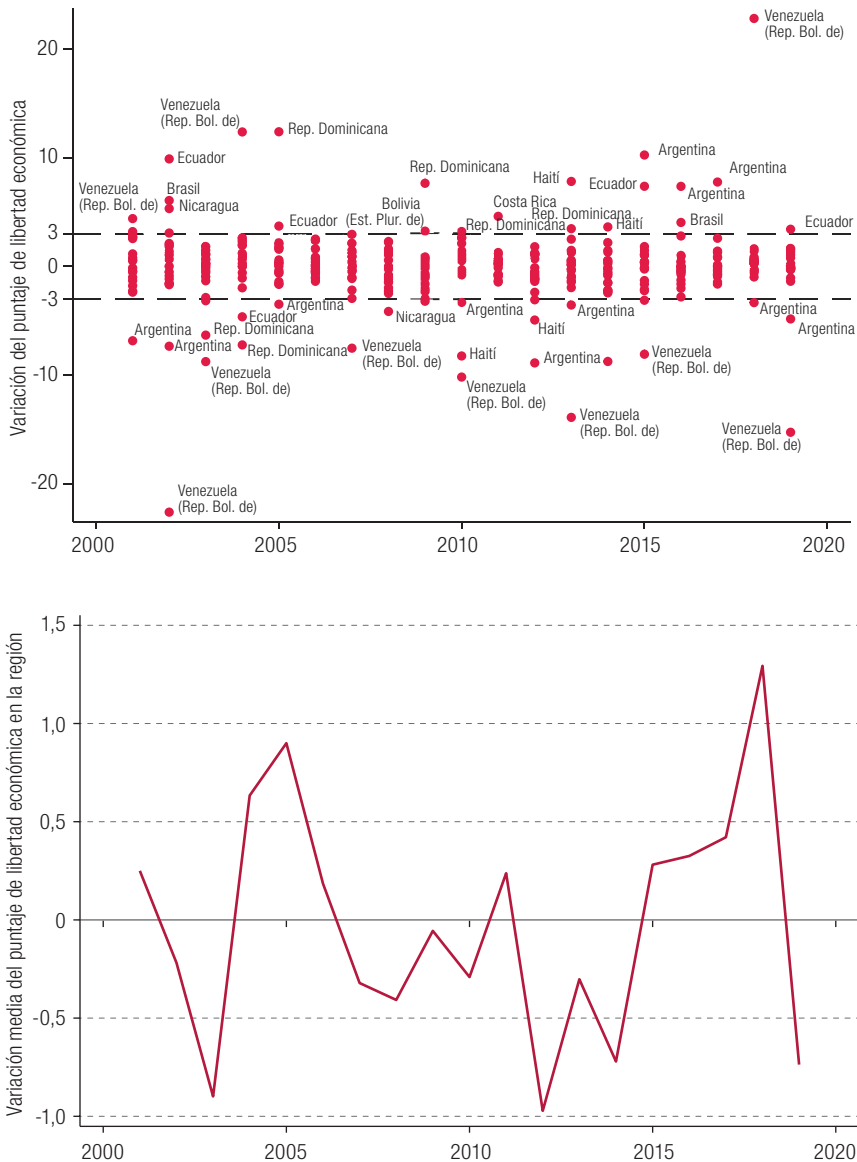
## 2. El programa: deterioro de la libertad económica

Históricamente, el grado de libertad económica en los países de América Latina ha variado en un ciclo que refleja la tensión entre las políticas públicas para reforzar el intervencionismo estatal —lo que reduce la libertad económica— y liberalizar (Packenham, 1992). Un análisis individualizado muestra que algunos países, a saber, la Argentina, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, han reducido la libertad económica a mayor grado que otros. No obstante, el resto de los países de la región también han aplicado políticas que van en detrimento de la libertad económica.

En el gráfico 1 se muestra el patrón de cambios en los puntajes de libertad económica de cada país y el promedio de la región. El panel de la izquierda muestra que la mayoría de las observaciones se ubican en un intervalo que va de -3 a 3 puntos porcentuales de cambio. También es posible ver los

casos excepcionales, es decir, países cuyo puntaje de libertad económica ha sufrido cambios que están por fuera de ese rango. Los casos más sobresalientes son la República Bolivariana de Venezuela, que registró los valores mínimo y máximo más pronunciados (alrededor de -22 en 2002 y 22 en 2017), y la Argentina, cuyos puntajes se ubicaron fuera del rango en 13 de los 19 años abarcados en el cuadro (los valores se ubicaron dentro del rango solo en 2003, 2004, 2006, 2007, 2008 y 2011). Los puntajes de libertad económica de otros países experimentaron cambios excepcionales en determinados años. Este es un hallazgo importante que se analizará en secciones posteriores de este trabajo.

**Gráfico 1**  
América Latina: variaciones de los puntajes de libertad económica, 2000-2020  
(En puntos porcentuales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Instituto Fraser.

En 2002, la República Bolivariana de Venezuela experimentó una huelga masiva en el sector petrolero, y el Presidente Chávez fue temporalmente depuesto, pero más tarde regresó al poder y comenzó a aplicar políticas que dieron inicio al proceso de nacionalización de mayor envergadura de la región. Entre 2005 y 2006, el aumento de los precios del petróleo permitió al Presidente Chávez financiar su proyecto político y poner en marcha el movimiento de izquierda más importante de la región. En la Argentina, el Presidente Kirchner aplicó una agenda similar. Por lo tanto, las políticas aplicadas por estos dos presidentes menoscabaron la libertad económica en la Argentina y en la República Bolivariana de Venezuela, en tanto que se aplicaron políticas similares (Forero, 2005) en países como el Brasil, el Ecuador, Nicaragua y el Estado Plurinacional de Bolivia (Bhojwani, 2021). Como señala Anselmi (2017, pág. 411), este periodo es conocido por el espectacular auge del liderazgo pansudamericano y el avance del giro a la izquierda en todos los países de la zona.

La difusión de estas ideas implicó que los países de la región experimentaron distintos grados de deterioro de su libertad económica. Los países en que la libertad económica se redujo durante la menor cantidad de años fueron Colombia (tres años) y Chile (cuatro años), en tanto que en el resto de los países el deterioro de la libertad económica duró seis o más años. Esto llamó la atención de los académicos, algunos de los cuales han contribuido con sus investigaciones a la literatura que analiza los efectos de la libertad económica sobre el crecimiento económico. Si bien algunos han constatado que se producen efectos positivos (Gwartney y otros, 2019, entre otros), otros han encontrado indicios que apoyan la hipótesis de que la relación es negativa, o que no existe (Doucouliagos y Ulubaşoğlu, 2006). Santiago, Fuinhas y Marques (2020) sostienen que esta relación negativa podría ser posible en presencia de características específicas, como el envejecimiento o la carencia de infraestructura.

En la literatura reciente sobre el crecimiento económico en los países de América Latina se explica que la libertad económica tiene efectos negativos sobre el multiplicador fiscal (Acevedo, Mora y Young, 2021), y que ciertos países mantuvieron una política fiscal agresiva durante los años en que se restituyó la libertad económica. Otra posibilidad es que si bien algunos de los países han experimentado un aumento paulatino o drástico de la libertad económica, las condiciones anteriores habían llegado a un estado de deterioro tal que el sector privado nunca ha sido capaz de operar de forma libre. En la República Bolivariana de Venezuela, el puntaje de libertad económica aumentó 22 puntos porcentuales entre 2017 y 2018, pero aún tuvo un puntaje de 3,34 en 2018 y el país siguió siendo el menos libre del mundo. Aunque se observó un repunte similar en la Argentina, cuyo puntaje pasó de 4,69 en 2014 a 5,17 en 2015, el país quedó entre los 10 países menos libres del mundo.

Una característica importante de la región es que alberga algunos de los principales exportadores mundiales de petróleo y otros productos básicos, lo que brinda a los gobiernos un grado elevado de independencia fiscal. Acevedo y otros (2022) han concluido que a mayor grado de independencia, mayores son los perjuicios al desarrollo político de los países. También analizan un factor que pudiera incidir en las variables de estudio: las condiciones políticas e institucionales específicas. Señalan que la liberalización de sectores específicos de la economía, entre otras cosas mediante rebajas de impuestos, la apertura del comercio y la solidez de la moneda, pueden ayudar a revitalizar la economía. Sin embargo, concluyen que si esas reformas económicas no se complementan con reformas institucionales, o si los gobiernos son fiscalmente independientes de sus ciudadanos, la liberalización de la economía no tendrá los mismos efectos positivos que en los países con instituciones sólidas, un grado bajo de independencia fiscal, o ambos.

### 3. Estrategia de identificación

La literatura sugiere que la libertad económica tiene incidencia sobre el crecimiento económico y las instituciones (Bennett y otros, 2017; Faría y otros, 2016; Faría y Montesinos, 2009; Glaeser y otros, 2004, entre otros). Algunos autores han incluido cambios rezagados en el índice de libertad económica

del Instituto Fraser como variable independiente, y existe una vasta literatura empírica y teórica en la que se afirma que los datos de la encuesta *Economic Freedom of the World* (EFW) son estadísticamente significativos como variables explicativas del crecimiento económico y el desempeño de otras instituciones (Lawson, Murphy y Powell, 2020). Sobre la base de la literatura, en esta investigación la estrategia de identificación radica en determinar si el puntaje del índice de libertad económica disminuyó el año pasado para decidir si se considerará como unidad experimental o de control.

Sobre la base de los trabajos de Hall y Lawson (2014), que explican que algunos investigadores utilizan las variaciones porcentuales del índice de libertad económica en vez de los puntajes sin procesar para evitar cualquier posibilidad de sesgos de endogeneidad y selección, utilizamos las variaciones porcentuales, ya que hacer otra cosa implicaría que si un país gana o pierde un punto cuando su puntaje es alto (por ejemplo, 10) los efectos serían los mismos que si gana o pierde un punto cuando su puntaje es muy bajo (por ejemplo, 1). Utilizando las variaciones porcentuales, asumimos que el efecto es una función creciente.

Para la totalidad de la muestra, el puntaje del índice de libertad económica exhibe una tasa de crecimiento de un 0,021%, pero un deterioro medio (únicamente intensidad negativa) de un - 1,97%. La intensidad del tratamiento es una función creciente de la variación del puntaje del índice. El efecto del deterioro de la libertad económica debería disminuir en los países con un deterioro de baja intensidad. Se produce deterioro de alta intensidad cuando la variación negativa del puntaje del índice de libertad económica supera el promedio de las tasas negativas de crecimiento<sup>3</sup>.

**Cuadro 1**  
Descripción y resumen de estadísticas

Variable	Fuente	Resumen de estadísticas				
		Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Crecimiento económico	Tabla Mundial de Penn 10	361	0,02734	0,0875	-0,8097	0,2705
Corrupción	Guía Internacional de Riesgo País (ICRG) de PRS Group	342	3,6380	0,8637	1	5
Democracia	Proyecto Polity5	360	7,6360	2,5231	-3	10
Legislación transparente	Proyecto V-Dem	380	0,5085	1,0597	-2,524	2,647
Medidas de censura (medios de comunicación)	Proyecto V-Dem	380	1,2442	0,9144	-2,379	3,222
Restricciones judiciales	Proyecto V-Dem	380	0,5928	0,2713	0,007	0,969
Intensidad	Instituto Fraser	361	-0,0209	3,2684	-22,617	22,794
Deterioro	Instituto Fraser	167	-1,9745	2,9087	-22,617	-0,128
Libertad económica	Instituto Fraser	380	6,8851	0,9237	2,720	7,970

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

En el cuadro 2 se observan las diferencias en las medias de nuestro conjunto de variables para los grupos experimentales y los de control. En el cuadro también se ilustran los paneles para analizar los efectos según la intensidad. Las diferencias observadas en este cuadro pueden interpretarse como los efectos causales de corto plazo sobre estas variables específicas del deterioro de la libertad económica en los países de América Latina. Por esto, suponemos que si los países no hubieran experimentado una reducción de su libertad económica, no se observarían diferencias sistemáticas entre las unidades experimentales y las de control<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Si el deterioro es menor que -1,97%, la unidad se clasifica como de alta intensidad.

<sup>4</sup> Una unidad se refiere a un país que puede ser considerado como unidad experimental en un año y como unidad de control en otro.

Cuadro 2

Diferencias en las medias para los grupos de tratamiento y de control, por intensidad

	Crecimiento económico 1)	Corrupción 2)	Democracia 3)	Legislación transparente 4)	Medidas de censura (medios de comunicación) 5)	Restricciones judiciales 6)
<b>Panel A: muestra completa</b>						
Diferencia	-0,0204** (0,01)	0,1843* (0,094)	-0,5805** (0,278)	-0,2122* (0,115)	-0,2577** (0,101)	-0,0746** (0,028)
	0,64	0,50	0,65	0,58	0,80	0,80
<b>Panel B: alta intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencia	-0,0566*** (0,017)	0,4249*** (0,136)	-1,7138*** (0,4015)	-0,4715*** (0,169)	-0,6635*** (0,148)	-0,1745*** (0,044)
	0,59	0,97	0,90	0,79	0,98	0,97
<b>Panel C: baja intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencia	-0,0051 (0,007)	0,0716 (0,108)	-0,0947 (0,269)	-0,1037 (0,124)	-0,0879 (0,105)	-0,0328 (0,032)
	0,20	0,16	0,10	0,20	0,21	0,26
<b>Panel D: alta intensidad frente a baja intensidad de deterioro</b>						
Diferencia	-0,0514** (0,02)	0,3533** (0,142)	-1,6190*** (0,523)	-0,3678* (0,197)	-0,5755*** (0,177)	-0,1417*** (0,049)
	0,53	0,85	0,84	0,56	0,91	0,85

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:** \* Significativo en un nivel del 10%; \*\* significativo en un nivel del 5%; \*\*\* significativo en un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. Power  $(1-\beta)$  es la potencia estadística estimada usando las medias, las desviaciones estándar y las observaciones de cada grupo con un nivel de significancia de un 5%; la hipótesis alternativa de la potencia estadística es  $H_A = m_2 < m_1$  para todas las variables y, únicamente para la corrupción,  $H_A = m_2 > m_1$ , donde  $m_2$  es el grupo experimental y  $m_1$  es el grupo de control.

El resultado en el cuadro 2 muestra que la tasa de crecimiento económico y las instituciones se vieron afectadas de forma negativa en los países donde la libertad económica registró un deterioro (véase el panel A). El año siguiente al deterioro de la libertad económica, la tasa de crecimiento económico se ubicó, en promedio, 2,04 puntos porcentuales por debajo de la registrada en los países cuya libertad económica no se había reducido, con un nivel de significancia estadística del 5%. Las instituciones también se vieron afectadas en esos países, donde la corrupción aumentó alrededor de 0,18 puntos porcentuales en la escala original (cuyo puntaje máximo es de 6). Los resultados en materia de democracia, transparencia de la legislación, restricciones judiciales y medidas de censura a los medios de comunicación registraron un deterioro. Sin embargo, las medidas de censura de los medios de comunicación y las restricciones judiciales fueron las únicas variables cuya potencia estadística alcanzó un valor de 0,8, lo que significa que los grupos experimentales de las demás variables quizás sean demasiado pequeños para extraer una conclusión general.

Como explica Duflo (2001, pág. 798), el supuesto de identificación no debería darse por sentado. Duflo utilizó un grupo de control experimental para demostrar que no existe diferencia sistemática con el grupo de control. No obstante, Duflo tomó su grupo experimental de control de las regiones que estaba analizando. Dado que nuestro experimento carece de un período de tratamiento específico, cualquier país podría ser objeto de tratamiento (o no) durante el período examinado. De hecho, no hay ningún país en nuestra muestra cuya libertad económica no se haya reducido en algún momento durante los años examinados<sup>5</sup>. Por ende, no tenemos un grupo experimental de control como Duflo (2001).

Sin embargo, en nuestro diseño experimental no ortodoxo los países se clasifican por la intensidad del deterioro de la libertad económica, y esto nos brinda la posibilidad de someter a prueba nuestros resultados en el plano experimental. Por lo tanto, el estudio permite poner a prueba nuestro supuesto

<sup>5</sup> La inclusión de un grupo experimental de control de otras regiones del mundo escapa del ámbito de esta investigación, y no permitiría medir de manera fiable el sesgo de identificación.

de identificación. Cuando se determina que los países están experimentando un deterioro de alta intensidad de su libertad económica, los efectos negativos en las variables analizadas deberían ser más profundos. Por ende, los países que cuya libertad económica experimenta un deterioro de baja intensidad deberían reflejar una diferencia menor frente al grupo de control que los que experimentan un deterioro de alta intensidad. Por último, las diferencias entre los grupos con niveles de deterioro de alta y baja intensidad deberían ser menos significativas que aquellas entre los grupos de alta intensidad y los de control, pero más significativas que las diferencias entre los grupos de baja intensidad y los de control.

Pasando al panel B, las diferencias entre los países cuya libertad económica experimenta un deterioro de alta intensidad y los países sin deterioro de la libertad económica son más marcadas y significativas desde el punto de vista estadístico en el nivel de un 1%, con un aumento de al menos 0,8 de la potencia estadística. El efecto causal de corto plazo del deterioro de alta intensidad de la libertad económica implica una reducción del crecimiento económico de alrededor de 5,7 puntos porcentuales; si bien es un resultado significativo en el nivel de un 1%, la potencia estadística se ubica por debajo de 0,8. Además, estos países experimentaron un nivel de corrupción que se ubicó, en promedio, 0,43 puntos por encima del grupo de control, sumado a un deterioro en las otras instituciones, resultados que en su totalidad fueron significativos desde el punto de vista estadístico al nivel de un 1%.

En el panel C, no logramos obtener resultados con significancia y respaldo estadístico para las diferencias entre los países con un deterioro de baja intensidad de la libertad económica y aquellos que no experimentaron deterioro. Por último, en el panel D figuran las diferencias entre los países con distintos grados de intensidad de deterioro de la libertad económica. Los resultados muestran los efectos esperados: cuanto mayor es el deterioro, mayores son los efectos negativos en materia de instituciones y pérdida de crecimiento económico, y todos los resultados son significativos desde el punto de vista estadístico y distintos a cero.

Todos los resultados obtenidos en nuestro análisis demuestran que nuestro diseño experimental, que mide los efectos causales de corto plazo usando el modelo de diferencias en diferencias, no se fundamenta en un supuesto inadecuado de identificación. Sin embargo, para mejorar la estimación es necesario usar técnicas que permitan incluir más covariables como instrumentos de control de otros factores que pudieran incidir en la variable objeto de estudio. En las siguientes secciones se muestran resultados cuyo cálculo, en el que se utilizaron metodologías más avanzadas basadas en el supuesto de esta estrategia, resulta más convincente.

### III. Los efectos del deterioro de la libertad económica

#### 1. Resultados básicos

Nuestro diseño puede generalizarse en una regresión lineal para abarcar distintos niveles de intensidad. Se parte del supuesto de que un mayor deterioro de la libertad económica se traduce en un empeoramiento de las instituciones y en una menor tasa de crecimiento económico. La siguiente ecuación muestra la regresión estimada para nuestro modelo (véase el cuadro 3) y nos permite medir la diferencia:

$$v_{ij} = c_1 + \alpha_{1j} + \beta_1(T_{i(j-1)}) + \delta_1(X_j) + \varepsilon_{ij} \quad (3)$$

donde  $v_{ij}$  es una variable para el país  $i$  en el año  $j$  (donde  $v$  representa la tasa de crecimiento económico, la corrupción, la democracia o cualesquiera otra de las variables dependientes que utilizamos en este

estudio),  $c_1$  es una constante, y  $\alpha_{1j}$  es un efecto fijo del período.  $T_{ij(j-1)}$  es la variable de tratamiento que nos permite obtener resultados por grupo, que adopta un valor de 1 si la libertad económica en el país  $i$  experimentó deterioro en el año  $(j - 1)$  o si el país se considera como de alta o baja intensidad<sup>6</sup>, y un valor de 0 si el país pertenece al grupo de comparación (grupo de control o con un nivel bajo de deterioro de la libertad económica, según la especificación).  $X_i$  es un vector de las variables específicas por país. Nuestro coeficiente de interés es  $\beta_1$ , que refleja la diferencia media en la variable dependiente entre los países donde la libertad económica experimentó deterioro, o donde se registraron niveles de deterioro de alta o baja intensidad<sup>7</sup>, y el grupo de comparación.

### Cuadro 3

Resultados básicos: efectos del deterioro de la libertad económica en el crecimiento y las instituciones

	Crecimiento económico 1)	Corrupción 2)	Democracia 3)	Legislación transparente 4)	Medidas de censura (medios de comunicación) 5)	Restricciones judiciales 6)
<b>Panel A: muestra completa</b>						
Diferencias	-0,016* (-0,009)	0,263*** (-0,08)	-0,731*** (-0,227)	-0,291** (-0,114)	-0,275*** (-0,092)	-0,092*** (-0,028)
Estadístico F	3,397	8,975	10,236	2,236	5,821	3,539
R <sup>2</sup>	0,182	0,375	0,416	0,128	0,276	0,188
Observaciones:	342	304	324	342	342	342
<b>Panel B: alta intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencias	-0,054*** (-0,017)	0,547*** (-0,125)	-1,729*** (-0,349)	-0,623*** (-0,182)	-0,567*** (-0,142)	-0,218*** (-0,045)
Estadístico F	2,717	6,099	8,622	2,042	5,759	3,686
R <sup>2</sup>	0,214	0,381	0,479	0,170	0,365	0,269
Observaciones:	232	208	219	232	232	232
<b>Panel C: baja intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencias	-0,004 (-0,006)	0,138 (-0,087)	-0,322 (-0,212)	-0,14 (-0,12)	-0,147 (-0,096)	-0,039 (-0,03)
Estadístico F	4,624	9,461	10,313	2,842	4,800	3,805
R <sup>2</sup>	0,262	0,429	0,457	0,179	0,269	0,226
Observaciones:	296	259	279	296	296	296
<b>Panel D: alta intensidad frente a baja intensidad de deterioro</b>						
Diferencias	-0,042* (-0,022)	0,365*** (-0,129)	-1,013** (-0,486)	-0,466** (-0,226)	-0,419** (-0,18)	-0,154*** (-0,054)
Estadístico F	2,307	5,759	5,757	1,318	3,897	2,426
R <sup>2</sup>	0,266	0,475	0,472	0,171	0,379	0,275
Observaciones:	156	141	150	156	156	156

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:**  $\beta_1$  informado (véase ecuación (3)). \* Significativo en un nivel del 10%; \*\* significativo en un nivel del 5%; \*\*\* significativo en un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. Todas las especificaciones incluyen efectos fijos por período y variables de control para los recursos petrolíferos, los logros educativos y el individualismo. Las estimaciones incluyen cifras separadas para las variables referidas a los logros educativos y el individualismo y pueden solicitarse a los autores.

<sup>6</sup> La ecuación (3) se estimó cuatro veces: i) usando la muestra completa; en este caso,  $T=1$  para todas las unidades en que la libertad económica experimentó deterioro, independientemente de la intensidad; ii) unidades con deterioro de alta intensidad frente a unidades de control; en este caso,  $T=1$  para todas las unidades en que la libertad económica experimentó un deterioro intenso, y  $T=0$  para todas las unidades de control; las unidades con un bajo nivel de deterioro no están incluidas en esta estimación; iii) unidades con deterioro de baja intensidad frente a unidades de control, donde  $T=1$  si el deterioro de la libertad económica de la unidad fue de baja intensidad, y  $T=0$  si se refiere a una unidad de control; las unidades con un alto nivel de deterioro no se incluyen en esta estimación; y iv) unidades con alta intensidad de deterioro frente a unidades con baja intensidad; en este caso,  $T=1$  si las unidades experimentaron un deterioro de alta intensidad, y  $T=0$  si las unidades experimentaron un deterioro de baja intensidad; las unidades de control no se incluyen en esta estimación.

<sup>7</sup>  $\beta_1$  muestra la diferencia media de los valores de la variable dependiente entre las unidades para las cuales  $T=1$  y  $T=0$ , siguiendo el mismo modelo en el que la ecuación se estima cuatro veces.

En el cuadro 3 se muestran los resultados obtenidos. Como cabe esperar, los resultados son similares a los del cuadro 2. En el panel A se comparan los valores de las variables dependientes entre los países que registraron y no registraron un deterioro de la libertad económica, independientemente de la intensidad. El resultado previsto queda confirmado: el crecimiento económico anual promedio en los países donde la libertad económica registró un deterioro fue alrededor de 1,6 puntos porcentuales más bajo que el de los países donde no se observó ningún deterioro. Este resultado es significativo desde el punto de vista estadístico en el nivel de un 10%. Si analizamos las variables institucionales en su conjunto, los resultados sugieren que los países donde la libertad económica se redujo registraron un deterioro de sus instituciones al año siguiente, y tuvieron índices de corrupción que en promedio fueron 0,26 puntos más altos, con una significancia estadística a un nivel del 1%. Estos países no solo tuvieron que lidiar con las repercusiones de la elevada corrupción, sino que experimentaron un debilitamiento de la democracia, que registró un puntaje 0,73 puntos más bajo, con una significancia estadística a un nivel del 1%. La importancia de las restricciones judiciales en relación con la rama ejecutiva radica precisamente en que debería existir una institución con suficientes facultades y autonomía para mantener al poder ejecutivo bajo supervisión, como explicaron Acemoglu y Robinson (2019). Aquí, los resultados muestran que tras el deterioro de la libertad económica, el puntaje de los países para una institución de ese tipo fue 0,09 puntos más bajo. Por último, la represión de los medios de comunicación (un valor representativo de la libertad de expresión) parece haber aumentado tras el deterioro de la libertad económica, y parecen haberse formulado y promulgado leyes de manera más arbitraria y menos transparente. Nuestros resultados incluyen los recursos petrolíferos, el individualismo y los logros educativos como variables de control, lo que nos permite verificar que nuestras estimaciones no se han visto afectadas por características omitidas o por la reversión a la media.

Al analizar el panel B, en el que se compara una situación de deterioro profundo de la libertad económica con una situación sin deterioro, todas las estimaciones son estadísticamente significativas al nivel del 1%, y tienen el signo esperado. Los resultados sugieren que en los países donde se registró un deterioro intenso de la libertad económica la economía creció a un ritmo que estuvo entre 5 y 5,4 puntos porcentuales por debajo del de los países donde no hubo deterioro. Todas las variables institucionales también se vieron afectadas. Por ejemplo, la corrupción aumentó alrededor de 0,55 puntos, la democracia se debilitó 1,73 puntos, se incrementaron las restricciones a los medios de comunicación y se redujeron las restricciones judiciales, y las leyes fueron más arbitrarias y menos transparentes.

Por último, en el panel C se compara entre una situación de escaso deterioro de la libertad económica y una situación sin deterioro, y en el panel D se comparan situaciones de deterioro de alta y baja intensidad. Los resultados no son estadísticamente significativos cuando el grupo con un bajo nivel de deterioro se compara con el grupo de control (panel C). Sin embargo, el panel D deja claro que nuestra estrategia de identificación es adecuada, dado que el efecto refleja una función creciente (la diferencia entre el grupo con un alto nivel de deterioro y el grupo de control es mayor que la diferencia entre el grupo con un alto nivel de deterioro y el grupo con un bajo nivel de deterioro).

Si bien los resultados validan nuestra hipótesis, el coeficiente podría sobreestimar o subestimar levemente el efecto de la reducción de la libertad económica en las variables estudiadas, o no reflejar el verdadero efecto cuando se utilizan todas las observaciones debido a la especificación del modelo. En otras palabras, los resultados sugieren que la reducción de la libertad económica va en detrimento de las variables institucionales y del crecimiento económico. Sin embargo, cuando el nivel de deterioro de la libertad económica es de baja intensidad, los resultados obtenidos no son estadísticamente significativos. Por lo tanto, es necesario usar una especificación que refleje el efecto de la intensidad.

## 2. Cuantificar el efecto causal de la intensidad: indicios de efecto fijo

Duflo (2001) y Qian (2008) utilizan una variante reducida que consiste en generalizar la estrategia de identificación a un análisis de los términos de interacción. En nuestro estudio, no podemos adoptar una especificación similar a la que utilizaron estos autores. Duflo (2001) examina los efectos del programa analizando casos individuales de distintas regiones con intensidades diferentes en el año específico en que comenzó el programa. Sin embargo, nuestro estudio consta de un número sumamente limitado de sujetos (19 países), y el programa se aplica en momentos distintos, lo que explica la necesidad de llevar a cabo un examen experimental no ortodoxo. Una observación que podría formularse es que quizás sea necesario aumentar el tamaño de la muestra. Sin embargo, nuestro estudio se centra específicamente en 19 países de América Latina. También podría plantearse la objeción de que el uso de períodos de tratamiento distintos podría limitar el experimento, pero el objeto de nuestro análisis son los efectos a corto plazo. En algunas posibles líneas de investigación futura podrían seleccionarse muestras más amplias y efectuar comparaciones entre diferentes regiones, o entre países desarrollados y en desarrollo.

Los resultados validan nuestra estrategia de identificación y nuestra hipótesis de que el efecto causal es una función creciente del nivel de intensidad. Sin embargo, nuestros resultados iniciales no permiten concluir que un deterioro de baja intensidad de la libertad económica produzca efectos estadísticamente significativos. Por este motivo, usamos la ecuación (4) para poner a prueba el efecto de la intensidad, definido como el porcentaje de variación del índice de libertad económica:

$$v_{ij} = c_1 + \alpha_{1j} + \beta_1 Z_{i(j-1)} + \delta_1(X_i) + \varepsilon_{ij} \quad (4)$$

donde  $Z_{i(j-1)}$  es la variación del puntaje del índice de libertad económica del país  $i$  en el año  $(j-1)$ , y el resto de los términos son los mismos que en la ecuación (3). Con esta especificación, el signo previsto de nuestro parámetro de interés  $\beta_1$  es negativo cuando la variable dependiente es la corrupción, y es positivo cuando se trata de otra variable<sup>8</sup>.

En el cuadro 4 figuran los resultados de la ecuación (4). Todos estos resultados tienen el signo previsto y son estadísticamente significativos en un nivel de al menos un 10%. Por cada punto porcentual de deterioro de la libertad económica de un país en el año en curso, puede preverse que el año siguiente el crecimiento económico estará 0,3 puntos porcentuales por debajo del de otro país en que la libertad económica no se haya reducido. Eso implica que, en promedio, las unidades experimentales, a saber, países en los que la libertad económica se vio deteriorada o se redujo, registraron una tasa de crecimiento económico que estuvo alrededor de 0,6 puntos porcentuales por debajo que la de países cuya libertad económica no varió (el valor de 0,6 resulta de multiplicar 0,003 por el nivel medio de deterioro observado en nuestra muestra, -1,97). Este resultado nos permite comparar las unidades experimentales con las de control, tal como se definen para este experimento. La diferencia en las tasas de crecimiento económico entre las unidades experimentales y las de control se ubicaría en torno a 1,1 puntos porcentuales<sup>9</sup>, lo que se acerca bastante a nuestro resultado básico.

<sup>8</sup> Mediante esta especificación ponemos a prueba todos los cambios en la muestra, tanto los negativos como los positivos. En el análisis de la corrupción, por ejemplo, si  $\beta_1 < 0$ , se constata que un deterioro de un punto porcentual del puntaje del índice de libertad económica se traduce en un aumento de la corrupción de  $\beta_1$  puntos de la escala (de un total de 6 puntos).

<sup>9</sup> Calculamos esta cifra como la diferencia entre los efectos sobre el crecimiento económico de las unidades experimentales (0,6) y de las unidades de control (que resulta de multiplicar 0,003 por 1,66, es decir, el promedio de todas las variaciones positivas y nulas de la libertad económica de nuestra muestra).

**Cuadro 4**  
Efectos de la intensidad usando el modelo de mínimos cuadrados ordinarios

Coeficiente	Variable dependiente					
	Crecimiento económico	Corrupción	Democracia	Legislación transparente	Medidas de censura (medios de comunicación)	Restricciones judiciales
Intensidad	0,003* (0,001)	-0,043*** (0,013)	0,126*** (0,037)	0,040** (0,018)	0,036** (0,014)	0,040** (0,018)
Logros educativos	0,069 (0,055)	-5,896 *** (0,474)	16,443 *** (1,349)	3,999 *** (0,679)	3,826 *** (0,547)	3,999 *** (0,679)
Individualismo	-0,001 (0,009)	-0,218 *** (0,078)	0,293 (0,221)	-0,178 (0,111)	0,258 *** (0,090)	-0,178 (0,111)
Recursos petrolíferos	-0,032 *** (0,010)	0,390 *** (0,087)	-2,533*** (0,248)	-0,286** (0,125)	-0,838 *** (0,101)	-0,286** (0,125)
Constante	-0,056 (0,042)	7,610 *** (0,345)	-3,245 (2,150)	-2,421 *** (0,516)	-1,686 *** (0,417)	-2,421 *** (0,516)
Estadístico F	3,400	9,036	10,347	2,159	5,658	2,159
R <sup>2</sup>	0,182	0,377	0,418	0,124	0,271	0,124
Observaciones:	342	304	324	342	342	342

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:** Todas las regresiones incluyen efectos fijos por período. \* Significativo en un nivel del 10%; \*\* significativo en un nivel del 5%; \*\*\* significativo en un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. Las estimaciones que incluyen cifras separadas para las variables referidas a los logros educativos y el individualismo pueden solicitarse a los autores.

Definimos una situación de deterioro de alta intensidad como una en que la libertad económica de los países se ha deteriorado por encima de la media de todas las variaciones negativas que afectan la libertad económica. El valor medio de las unidades de alta intensidad se ubica en alrededor de 5. Al incluir este promedio en los resultados de la especificación, constatamos que la tasa de crecimiento económico de estos países se ubicó alrededor de 1,5 puntos porcentuales por debajo de la de los países cuyo puntaje de libertad económica se mantuvo sin cambios (obtuvimos esta cifra multiplicando 0,003 por 5). Cuando comparamos este resultado con todas las unidades cuya libertad económica no registró deterioro, estimamos que el crecimiento de los países con un nivel elevado de deterioro fue alrededor de dos puntos porcentuales más bajo. La diferencia entre nuestros resultados básicos y esta nueva estimación obedece a la corrección del sesgo por estimación y a la potencial heterogeneidad de los factores que pudieran incidir en la variable objeto de estudio debido al uso de una muestra más amplia<sup>10</sup>.

Por último, cuando el deterioro es de baja intensidad<sup>11</sup>, los países crecen 0,25 puntos porcentuales menos que los países cuya libertad económica se mantiene sin cambios, y 0,75 puntos porcentuales menos que las unidades de control. El efecto sobre la corrupción es estadísticamente significativo a un nivel del 1% para cada punto porcentual de deterioro de la libertad económica de un país. El resultado es un aumento de 0,043 puntos en la escala de corrupción, que tiene un máximo de 6 puntos. La democracia es otra institución que se ve afectada en el corto plazo. Con una significancia estadística del 1%, por cada punto porcentual de deterioro de la libertad económica de un país, la democracia se reduce 0,126 puntos. Cuando la libertad económica de los países disminuye, los indicadores relativos a la transparencia de la legislación, las medidas de censura a los medios de comunicación y las restricciones judiciales también registran resultados negativos, con una significancia estadística a un nivel del 5%. Estos resultados ratifican la evidencia constatada anteriormente sobre los efectos causales

<sup>10</sup> Con el modelo de resultados básicos, estimamos las diferencias de los valores medios de las variables dependientes de cada grupo de interés, aplicando algunos controles. Sin embargo, con estas nuevas especificaciones, nuestro modelo mide qué efecto tienen las variaciones de los puntajes de libertad económica —sean positivas, nulas o negativas— sobre nuestras variables dependientes, y las estimaciones incluyen un número mayor de observaciones totales.

<sup>11</sup> Cuando hablamos de "deterioro", nos referimos a variaciones negativas. Por tanto, desde el punto de vista matemático, una intensidad baja es:  $-1,97 \leq \text{baja intensidad} < 0$ . En nuestra muestra, la observación media entre esos valores equivale a  $-0,80$ .

de corto plazo del deterioro de la libertad económica en estas variables económicas e institucionales. En el anexo A3 se presenta una prueba de robustez en la que se introducen controles sobre los ingresos generados por el petróleo; los resultados son similares desde el punto de vista cualitativo, y la significancia estadística aumenta para algunos coeficientes, mientras que disminuye para otros.

### 3. Medición de los efectos causales de un choque de intensidad puramente exógeno

Los resultados que se presentan en la sección anterior pueden interpretarse como los efectos causales de corto plazo que las variaciones de los puntajes de libertad económica tienen sobre nuestro conjunto de variables dependientes. Dado que esta investigación tiene por objeto medir los efectos causales del programa, a saber, el deterioro de la libertad económica, nuestra interpretación se ha centrado en la intensidad o las variaciones negativas. Sin embargo, nuestra definición del programa podría considerarse endógena, y es menos probable que sea exógena, dado que nuestro tratamiento se define para todos los años en que se registró una disminución de puntaje de libertad económica de los países. Por ese motivo, y tomando en cuenta las características de nuestro estudio, construimos un modelo de vectores autorregresivos que incluye los posibles efectos de nuestras variables sobre las variaciones de la libertad económica. Este modelo es más riguroso para nuestro experimento, ya que corrige todos los posibles problemas de endogeneidad en nuestro tratamiento y debería dejar claro si nuestros resultados reflejan la relación de causalidad correcta. El modelo se representa mediante las siguientes ecuaciones:

$$Z_{i(j-1)} = \alpha_1 + b_{1j} + \gamma_1 Z_{i(j-2)} + \gamma_2 v_{i(j-2)} + \gamma_3 (X_i) + \mu_{i(j-1)}^z \quad (5)$$

$$v_{ij} = c_1 + \alpha_{ij} + \beta_1 \widehat{\mu_{i(j-1)}^z} + \delta_1 (X_i) + \varepsilon_{ij} \quad (6)$$

La ecuación (5) refleja los potenciales efectos de la relación general entre nuestras variables y los cambios en el nivel de libertad económica. En este caso,  $\mu_{ij}^z$  podría interpretarse como un choque exógeno a la libertad económica. Dado que nuestro objetivo era medir el efecto de un choque puramente exógeno, introdujimos  $\widehat{\mu_{ij}^z}$  de la ecuación (5) en la ecuación (6), lo que equivale a la ecuación (4).

En el cuadro 5 figuran los resultados de la ecuación (6). Las pruebas sugieren que, con un nivel de significancia estadística de un 5%, se constata un efecto de corto plazo sobre la corrupción y la democracia a raíz del deterioro de la libertad económica. Por cada punto porcentual de deterioro de la libertad económica, la corrupción aumenta 0,031 puntos y la democracia se deteriora 0,086 puntos. No obstante, quizás el hallazgo más importante es que cuando el deterioro se considera un choque exclusivamente exógeno, sus efectos sobre la libertad económica son más significativos a un nivel de un 1%. Asimismo, se puede inferir que cuando el puntaje de libertad económica de un país disminuye un punto porcentual, su crecimiento económico es alrededor de 0,41 puntos porcentuales más bajo que el de los países en los que no se registró ninguna disminución. Estas conclusiones permiten afirmar que los países del grupo examinado han crecido alrededor de 0,81 puntos porcentuales menos que los países cuya libertad económica no se redujo. Sobre la base de estos resultados, la diferencia entre las unidades experimentales y las de control es de alrededor de 1,5 puntos porcentuales, entre las unidades con nivel elevado de deterioro y las unidades control de alrededor de 2,8 puntos porcentuales, y entre las unidades con un nivel bajo de deterioro y las unidades de control de 1,01 puntos porcentuales. En el caso del resto de las variables, los resultados tienen el signo previsto, pero no son estadísticamente significativas.

Cuadro 5

Efectos de la intensidad: conclusiones a partir del modelo de vectores autorregresivos

Coeficiente	Variable dependiente					
	Crecimiento económico	Corrupción	Democracia	Legislación transparente	Medidas de censura (medios de comunicación)	Restricciones judiciales
Intensidad	0,0041*** (0,001)	-0,0313** (0,013)	0,0863** (0,038)	0,0143 (0,018)	0,0170 (0,014)	0,0015 (0,004)
Logros educativos	0,0735 (0,057)	-5,7981*** (0,478)	16,1874*** (1,364)	3,9170*** (0,682)	3,7516*** (0,551)	1,3338*** (0,172)
Individualismo	0,0040 (0,009)	-0,2294*** (0,078)	0,3423 (0,224)	-0,1686 (0,112)	0,2665*** (0,090)	0,0005 (0,028)
Recursos petrolíferos	-0,0324*** (0,010)	0,4025*** (0,088)	-2,5799*** (0,251)	-0,2948** (0,126)	-0,8456*** (0,101)	-0,0736** (0,032)
Constante	0,0419 (0,041)	7,5903*** (0,356)	-2,9780 (2,178)	-2,3154*** (0,518)	-1,5907*** (0,418)	-0,2989** (0,130)
Estadístico F	3,7724	8,5754	9,8129	1,9209	5,3369	2,9478
R <sup>2</sup>	0,1999	0,3646	0,4072	0,1119	0,2594	0,1621
Observaciones:	323	304	322	342	342	342

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:** Todas las regresiones incluyen efectos fijos por periodo. \* Significativo en un nivel del 10%; \*\* significativo en un nivel del 5%; \*\*\* significativo en un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. Las estimaciones que incluyen cifras separadas para las variables referidas a los logros educativos y el individualismo pueden solicitarse a los autores. Los resultados se obtuvieron usando modelo de vectores autorregresivos y son estimaciones de la ecuación (6).

## IV. Robustez

Para probar la solidez de nuestros resultados, retiramos de nuestra muestra todas las observaciones de naturaleza excepcional con respecto a nuestro tratamiento, lo que nos permitió eliminar todas las influencias potencialmente significativas de las observaciones individuales que pudieran influir en los resultados. Si la influencia individual de las observaciones que producen un choque significativo en los puntajes de libertad económica fue lo que hizo que los resultados fueran estadísticamente significativos (o no), nuestros supuestos y nuestra estrategia de identificación podrían ser inadecuados. En los anexos A1 y A2 se muestran las estadísticas descriptivas y la tendencia de nuestra submuestra (la muestra original sin valores excepcionales), y son equivalentes al cuadro 1 y el gráfico 1. En nuestro diseño experimental, el deterioro se considera de intensidad elevada a los efectos de las pruebas de robustez en los países donde supera el valor medio de los cambios negativos o el valor medio de deterioro (-1,027% en el caso de nuestra submuestra).

El cuadro 6 es equivalente al cuadro 2, menos los valores excepcionales. Tras corregir la influencia individual de los casos excepcionales, los resultados tienen menor significación estadística y los coeficientes son más bajos. Sin embargo, la diferencia negativa de 1,9 puntos porcentuales en la tasa anual de crecimiento económico promedio de los países del grupo experimental frente a los países del grupo de control se acerca mucho al valor que se obtiene en el cuadro 2, y es significativa a un nivel del 5%. Si analizamos el panel B, la diferencia entre las unidades con un nivel de deterioro elevado y las unidades de control disminuye a 3,4 puntos porcentuales, una cifra que es estadísticamente significativa a un nivel del 1%. Con esta prueba, la diferencia entre los grupos en lo referido a los puntajes de transparencia de la legislación no es estadísticamente significativa, en tanto que las demás variables institucionales son significativas en algunos de los paneles. Los resultados en este cuadro son importantes porque validan nuestras conclusiones iniciales y muestran que, si bien la diferencia referida a la transparencia de la legislación pierde significancia, el resto de las diferencias son estadísticamente significativas, y las influencias individuales no inciden en las estimaciones de los efectos del programa.

**Cuadro 6**  
Diferencias en las medias de los grupos experimentales y de control,  
por intensidad, sin valores excepcionales

	Crecimiento económico 1)	Corrupción 2)	Democracia 3)	Legislación transparente 4)	Medidas de censura (medios de comunicación) 5)	Restricciones judiciales 6)
<b>Panel A: muestra completa</b>						
Diferencias	-0,019** (0,009)	0,155 (0,104)	-0,509* (0,286)	-0,147 (0,123)	-0,217** (0,106)	-0,076** (0,031)
<b>Panel B: alta intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencias	-0,034*** (0,013)	0,241* (0,133)	-1,225*** (0,366)	-0,146 (0,159)	-0,393*** (0,138)	-0,157*** (0,040)
<b>Panel C: baja intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencias	-0,007 (0,007)	0,076 (0,128)	0,093 (0,282)	-0,148 (0,141)	-0,079 (0,116)	-0,013 (0,035)
<b>Panel D: alta intensidad frente a baja intensidad de deterioro</b>						
Diferencias	-0,027 (0,018)	0,165 (0,150)	-1,317** (0,514)	0,002 (0,201)	-0,314* (0,179)	-0,144*** (0,049)

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:** \* Significativo en un nivel del 10%; \*\* significativo en un nivel del 5%; \*\*\* significativo en un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. En este cuadro se replican las estimaciones del cuadro 2, sin valores excepcionales.

La segunda prueba de robustez implicó reproducir los resultados obtenidos en el cuadro 3, sin valores excepcionales. En el cuadro 7 figuran los resultados de las especificaciones, incluidas todas las variables de control. Nuevamente, estos resultados muestran una disminución de la significancia estadística, con algunos valores que son significativos y otros no. Al comparar entre las unidades con niveles elevados de deterioro y las unidades de control, se observa una diferencia de 2,8 puntos porcentuales en sus tasas de crecimiento anual promedio, con un nivel de significancia del 5%. Nuevamente, la diferencia entre todos los grupos con respecto a la transparencia de la legislación pierde significancia, si bien mantiene el signo esperado. El resto de las diferencias entre los grupos con respecto a las demás variables son significativas a un nivel del 10%, en función del panel.

**Cuadro 7**  
Resultados básicos: efectos del deterioro de la libertad económica sobre el crecimiento  
y las instituciones, sin valores excepcionales

	Crecimiento económico 1)	Corrupción 2)	Democracia 3)	Legislación transparente 4)	Medidas de censura (medios de comunicación) 5)	Restricciones judiciales 6)
<b>Panel A: muestra completa</b>						
Diferencias	-0,015 (0,009)	0,207** (0,085)	-0,615** (0,239)	-0,189 (0,122)	-0,225** (0,099)	-0,083*** (0,030)
Estadístico F	3,025	9,990	8,389	2,350	4,344	3,165
R <sup>2</sup>	0,188	0,441	0,406	0,153	0,250	0,195
Observaciones	296	261	280	296	296	296
<b>Panel B: alta intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencias	-0,028** (0,013)	0,260** (0,114)	-1,160*** (0,310)	-0,172 (0,162)	-0,354*** (0,130)	-0,170*** (0,040)
Estadístico F	2,447	6,876	7,251	1,816	4,274	3,213
R <sup>2</sup>	0,204	0,422	0,446	0,160	0,310	0,252
Observaciones	222	199	211	222	222	222
<b>Panel C: baja intensidad de deterioro frente a unidad de control</b>						
Diferencias	-0,006 (0,006)	0,141 (0,099)	-0,133 (0,222)	-0,160 (0,136)	-0,106 (0,108)	-0,006 (0,032)
Estadístico F	3,878	8,866	8,421	2,582	3,392	4,254
R <sup>2</sup>	0,274	0,477	0,469	0,201	0,248	0,293
Observaciones	238	205	222	238	238	238

	Crecimiento económico 1)	Corrupción 2)	Democracia 3)	Legislación transparente 4)	Medidas de censura (medios de comunicación) 5)	Restricciones judiciales 6)
<b>Panel D: alta intensidad frente a baja intensidad de deterioro</b>						
Diferencias	-0,018 (0,019)	0,122 (0,119)	-0,779* (0,448)	-0,035 (0,214)	-0,256 (0,171)	-0,146*** (0,050)
Estadístico F	1,793	5,929	4,665	1,243	3,099	2,287
R <sup>2</sup>	0,255	0,535	0,468	0,192	0,372	0,304
Observaciones:	132	118	127	132	132	132

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:**  $\beta_1$  informado (véase ecuación (3)). \* Significativo en un nivel del 10%; \*\* significativo en un nivel del 5%; \*\*\* significativo en un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. Todas las especificaciones incluyen efectos fijos por período y variables de control para los recursos petrolíferos, los logros educativos y el individualismo. Las estimaciones que incluyen cifras separadas para las variables referidas a los logros educativos y el individualismo pueden solicitarse a los autores. Los resultados en este cuadro se obtuvieron usando las mismas especificaciones y controles que para los resultados en el cuadro 3.

Como prueba final de la robustez, volvimos a estimar las especificaciones que figuran en el cuadro 4 sin valores excepcionales. En el cuadro 8 se muestran los resultados obtenidos. Algunas de nuestras variables dependientes (crecimiento económico, corrupción, democracia y legislación transparente) aumentaron en potencia en el coeficiente de intensidad, ganaron significación estadística, o ambos. Los resultados de todas estas pruebas de robustez demuestran que nuestros supuestos y la estrategia de identificación son apropiados y brindan conclusiones confiables basadas en nuestros hallazgos.

### Cuadro 8

Efectos de la intensidad: pruebas según el método de mínimos cuadrados ordinarios, sin valores excepcionales

Coeficiente	Variable dependiente					
	Crecimiento económico	Corrupción	Democracia	Legislación transparente	Medidas de censura (medios de comunicación)	Restricciones judiciales
Intensidad	0,010*** (0,003)	-0,082** (0,032)	0,371*** (0,092)	0,089* (0,048)	0,138*** (0,039)	0,051*** (0,012)
Logros educativos	0,082 (0,054)	-6,813*** (0,520)	14,827*** (1,452)	4,692*** (0,747)	4,065*** (0,604)	1,382*** (0,182)
Individualismo	-0,007 (0,009)	-0,289*** (0,082)	0,274 (0,229)	-0,085 (0,118)	0,169* (0,095)	-0,027 (0,029)
Recursos petrolíferos	-0,031*** (0,010)	0,340*** (0,094)	-2,551*** (0,261)	-0,199 (0,135)	-0,718*** (0,109)	-0,033 (0,033)
Constante	-0,020 (0,038)	7,948*** (0,378)	-2,389 (2,095)	-1,991*** (0,518)	-0,924** (0,419)	-0,111 (0,126)
Estadístico F	3,348	10,023	9,153	2,408	4,803	3,796
R <sup>2</sup>	0,204	0,441	0,427	0,156	0,269	0,225
Observaciones:	296	261	280	296	296	296

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:** Todas las regresiones incluyen efectos fijos por período. \* Significativo en un nivel del 10%; \*\* significativo en un nivel del 5%; \*\*\* significativo en un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. Las estimaciones que incluyen cifras separadas para las variables referidas a los logros educativos y el individualismo pueden solicitarse a los autores. Los resultados en este cuadro se obtuvieron usando las mismas especificaciones y controles que para los resultados en el cuadro 4.

## V. Conclusiones

En este trabajo se muestran pruebas de los efectos causales del deterioro de la libertad económica en 19 países de América Latina. Los resultados demuestran que el deterioro de la libertad económica se traduce en un menor crecimiento económico, un debilitamiento de la democracia, un aumento de la corrupción y el potencial deterioro de otras instituciones, lo que a corto plazo disminuye la transparencia de la legislación, promueve las medidas de censura (de los medios de comunicación) e impone limitaciones en el plano judicial.

En promedio, las estimaciones indican que cuando la libertad económica de un país se deteriora un punto porcentual, la tasa de crecimiento económico del año siguiente se ubica entre 0,3 y 1,6 puntos porcentuales por debajo de la de los países donde la libertad económica no se redujo. Los resultados también sugieren que existen indicios estadísticamente significativos de que el deterioro de la libertad económica fue en detrimento de las instituciones. La corrupción aumentó entre 0,031 y 0,043 puntos (en una escala de 6 puntos), la democracia se deterioró entre 0,0863 y 0,731 puntos (en una escala de -10 a +10 puntos), y se observan indicios de potenciales efectos negativos en otras instituciones, como lo demuestra el deterioro de los puntajes referidos a la transparencia de la legislación (0,04 a 0,29 puntos) y a las medidas de censura de los medios de comunicación (0,036 a 0,275 puntos), que en ambos casos se basan en escalas que van hasta los 4 puntos, y a las restricciones en el plano judicial (0,04 a 0,08 puntos en una escala de 0 a 1).

Para calcular los resultados, se combinaron las diferencias en las variaciones porcentuales de los puntajes de libertad económica entre distintos países, las diferencias de las tasas de crecimiento económico y otras variables institucionales. Ilustramos nuestra estrategia de identificación con un cuadro de doble entrada simple (véase el cuadro 2), que demuestra que la metodología de diferencias en diferencias y el supuesto fueron adecuados. No obstante, dado que las estimaciones de estas diferencias podrían ser imprecisas debido a la falta de otras covariables y otros factores, estimamos una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios (véase la sección III.1). A lo largo de los años examinados aplicamos distintos niveles de intensidad, junto con otras covariables pertinentes que se consideran determinantes de nuestras variables dependientes.

Los resultados validan nuestras conclusiones iniciales y sugieren una relación de causalidad entre el programa y las variables dependientes. Sin embargo, algunas de las estimaciones no fueron estadísticamente significativas cuando las unidades con un bajo nivel de deterioro se compararon con las unidades de control o con las que registraron un alto nivel de deterioro. Sobre la base de esta evidencia, especificamos un modelo a través del cual pudimos medir los efectos causales de corto plazo que las variaciones del puntaje de libertad económica tienen sobre nuestras variables dependientes (véase la sección III.2), lo que nos permitió ampliar el tamaño de la muestra.

Los resultados, que fueron muy similares a los resultados básicos, permitieron comprobar que el año siguiente la tasa de crecimiento fue menor y se produjo un deterioro de las instituciones frente a los países cuya libertad económica no se redujo.

Sin embargo, definimos nuestro tratamiento como endógeno y sometimos nuestro experimento a prueba sobre esa base. En consonancia con eso, especificamos un modelo de vectores autorregresivos, y los resultados mostraron que un tratamiento exógeno tenía un efecto causal estadísticamente significativo en el crecimiento económico, la corrupción y la democracia, así como coeficientes cualitativamente cercanos a los obtenidos previamente.

En conclusión, estos hallazgos demuestran que un entorno económico más libre no solo beneficiaría a los países de América Latina con un mayor crecimiento económico, una menor corrupción y una democracia más sólida y saludable en el corto plazo, sino que también tendría incidencia en otras variables de la región a largo plazo. En investigaciones futuras, se analizarán los efectos para la región de un choque positivo generalizado en materia de libertad económica.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2019), *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*, Penguin.
- Acemoglu, D., J. A. Robinson y T. Verdier (2017), "Asymmetric growth and institutions in an interdependent world", *Journal of Political Economy*, vol. 125, N° 5, octubre.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2002), "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 4, noviembre.
- Acemoglu, D. y otros (2019), "Democracy does cause growth", *Journal of Political Economy*, vol. 127, N° 1, febrero.
- Acevedo, R. y M. Lorca (2021), "Growth and institutions in Latin American countries: an experimental review for the XXI century", *Revista Facultad de Jurisprudencia*, N° 9 [en línea] DOI: 10.26807/rfj.vi9.364.
- Acevedo, R., J. Mora y A. T. Young (2022), "The government spending multiplier in Latin American countries: does the institutional environment matter?", *Journal of Financial Economic Policy*, vol. 14, N° 4 [en línea] DOI: <https://doi.org/10.1108/JFEP-02-2021-0030>.
- Acevedo, R. y otros (2022), *Fiscal Independence from Electorate Accountability*, KSP-Books [en línea] <http://econsociences.com/wp-content/uploads/2023/02/978-625-8190-54-0.pdf>.
- Alesina, A. y P. Giuliano (2015), "Culture and institutions", *Journal of Economic Literature*, vol. 53, N° 4, diciembre.
- Anselmi, M. (2017), "Post-populism in Latin America: on Venezuela after Chávez", *Chinese Political Science Review*, vol. 2, julio [en línea] <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0066-y>.
- Bennett, D. y otros (2017), "Economic institutions and comparative economic development: a post-colonial perspective", *World Development*, vol. 96, agosto.
- Bergh, A. y C. Bjørnskov (2019), "Does economic freedom boost growth for everyone?", *IFN Working Paper*, N° 1276, Estocolmo, Research Institute of Industrial Economics.
- Bhojwani, D. (2021), "The Left in Latin America and the Caribbean", *Economic and Political Weekly*, vol. 47, N° 51, diciembre.
- Boschma, R. y K. Frenken (2006), "Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography", *Journal of Economic Geography*, vol. 6, N° 3, junio.
- Bueno de Mesquita, B. y G. W. Downs (2005), "Development and democracy," *Foreign Affairs*, vol. 84, N° 5, septiembre-octubre.
- Carvalho, R. y A. Barros (2019), "Natural disasters, economic growth and spatial spillovers: evidence from a flash flood in Brazil", *Papers in Regional Science*, vol. 98, N° 2, abril.
- Center for Systemic Peace (2020), "Revised combined polity score (Polity2)", Polity5 Project [en línea] <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s.f.), "Estadísticas e indicadores", CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.
- Chen, Y. (2019), "High-speed railway and regional economic growth: a case of Beijing-Shanghai high-speed railway", *Holística – Journal of Business and Public Administration*, vol. 10, N° 2, agosto.
- Coe, N. M., P. F. Kelly y H. W. C. Yeung (2019), *Economic Geography: A Contemporary Introduction*, 3ª edición, John Wiley & Sons.
- Combes, P.-P., T. Mayer y J.-F. Thisse (2008), *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Coppedge, M. y otros (2021), "V-Democracy Dataset", Varieties of Democracy (V-Dem) Project [en línea] <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>.
- De Oliveira, V. H. (2019), "Natural disasters and economic growth in Northeast Brazil: evidence from municipal economies of the Ceará State", *Environment and Development Economics*, vol. 24, N° 3, junio.
- Di Tella, R. y E. Schargrodsky (2004), "Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack", *American Economic Review*, vol. 94, N° 1, marzo.
- Dicken, P. (2003), *Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*, Nueva York, Guilford Press.
- Doucoulagos, C. y M. A. Ulubaşoğlu (2006), "Economic freedom and economic growth: does specification make a difference?", *European Journal of Political Economy*, vol. 22, N° 1, marzo.
- Duflo, E. (2001), "Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: evidence from an unusual policy experiment", *American Economic Review*, vol. 91, N° 4, septiembre.

- Erdal, F. (2004), "Economic freedom and economic growth: a time series evidence from the Italian economy", documento presentado en la conferencia anual del European Trade Study Group, Nottingham, 9 a 11 de septiembre.
- Faría, H. J. y H. Montesinos (2009), "Does economic freedom cause prosperity? An IV approach", *Public Choice*, 141, N° 1/2, octubre.
- Faría, H. J. y otros (2016), "Unbundling the roles of human capital and institutions in economic development", *European Journal of Political Economy*, vol. 45, supplement, diciembre.
- Feenstra, R. C., R. Inklaar y M. P. Timmer (2015), "The next generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, vol. 105, N° 10.
- Fernández, R. (2011), "Does culture matter?", *Handbook of Social Economics*, vol. 1A, J. Benhabib, A. Bisin y M. O. Jackson (eds.), Ámsterdam/San Diego, North-Holland.
- Forero, J. (2005), "Chávez restyles Venezuela with '21st-century socialism'", *The New York Times*, 30 de octubre.
- Fraser Institute (2021), "Economic Freedom Ranking 2020" [en línea] <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2020>.
- Fujita, M., P. Krugman y A. J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, MIT Press.
- Gallup, J. L., J. D. Sachs y A. D. Mellinger (1999), "Geography and economic development", *International Regional Science Review*, vol. 22, N° 2, agosto [en línea] <https://doi.org/10.1177/016001799761012334>.
- Ghardallou, W. y D. Sridi (2020), "Democracy and economic growth: a literature review", *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 11, N° 3, septiembre.
- Glaeser, E. L. y otros (2004), "Do institutions cause growth?", *Journal of Economic Growth*, vol. 9, N° 3, septiembre.
- Guiso, L., P. Sapienza y L. Zingales (2006), "Does culture affect economic outcomes?" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, N° 2.
- Gwartney, J. y otros (2019), *Economic Freedom of the World: 2019 Annual Report*, Fraser Institute.
- Hall, J. C. y R. A. Lawson (2014), "Economic freedom of the world: an accounting of the literature", *Contemporary Economic Policy*, vol. 32, N° 1 [en línea] DOI: <https://doi.org/10.1111/coep.12010>.
- Halperin, M., J. Siegle y M. Weinstein (2005), *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Nueva York, Routledge.
- Hofstede, G. (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*, 2ª edición, California, Sage Publications.
- ICRG Researches (International Country Risk Guide Researchers) (2020), International Country Risk Guide (ICRG) Researchers Dataset [en línea] <https://doi.org/10.7910/DVN/4YHTPU>, Harvard Dataverse, V8, UNF:6:yRTC0bseoej9LEHUTBujPQ== [fileUNF].
- Janus, T. (2022), "Democracy and statistical capacity", *Applied Economics Letters* [en línea] <https://doi.org/10.1080/13504851.2022.2083558>
- Kaneko, Y. y otros (2019), "Impacts of urban railway investment on regional economies: evidence from Tokyo using spatial difference-in-differences analysis", *Transportation Research Record*, vol. 2673, N° 10 [en línea] doi:10.1177/0361198119846098.
- Landes, D. S. (1999), *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are so Rich and Some so Poor*, Nueva York, W.W. Norton.
- Lawson, R., R. Murphy y B. Powell (2020), "The determinants of economic freedom: a survey", *Contemporary Economic Policy*, vol. 38, N° 4, octubre.
- Lee, R. y J. Wills (1997), *Geographies of Economies*, Londres, Arnold.
- Miguel, E. y M. Kremer (2004), "Worms: identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities", *Econometrica*, vol. 72, N° 1, enero.
- Packham, R. (1992), "Freedom and development in Latin America", *World Affairs*, vol. 155, N° 1.
- Pitlik, H. (2002), "The path of liberalization and economic growth", *Kyklos*, 55, N° 1, febrero.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "Human Development Data" [en línea] <http://hdr.undp.org/en/indicators/103706>.
- Pritchett, L. (2000), "Understanding patterns of economic growth: searching for hills among plateaus, mountains, and plains", *The World Bank Economic Review*, vol. 14, N° 2, mayo.
- Qian, N. (2008), "Missing women and the price of tea in China: the effect of sex-specific earnings on sex imbalance", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, N° 3, agosto.
- Rahman, M. H., N. Anbarci y M. A. Ulubaşoğlu (2022), "'Storm autocracies': islands as natural experiments", *Journal of Development Economics*, vol. 159, noviembre [en línea] DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.102982>.

- Ram, R. (2000), "Private investment, freedom, openness, and economic growth: evidence from recent cross-country data", *Economia Internazionale/International Economics*, vol. 53, N° 3, Cámara de Comercio de Génova.
- Santiago, R., J. A. Fuinhas y A. C. Marques (2020), "The impact of globalization and economic freedom on economic growth: the case of the Latin America and Caribbean countries", *Economic Change and Restructuring*, vol. 53, N° 1, febrero.
- Saurabh, S. (2007), "The effect of political regime and freedom on economic growth", 6 de octubre [en línea] <https://ssrn.com/abstract=1044201>.
- Solow, R. M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, febrero.
- Sturm, J.-E. y J. de Haan (2001), "How robust is the relationship between economic freedom and economic growth?", *Applied Economics*, vol. 33, N° 7.
- Sturm, J.-E., E. Leertouwer y J. de Haan (2002), "Which economic freedoms contribute to growth? A comment", *Kyklos*, vol. 55, N° 3, agosto.
- Williamson, C. y R. Mathers (2011), "Economic freedom, culture, and growth", *Public Choice*, vol. 148, N° 3/4, septiembre [en línea] DOI: 10.1007/s11127-010-9656-z.

# Anexo A1

## Cuadro A1.1

Descripción y resumen de estadísticas, sin valores excepcionales

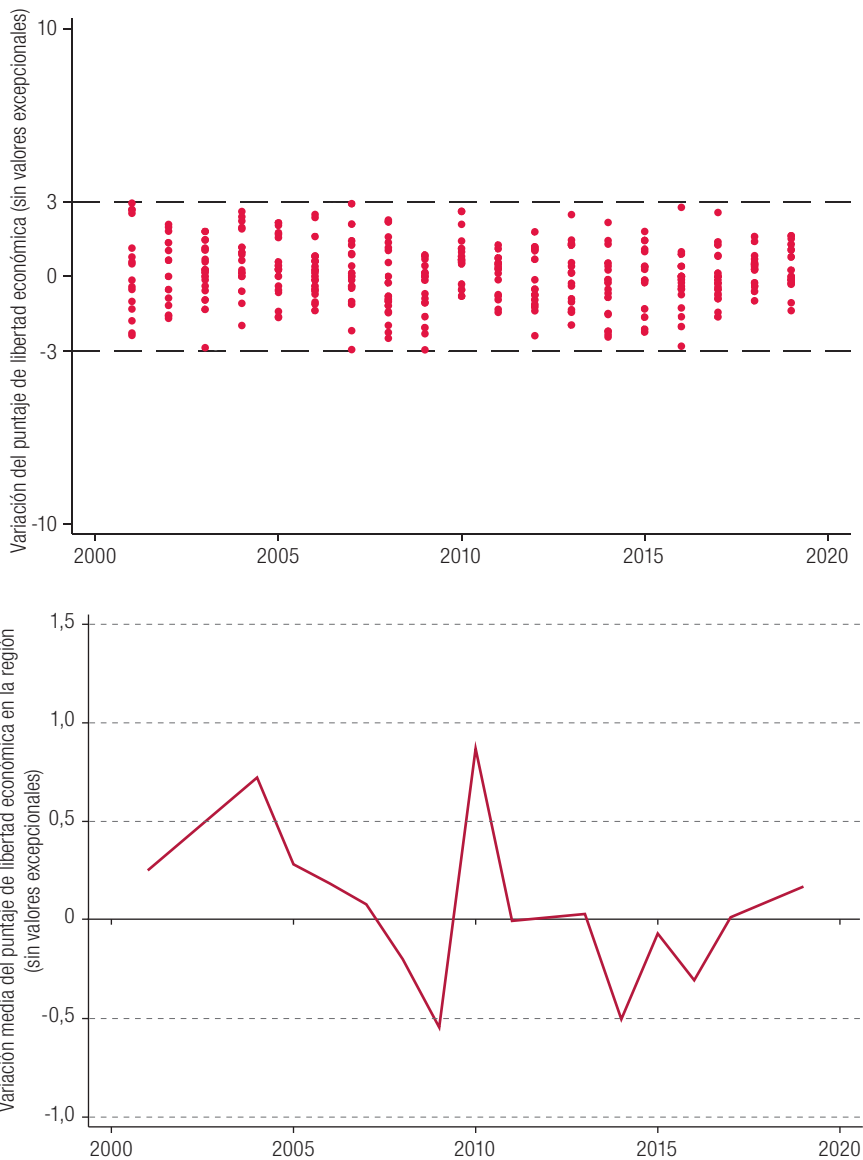
Variable	Fuente	Resumen de estadísticas				
		Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Crecimiento económico	Tabla Mundial Penn 10	312	0,032	0,081	-0,809	0,269
Corrupción	Guía Internacional de Riesgo País (ICRG) de PRS Group	279	3,633	0,855	1,5	5
Democracia	Proyecto Polity5	296	7,851	2,330	-3	10
Legislación transparente	Proyecto V-Dem	312	0,607	1,034	-2,524	2,647
Medidas de censura (medios de comunicación)	Proyecto V-Dem	312	1,311	877	-1,842	3,222
Restricciones judiciales	Proyecto V-Dem	312	0,617	0,266	0,007	0,969
Intensidad	Instituto Fraser	312	0,066	1,25	-2,964	2,957
Deterioro	Instituto Fraser	141	-1,027	0,734	-2,964	-0,128
Libertad económica	Instituto Fraser	312	7,041	0,779	2,720	7,970

**Fuente:** Elaboración propia.

## Anexo A2

**Gráfico A2.1**

América Latina: variaciones de los puntajes de libertad económica, sin valores excepcionales, 2000-2020  
(Porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Instituto Fraser.

## Anexo A3

### Cuadro A3.1

Prueba de robustez: modelo de mínimos cuadrados ordinarios para determinar de los efectos de la intensidad

Coeficiente	Variable dependiente					
	Crecimiento económico	Corrupción	Democracia	Legislación transparente	Medidas de censura (medios de comunicación)	Restricciones judiciales
Intensidad	0,003*** (0,001)	-0,034*** (0,013)	0,046 (0,034)	0,046** (0,019)	0,031** (0,014)	0,007 (0,004)
Logros educativos	0,044 (0,032)	-5,505*** (0,459)	14,252*** (1,157)	3,887*** (0,620)	3,216*** (0,468)	1,433*** (0,140)
Individualismo	-0,011* (0,006)	-0,110 (0,083)	-0,639*** (0,209)	-0,339*** (0,112)	-0,085 (0,085)	-0,098*** (0,025)
Ingresos derivados del petróleo	-0,001** (0,001)	0,028*** (0,009)	-0,257*** (0,022)	-0,025** (0,012)	-0,087*** (0,009)	-0,026*** (0,003)
Constante	-0,013 (0,025)	7,376*** (0,350)	-0,952 (1,901)	-1,748*** (0,478)	-0,826** (0,361)	-0,283*** (0,108)
Estadístico F	5,816	8,473	13,137	2,679	7,083	8,700
R <sup>2</sup>	0,279	0,364	0,481	0,152	0,321	0,367
Observaciones:	337	304	324	337	337	337

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estimaciones extraídas de Stata 17.

**Nota:** Este cuadro es similar al cuadro 4, con la única diferencia de que la variable de control utilizada son los ingresos derivados del petróleo como porcentaje del PIB, en lugar de la variable ficticia que se utiliza en el cuadro 4. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por período. \* Significativo a un nivel del 10%; \*\* significativo a un nivel del 5%; \*\*\* significativo a un nivel del 1%. Los errores estándar figuran entre paréntesis. Las estimaciones que incluyen cifras separadas para las variables referidas a los logros educativos y el individualismo pueden solicitarse a los autores.



# Dolarización plena y uniones monetarias: el caso del Ecuador

Andrea Bonilla-Bolaños y Diego Villacreses

Recibido: 07/11/2022  
Aceptado: 22/03/2023

## Resumen

En este estudio se propone utilizar las áreas monetarias óptimas como base teórica para el análisis de la plena dolarización en el Ecuador, considerando al país y a los Estados Unidos como una unión monetaria informal. Se examinan i) las propiedades de convergencia de las tasas de inflación entre el Ecuador y los Estados Unidos (mediante el uso de pruebas de raíces unitarias y de estacionariedad) y ii) el grado de vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos (mediante modelos estructurales de vectores autorregresivos). Los resultados indican que las tasas de inflación convergen *ex post*, tras la dolarización plena del Ecuador, y que, por tanto, los cambios de política monetaria de los Estados Unidos afectan las variables macroeconómicas ecuatorianas. Además, se sostiene que la teoría de las áreas monetarias óptimas puede ser útil para estudiar las economías totalmente dolarizadas.

---

## Palabras clave

Política monetaria, dólar, integración económica, uniones monetarias, condiciones económicas, inflación, macroeconomía, modelos econométricos, Ecuador

## Clasificación JEL

C12, C22, E31, E52, F15, F45

## Autores

Andrea Bonilla-Bolaños es Profesora Titular del Departamento de Economía Cuantitativa de la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador. Correo electrónico: andrea.bonilla@epn.edu.ec.

Diego Villacreses es Economista independiente, Econometrista y Científico de Datos. Cursa estudios de posgrado en Matemáticas en la Universidad de Londres. Correo electrónico: diego.villacreses.ds@gmail.com.

## I. Introducción

La discusión sobre las ventajas y desventajas de la integración regional es uno de los debates multidisciplinarios más antiguos. En el campo de la economía, se han realizado muchos intentos de desarrollar y mejorar la propia teoría de la integración económica, que, entre otras etapas, incluye el estudio de lo que se conoce como “uniones económicas y monetarias”; es decir, bloques económicos formados por dos o más países que crean una zona de moneda única (Balassa, 1961a). De acuerdo con la teoría de las áreas monetarias óptimas (Mundell, 1961), uno de los principales costos de pertenecer a una unión económica y monetaria es la pérdida de independencia de la política monetaria. La teoría de las áreas monetarias óptimas también establece algunos criterios de sincronización económica entre países que minimizarían este impacto. Además, en una unión económica y monetaria, las decisiones de política monetaria deben coordinarse, ya que se comparten en toda la zona correspondiente. La definición de una unión económica y monetaria proporcionada por la teoría de las áreas monetarias óptimas presenta varias similitudes con el actual régimen monetario totalmente dolarizado del Ecuador. Podría decirse que la dolarización plena es una forma extrema de paridad rígida, en la que la moneda nacional se sustituye por una moneda extranjera (Jácome y Lönnberg, 2010). El resultado es que el país dolarizado y el país extranjero utilizan la misma moneda, como en una unión económica y monetaria. Por consiguiente, tanto la dolarización como las uniones económicas y monetarias pueden describirse como formas de paridad rígida.

En el presente estudio se propone utilizar la teoría de las áreas monetarias óptimas como base teórica para el análisis de la dolarización plena en el Ecuador, considerando a este país y a los Estados Unidos como una “unión monetaria informal”. A diferencia de una unión económica y monetaria tradicional, en la que la política monetaria está coordinada, la dolarización formal de una economía implica compartir una moneda sin coordinación alguna de la política monetaria. En otras palabras, cuando existe dolarización plena, el país emisor de la moneda —los Estados Unidos— fija las tasas de interés de referencia y hace uso de otras herramientas de política monetaria de forma independiente. Al menos dos aspectos de esto resultan de interés: i) el grado de sincronización de las variables macroeconómicas clave del Ecuador y los Estados Unidos y ii) el grado de vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos. Este método permite evaluar los costos de la dolarización plena con un enfoque alternativo.

Este trabajo se centra en el caso del Ecuador para examinar la dolarización plena utilizando como base la teoría de las áreas monetarias óptimas y las herramientas empíricas adaptadas a su análisis. Por lo tanto, contribuye al debate sobre el régimen cambiario, vinculando la teoría de las áreas monetarias óptimas a la experiencia de dolarización plena del Ecuador, mediante la realización de un ejercicio econométrico para probar el cumplimiento *ex post* de una serie de criterios de la teoría de las áreas monetarias óptimas en una economía dolarizada.

El artículo consta de cuatro secciones, además de esta introducción. En la sección II se revisa la bibliografía disponible sobre el tema y se vincula el concepto de unión económica y monetaria con la práctica de la dolarización plena, resumiendo la teoría de las áreas monetarias óptimas y contrastándola con la dolarización plena para explicar el ejercicio econométrico. En la sección III se expone la metodología empírica, en la sección IV se presentan los resultados numéricos y se los compara con las expectativas teóricas y, por último, en la sección V se resumen los argumentos presentados y se ofrecen algunas conclusiones.

## II. Marco teórico

La discusión sobre las ventajas y desventajas de la integración regional es uno de los debates multidisciplinarios más antiguos. En la teoría económica, la contribución pionera a este respecto es la teoría de la integración económica propuesta por Béla Balassa en 1961. Balassa (1961a y 1961b) propone estudiar, separada y sucesivamente, cinco etapas o grados de integración económica, cada una más exigente que la anterior, en términos de supresión de barreras entre bloques económicos. Estas etapas, que se resumen en el cuadro 1, son: i) zona de libre comercio, ii) unión aduanera, iii) mercado común, iv) unión económica y monetaria y v) integración económica total.

**Cuadro 1**  
Las etapas de integración económica de Balassa

Etapa de integración	Características	Ejemplos
1. Zona de libre comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin aranceles ni cuotas para los países miembros.</li> <li>• Cuotas individuales para terceros países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 1 de enero de 2008, el Canadá, los Estados Unidos y México eliminaron los últimos aranceles que quedaban entre ellos y completaron así el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que había entrado en vigor en 1994.</li> <li>• El Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) se puso en marcha en 1992.</li> </ul>
2. Unión aduanera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin aranceles ni cuotas para los países miembros.</li> <li>• Arancel externo común.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comunidad Económica Europea (CEE) se creó en 1957. Dejó de existir formalmente en 2009 en virtud del Tratado de Lisboa y sus instituciones fueron absorbidas por la Unión Europea.</li> <li>• El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue fundado en 1991 y la Comunidad Andina tiene su origen en el Acuerdo de Cartagena de 1969.</li> </ul>
3. Mercado común	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin aranceles ni cuotas para los países miembros.</li> <li>• Arancel externo común.</li> <li>• Libre circulación de factores, incluida la mano de obra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Unión Europea se creó en 1993 mediante el Tratado de Maastricht.</li> </ul>
4. Unión económica y monetaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin aranceles ni cuotas para los países miembros.</li> <li>• Arancel externo común.</li> <li>• Libre circulación de factores, incluida la mano de obra.</li> <li>• Armonización de las políticas económicas y moneda única.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Unión Económica y Monetaria (UEM) de la Unión Europea y el euro comenzaron a existir en enero de 1999.</li> </ul>
5. Integración económica total	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin aranceles ni cuotas para los países miembros.</li> <li>• Arancel externo común.</li> <li>• Libre circulación de factores, incluida la mano de obra.</li> <li>• Armonización de las políticas económicas y moneda única.</li> <li>• Unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica.</li> <li>• Requiere una organización supranacional vinculante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados Unidos tienen un sistema de gobierno federal desde 1789.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Routledge, 1961; E. Dorrucchi y otros, "The link between institutional and economic integration: insights for Latin America from the European experience", *Open Economies Review*, vol. 15, N° 3, julio de 2004; y E. B. Essien y M. Dickson, "Economic integration among the less developed countries: myth and the new international realities", *Developing Country Studies*, vol. 4, N° 12, 2014.

**Nota:** Las fechas de entrada en vigor provisionales corresponden a la integración económica regional *de iure*, o a las fechas oficiales de firma de los tratados de creación. En algunos casos, la aplicación efectiva de las medidas especificadas en los acuerdos de integración (integración *de facto*) no ha concluido. Por ejemplo, el Área de Libre Comercio de la ASEAN, el MERCOSUR y la Comunidad Andina son acuerdos *de iure* porque aún no se ha logrado la integración *de facto* y, por tanto, se trata de acuerdos de libre comercio y mercados comunes incompletos.

La receta que tradicionalmente se ha recomendado para que la integración económica resulte exitosa es seguir estas etapas en secuencia, reproduciendo el modelo de integración europeo. Sin embargo, debido a que existen múltiples experiencias de integración que no han seguido este orden, especialmente en América Latina, es necesario revisar la teoría tradicional, a fin de que estas experiencias también sean evaluadas y no se las descarte automáticamente por no seguir el modelo establecido (Bonilla-Bolaños, 2021).

La teoría que sustenta cada una de las etapas de integración propuestas por Balassa (1961a y 1961b) es muy amplia. Esta investigación se centrará en la teoría desarrollada en torno a la cuarta etapa de Balassa, la unión económica y monetaria. La teoría de las áreas monetarias óptimas, formulada por Mundell (1961) y ampliada por autores como Frankel y Rose (1997), Frankel (2004) e Issing (2011), constituye, por tanto, la base teórica de este estudio (véase un resumen teórico en el recuadro A1.1 del anexo A1).

Mientras que una unión económica y monetaria puede ser cualquier zona geográfica en la que los países compartan una moneda única, el concepto de áreas monetarias óptimas incluye la condición de óptimo. Así pues, para que una unión económica y monetaria sea también un área monetaria óptima, el hecho de compartir una moneda debe permitir maximizar la eficiencia económica; es decir, los beneficios de utilizar una moneda común deben superar los costos que para cada economía supone renunciar a su propia moneda (Mundell, 1961). En teoría, dado que una unión económica y monetaria es un régimen de tipo de cambio fijo, el costo evidente de esta clase de régimen es la pérdida de autonomía de la política monetaria, pues los países pertenecientes a dicha unión deben tener una política monetaria común. Por lo tanto, para que los países constituyan un área monetaria óptima, Mundell sostiene que deben cumplir una de estas dos condiciones: i) deben experimentar perturbaciones similares, de modo que tener una política monetaria única no resulte costoso, o ii) si los países experimentan perturbaciones de distinta naturaleza, deben contar con una elevada movilidad de los factores para poder ajustarse a ellas.

En la actualidad, la elevada movilidad de los factores es solo uno de los diversos criterios incluidos en la teoría de las áreas monetarias óptimas. Otros requisitos para pertenecer a un área monetaria óptima (como se detalla en el recuadro A1.1 del anexo A1) son la integración de los mercados financieros, la integración fiscal, la convergencia de las tasas de inflación y la sincronización de los ciclos económicos (Mongelli, 2002). Pero ¿qué ocurre si se cumple alguno de los criterios para constituir un área monetaria óptima y dos o más países deciden compartir una moneda única? ¿Qué sucede si un país —en este caso, el Ecuador— adopta la moneda de otro país? ¿Pueden sincronizarse *ex post*?

La dolarización plena —o dolarización formal, como se denomina en el Ecuador— se produce cuando un país abandona su propia moneda y adopta la de otro país (que puede ser o no el dólar de los Estados Unidos) como medio de pago y unidad de cuenta. En esencia, es una forma de paridad rígida (Alesina y Barro, 2001). De hecho, las uniones económicas y monetarias son también una forma de paridad rígida. Por lo tanto, la teoría de las áreas monetarias óptimas puede resultar útil para estudiar la dinámica de la dolarización plena. Por todo ello, es posible considerar la relación entre el Ecuador y los Estados Unidos como una unión monetaria informal: la dolarización formal del Ecuador puede estudiarse como un caso especial de unión económica y monetaria en la que el Ecuador y los Estados Unidos comparten una moneda, pero no existe coordinación de la política monetaria. Desde esta perspectiva, es posible que varios de los criterios definidos en la teoría de las áreas monetarias óptimas se cumplan *ex post*, después de la plena dolarización de la economía ecuatoriana.

El cumplimiento *ex post* de los criterios de las áreas monetarias óptimas se conoce como “endogeneidad de los criterios de las áreas monetarias óptimas”, término acuñado por Frankel y Rose (1997 y 1998) a partir de una reflexión sobre la crítica formulada por Lucas (1976): la unión monetaria debe entenderse como un cambio fundamental del régimen de políticas; por lo tanto, afecta a los criterios subyacentes de las áreas monetarias óptimas de tal forma que es más probable que se cumplan *ex post*, a medida que se profundizan la integración monetaria y la comercial. En consecuencia, el Ecuador y los Estados Unidos podrían estar cumpliendo algunos de esos criterios tras la plena dolarización ecuatoriana.

Para analizar la dolarización plena del Ecuador utilizando la teoría de las áreas monetarias óptimas, es necesario reconocer que: i) si se cumplen algunos criterios de las áreas monetarias óptimas, ello debe

sucedier *ex post* (ya que no existió un proceso ordenado de unión como en el caso de la zona del euro), y ii) el cumplimiento de algunos de dichos criterios, por ejemplo, entre el Ecuador y la Unión Europea, no transforma a este grupo de países en un área monetaria óptima ni en candidatos a constituirlo.

Como se ha mencionado, al menos dos aspectos de esto resultan de interés: i) el grado de vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los cambios en la política económica de los Estados Unidos y ii) el nivel de sincronización de las principales variables macroeconómicas del Ecuador y los Estados Unidos. Comprender estos dos elementos permite evaluar los costos de la dolarización plena utilizando un enfoque alternativo.

Las fuerzas que favorecen y obstaculizan las uniones monetarias y la dolarización plena son similares, porque ambas implican el abandono de una moneda nacional. En lo que respecta a los costos de adoptar una moneda única, cabe mencionar la renuncia a la autonomía monetaria y la consiguiente pérdida de un instrumento nacional para suavizar los ciclos económicos (Berg y Borensztein, 2000; Meade, 2009; Vernengo, 2006). Este costo es especialmente importante en el caso de una economía muy vulnerable a las perturbaciones externas como el Ecuador, cuyo ciclo económico se ve afectado por las fluctuaciones de los ingresos del petróleo (García-Albán, González-Astudillo y Vera-Avellán, 2021). En lo que concierne a los beneficios, se dice que las uniones económicas y monetarias presentan una ventaja en términos de costos de transacción, ya que utilizar la misma moneda facilita el comercio de bienes y servicios, así como los intercambios financieros. La globalización hace que este punto resulte relevante (Alesina y Barro, 2001). Además, la dolarización plena puede reducir el costo del crédito externo del país y aumentar la credibilidad de las políticas gubernamentales (Chang, 2000). De hecho, para un país con un historial de inflación más alta y la reputación de incumplir sus promesas de lograr niveles bajos de inflación, una forma de ganar inmediatamente credibilidad en este ámbito es “atarse las manos”, renunciando a la soberanía monetaria nacional (Mongelli, 2008). Una economía totalmente dolarizada proporciona, así, un marco de estabilidad de precios cuyos beneficios han sido ampliamente comprobados (Feldstein, 1997). En el caso del Ecuador, la estabilidad de los precios y los tipos de cambio redujo la especulación con los precios y la incertidumbre macroeconómica general, propiciando un entorno de planificación económica que se esperaba que mejorara el bienestar económico de los habitantes del país (Anderson, 2016).

Gracias a la dolarización, el Ecuador ganó sin duda credibilidad y logró estabilizar sus elevados niveles de inflación (Onur Tas y Togay, 2015). En resumen, el Ecuador importó credibilidad de los Estados Unidos, lo que supone una clara ventaja, si bien es probable que ahora sea más vulnerable a los cambios de política de ese país. Aunque es bien conocido el dicho “cuando los Estados Unidos estornudan, el mundo se resfría”, esta sensibilidad preexistente podría aumentar con la dolarización. Por lo tanto, se decidió probar dos criterios de las áreas monetarias óptimas: i) la similitud o sincronización de las tasas de inflación (convergencia) y ii) la similitud de las perturbaciones y los ciclos económicos. Teniendo en cuenta que los Estados Unidos son autónomos en términos de política monetaria, la comprobación *ex post* del cumplimiento de estos criterios de las áreas monetarias óptimas arrojará luz sobre el grado de vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los cambios en la política económica de los Estados Unidos.

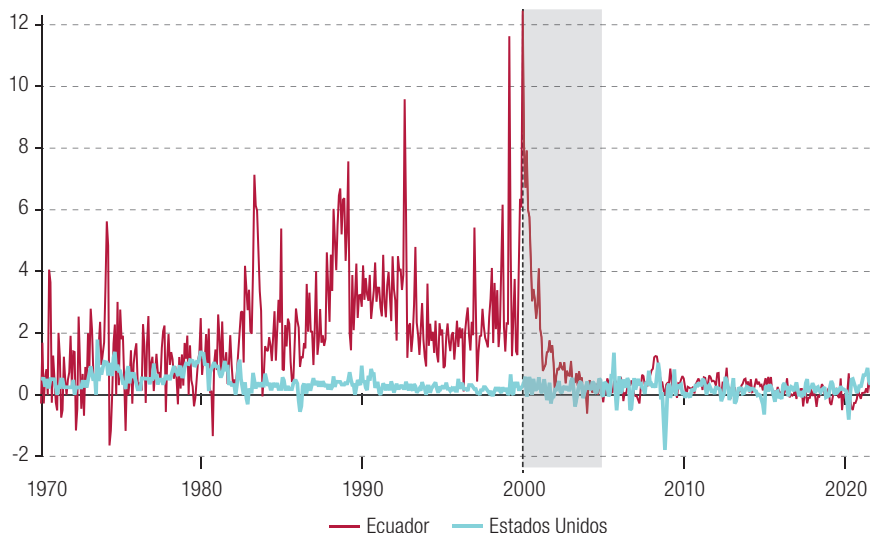
### III. Enfoque metodológico

Una vez esbozada la base teórica de este estudio, se propone: i) examinar el grado de sincronización a largo plazo entre las tasas de inflación general del Ecuador y de los Estados Unidos utilizando pruebas de raíz unitaria y pruebas de estacionariedad y ii) determinar el grado de vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los cambios en la política económica de los Estados Unidos, estimando funciones de impulso-respuesta mediante un modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR).

## 1. Sincronización de las tasas de inflación a largo plazo

En el gráfico 1 se observa un claro cambio después de 2000 en el patrón de la inflación ecuatoriana: no solo se estabilizó —lo que se ha puesto de manifiesto en investigaciones empíricas como la de Onur Tas y Togay (2015)—, sino que también parece haberse sincronizado con la inflación de los Estados Unidos. Por lo tanto, se emplea la estrategia de Busetti y otros (2007) con el fin de analizar la sincronización entre las tasas de inflación del Ecuador y los Estados Unidos, utilizando la diferencia entre ambas tasas (el diferencial de inflación, como se muestra en el gráfico 2) para realizar pruebas de raíz unitaria y estacionariedad.

**Gráfico 1**  
Ecuador y Estados Unidos: tasas de inflación general, enero de 1970 a diciembre de 2021  
(En porcentajes)

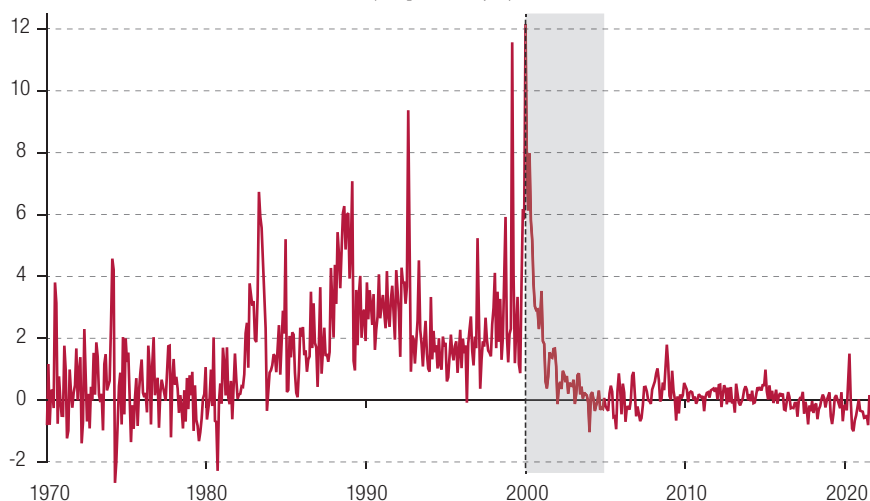


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Consumer price index: total all items for the United States (CPALTT01USM657N)", Federal Reserve Economic Data (FRED), 2023 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01USM657N>, e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Índice de precios al consumidor", 2023 [en línea] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-al-consumidor/>.

**Nota:** La zona gris abarca de enero de 2000 a diciembre de 2004, un período que se considera de ajuste (ruido).

**Gráfico 2**

Ecuador y Estados Unidos: diferencial de inflación general, enero de 1970 a diciembre de 2021  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Consumer price index: total all items for the United States (CPALTT01USM657N)", Federal Reserve Economic Data (FRED), 2023 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01USM657N>, e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Índice de precios al consumidor", 2023 [en línea] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-al-consumidor/>.

**Nota:** La zona gris abarca de enero de 2000 a diciembre de 2004, un período que se considera de ajuste (ruido).

Se aplican pruebas de raíz unitaria de Dickey-Fuller aumentadas (ADF) (Cheung y Lai, 1995; Dickey y Fuller, 1979) para determinar si las series de inflación del Ecuador y de los Estados Unidos están en proceso de convergencia, y pruebas de estacionariedad de Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) (Kwiatkowski y otros, 1992) para examinar si las series han convergido (es decir, si el diferencial de la tasa de inflación es estable). En este trabajo, dicho proceso de convergencia se denomina sincronización a largo plazo, porque, aunque las series aún no hayan convergido, pueden mostrar patrones de sincronización. Para comprobar la sincronización de la inflación a largo plazo, aplicamos pruebas ADF basadas en un proceso autorregresivo de orden  $p$  ( $AR(p)$ ):

$$\Delta Y_t = \alpha + \rho Y_{t-1} + \sum_{j=2}^p \rho_j \Delta Y_{t+j-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

donde  $Y_t$  es la serie que recoge el diferencial de inflación. Si  $\pi_{t,US}$  ( $\pi_{t,EC}$ ) denota la serie de tasas de inflación de los Estados Unidos (Ecuador), las propiedades de convergencia entre los Estados Unidos y el Ecuador pueden estudiarse utilizando las propiedades de las series temporales del diferencial de inflación entre ambos, es decir, estudiando  $Y_t = \pi_{t,US} - \pi_{t,EC}$ . A continuación, para determinar si existe convergencia, se comprueba la hipótesis nula de una raíz unitaria en (1). Las hipótesis son:

$H_0$ :  $\rho = 0$ ; No se hallan indicios de sincronización

$H_a$ :  $\rho < 0$ ; Se hallan indicios de sincronización

Sin embargo, los patrones de inflación que se observan en los gráficos 1 y 2 parecen indicar que existe convergencia, por lo que se realizan pruebas de estacionariedad KPSS para  $Y_t$  con el fin de comprobar la hipótesis nula de estacionariedad de nivel ( $H_0$ ). Si no se rechaza la hipótesis nula, significa que existe convergencia:  $H_0$ : Se hallan indicios de convergencia.

En la literatura sobre series temporales que aborda el tema de la convergencia, se utilizan tanto pruebas de raíz unitaria como pruebas de estacionariedad para detectar convergencia (Busetti

y otros, 2007). Mientras que las pruebas de raíz unitaria son útiles para detectar un proceso de convergencia entre dos series, las pruebas de estacionariedad (como KPSS) son adecuadas para determinar si las series han convergido, es decir, si la diferencia entre las series es estable. Al entender dicho proceso de convergencia como una sincronización a largo plazo, la presente metodología se limita a un patrón a largo plazo: se investiga la existencia de una única tendencia estocástica entre las series de tasas de inflación del Ecuador y de los Estados Unidos. En consecuencia, no se estudian los patrones de sincronización de los ciclos económicos.

Dado que la dolarización de la economía ecuatoriana es un cambio estructural, se analizan por separado las series de tasas de inflación anteriores y posteriores a la dolarización: el período anterior a la dolarización abarca datos mensuales desde enero de 1970 hasta diciembre de 1999, y el período posterior a la dolarización va desde enero de 2005 hasta diciembre de 2021. No se incluye la serie de enero de 2000 a diciembre de 2004 por considerarse un período de ajuste (ruido). Los diferenciales de las tasas de inflación se calculan utilizando los índices de precios al consumidor (IPC) del Ecuador y los Estados Unidos extraídos de la base de datos Federal Reserve Economic Data (FRED) (Banco de la Reserva Federal de St. Louis, 2023a)<sup>1</sup> y la del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC, 2023)<sup>2</sup>. Entonces,  $Y_t$  en (1) es  $Y_t = \pi_t^i - \pi_t^j$  siendo  $i, j =$  Ecuador, Estados Unidos. En concreto, la serie de inflación,  $\pi$ , refleja las diferencias logarítmicas (mensuales) de los IPC nacionales, y sus tendencias se muestran en los gráficos 1 y 2. Los resultados de este ejercicio se discuten en la sección IV.1.

## 2. Modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR)

La modelización SVAR permite estimar la respuesta de una serie temporal a un impulso en otra serie temporal incluida en el vector de variables (Sims, 1980 y 1986). Por lo tanto, se emplea una estrategia SVAR para capturar la respuesta de las variables macroeconómicas ecuatorianas a cambios (perturbaciones) en las variables de política monetaria de los Estados Unidos. En concreto, la estrategia econométrica se describe mediante el modelo de ecuaciones en diferencias lineales simultáneas de orden  $p$  que se expone a continuación:

$$A_0 X_t = A_1 X_{t-1} + \dots + A_p X_{t-p} + \varepsilon_t \quad (2)$$

$$A(L)X_t + \varepsilon_t | X_s, s < t \sim N(0, I)$$

Donde  $X_t$  es un vector de  $3 \times 1$  de variables endógenas en el momento  $t$  y  $X_t^T = (r_{fed}, y_{ec}, \pi_{ec})$ , siendo  $r_{fed}$ : la tasa de interés nominal de la Reserva Federal de los Estados Unidos (su herramienta de política monetaria),  $y_{ec}$ : el PIB real del Ecuador en términos logarítmicos y  $\pi_{ec}$ : la tasa de inflación ecuatoriana.  $L$  es el operador de rezagos y  $p$  es una longitud de rezago de orden finito.  $A_0$  es una matriz de  $3 \times 3$  que resume las relaciones contemporáneas entre las variables y  $\varepsilon_t$  es el vector de  $3 \times 1$  de perturbaciones estructurales. Los datos de las series incluidas en  $X_t$  se obtuvieron de la base de datos FRED y de la del Banco Central del Ecuador (Banco Central del Ecuador, 2023). Dado que la dolarización es un cambio estructural, se estiman dos modelos SVAR para cada subperíodo: anterior y posterior a la dolarización. El período anterior a la dolarización incluye datos trimestrales desde el primer trimestre de 1980 hasta el cuarto trimestre de 1999, y el período posterior a la dolarización abarca desde el primer trimestre de 2005 hasta el cuarto trimestre de 2021. Como ya se ha mencionado, no se incluye el período de 2000 a 2004 por considerarse un período de ajuste (ruido). Dado que, en el caso del modelo anterior a la dolarización, no fue posible obtener datos trimestrales del PIB real del

<sup>1</sup> Consumer Price Index: Total All Items for the United States [CPALTT01USM661S], índice: 2015=100, mensual, desestacionalizado.

<sup>2</sup> Índice de precios al consumidor: 2014=100, mensual. Se desestacionalizó la serie y se ajustó la escala para que el año base del índice fuera 2015 (2015=100). La estacionalidad se trata utilizando el paquete "seasonal" de R (véase [en línea] <https://www.r-project.org/about.html>), siguiendo la metodología propuesta por Sax y Eddelbuettel (2018).

Ecuador<sup>3</sup>, este incluye una  $X_t$  en (2) que es un vector de  $2 \times 1$ :  $X_t^T = (r_{fed}, \Delta\pi_{ec})$  y  $\varepsilon_t$  en (2) es de  $2 \times 1$ . Tanto en el período anterior como en el posterior a la dolarización, se supone que  $A_0$  no es singular, de modo que (2) proporciona una descripción completa de la distribución condicional de  $X_t$  dado  $X_s$ , y  $s < t$  puede resolverse multiplicando todos los elementos del lado izquierdo por  $A_0^{-1}$  para obtener la forma reducida:

$$X_t = B_1 X_{t-1} + \dots + B_p X_{t-p} + \mu_t \quad (3)$$

$$B(L)X_t = \mu_t$$

en que  $B_0 = I$  y  $\mu_t$  es ruido blanco que representa el vector de perturbaciones canónicas (de  $3 \times 1$ ) para el período posterior a la dolarización y (de  $2 \times 1$ ) para el período anterior a la dolarización, cuya matriz de varianza-covarianza no está restringida. Las perturbaciones canónicas ( $\mu_t$ ) y estructurales ( $\varepsilon_t$ ) están vinculadas por la relación  $A_0 \mu_t = \varepsilon_t$ . La estrategia de identificación se basa en una descomposición de Cholesky, lo que significa que se imponen algunas restricciones a  $A_0$ , de modo que  $A_0^{-1}$  sea una matriz triangular inferior; es decir, la estrategia de identificación se basa en restricciones a corto plazo. Por lo tanto, para el período posterior a la dolarización:

$$A_0^1 = \begin{pmatrix} a_{11}^1 & 0 & 0 \\ a_{21}^1 & a_{22}^1 & 0 \\ a_{31}^1 & a_{32}^1 & a_{33}^1 \end{pmatrix}$$

lo que significa que la tasa de interés nominal de la Reserva Federal no responde contemporáneamente (dentro de un trimestre) a ningún indicador macroeconómico ecuatoriano,  $(a_{12}^1, a_{13}^1) = (0, 0)$ , y que la tasa de crecimiento del PIB real ecuatoriano no reacciona instantáneamente a los cambios en la tasa de inflación del Ecuador,  $(a_{13}^1) = 0$ . Por otra parte, para el período anterior a la dolarización:

$$A_0^2 = \begin{pmatrix} a_{11}^2 & 0 \\ a_{21}^2 & a_{22}^2 \end{pmatrix}$$

lo que significa que la tasa de interés nominal de la Reserva Federal no responde contemporáneamente a los cambios en la tasa de inflación del Ecuador,  $(a_{12}^2) = 0$ . Los resultados de este ejercicio se discuten en la sección IV.2.

## IV. Resultados

Se discuten por separado dos aspectos de los resultados del ejercicio explicado en la sección anterior: i) en el apartado IV.1, la sincronización de la inflación a largo plazo entre el Ecuador y los Estados Unidos, y ii) en el apartado IV.2, las respuestas del Ecuador a los cambios en la política económica de los Estados Unidos.

### 1. Sincronización de las tasas de inflación a largo plazo

En el cuadro 2 se muestran los resultados de las pruebas de raíz unitaria y estacionariedad de los diferenciales de las tasas de inflación entre los Estados Unidos y el Ecuador para los períodos anterior y posterior a la dolarización. Las secciones A y B del cuadro 2 contienen el resultado de la prueba ADF

<sup>3</sup> La base de datos del Banco Central del Ecuador solo incluye información posterior a la dolarización. Al solicitarle datos anteriores a la dolarización, el banco central respondió que no existen datos trimestrales del PIB real ecuatoriano de antes de 2000, y que solo se dispone de datos anuales para ese período.

(si se rechaza la hipótesis nula a un nivel de significación del 1%, el 5% o el 10% o no se rechaza, los rezagos retenidos y las estadísticas de la prueba), mientras que la sección C muestra el resultado de la prueba KPSS.

**Cuadro 2**  
Ecuador y Estados Unidos: pruebas de raíz unitaria y estacionariedad  
de los diferenciales de inflación entre ambos países, 1970-2021

		Período anterior a la dolarización (enero de 1970 a diciembre de 1999)	Período posterior a la dolarización (enero de 2005 a diciembre de 2021)
<b>A. <math>H_0: \rho = 0</math>: No se hallan indicios de sincronización</b>			
ADF - Sin intercepto	Estadística	-0,727	-3,152
	Rechazo	No rechazada	10%
	Rezagos	12	12
<b>B. <math>H_0: \rho = 0</math>: No se hallan indicios de sincronización</b>			
ADF - Con intercepto	Estadística	-1,975	-3,153
	Rechazo	5%	10%
	Rezagos	12	12
<b>C. <math>H_0</math>: Se hallan indicios de convergencia</b>			
KPSS	Estadística	1,32	0,666
	Rechazo <sup>a</sup>	1%	No rechazada

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Consumer price index: total all items for the United States (CPALTT01USM657N)", Federal Reserve Economic Data (FRED), 2023 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01USM657N>, e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Índice de precios al consumidor", 2023 [en línea] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-al-consumidor/>.

**Nota:** ADF: Prueba de raíz unitaria de Dickey-Fuller aumentada; KPSS: prueba de estacionariedad de Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin.

<sup>a</sup> Se refiere a si se rechaza la hipótesis nula con un nivel de significación del 1%, el 5% o el 10% o no se rechaza.

En teoría, se espera una sincronización de la inflación a largo plazo en el período posterior a la dolarización, es decir, el cumplimiento *ex post* de los criterios de las áreas monetarias óptimas (Frankel y Rose, 1998). No se prevé necesariamente una sincronización a largo plazo de las tasas de inflación en el período anterior a la dolarización. Los indicios que apuntan a una sincronización a largo plazo tras la dolarización son sólidos: la prueba ADF rechaza la hipótesis nula con un nivel de significación del 10%. La sincronización a largo plazo previa a la dolarización no queda demostrada de forma concluyente. Sin embargo, tras la dolarización, puede decirse que las tasas de inflación del Ecuador y los Estados Unidos están en proceso de convergencia. Una hipótesis más sólida es que las tasas de inflación del Ecuador y los Estados Unidos ya han convergido. De hecho, al parecer es así. En los resultados de la prueba KPSS, no se rechaza la hipótesis nula en el caso de la convergencia durante el período posterior a la dolarización. Esta convergencia se aprecia a primera vista en el gráfico 2, y los resultados del cuadro 2 no hacen sino confirmar esta suposición.

De estos resultados se desprende que el Ecuador no solo ha ganado credibilidad y ha logrado estabilizar su inflación desde los elevados niveles previos a la dolarización (Onur Tas y Togay, 2015), sino que su inflación también parece haber convergido con los niveles de la de los Estados Unidos. Aunque la prueba KPSS proporciona indicios de convergencia, existen algunos patrones de divergencia a corto plazo no despreciables. Por ejemplo, desde 2017, el Ecuador ha registrado períodos de inflación negativa (véase el gráfico 1), mientras que esto no ha sucedido en los Estados Unidos. Si bien algunos estudios como los de Lin y Wu (2012) y Oikawa y Ueda (2018), entre otros, brindan pistas sobre las repercusiones de la deflación, lo cierto es que la inflación negativa conlleva retos en términos de estabilidad económica y crecimiento que, en el caso del Ecuador, son de naturaleza todavía desconocida (Calvo, 2002). En realidad, el hecho de que las tasas de inflación del Ecuador y los Estados Unidos presenten un patrón común a largo plazo no significa necesariamente que sus tendencias a corto plazo deban coincidir o que no vayan a surgir problemas graves en caso de deflación. La hipótesis

de que los ciclos económicos no son simétricos, es decir, de que las contracciones son más cortas y bruscas que las expansiones (Morley y Piger, 2012), se suma al problema de la deflación, por lo que las tendencias negativas pueden ser más perjudiciales que las positivas. Se trata de una cuestión que debe tenerse en cuenta, si bien rebasa los objetivos del presente artículo.

En resumen, la dolarización plena permitió al Ecuador importar credibilidad de los Estados Unidos y estabilizar sus precios. Además, las tasas de inflación de los Estados Unidos y el Ecuador parecen estar convergiendo, lo que supondría una clara ventaja. Una desventaja de la dolarización plena es la alta vulnerabilidad potencial a los cambios de política de los Estados Unidos. En la sección IV.2 se aclara este punto.

## 2. Vulnerabilidad del Ecuador a los cambios de política monetaria de los Estados Unidos

Para comparar las respuestas previas y posteriores a la dolarización de determinadas variables macroeconómicas ecuatorianas a los cambios en la tasa efectiva de los fondos federales de los Estados Unidos, se llevó a cabo el ejercicio preliminar que se ilustra a continuación. En el gráfico 3A, se muestran las funciones de impulso-respuesta correspondientes al período posterior a la dolarización y, en el gráfico 3B, las correspondientes al período anterior a la dolarización. Una respuesta es significativa si su intervalo de confianza no incluye el eje cero. En el cuadro 3 se muestra la descomposición de la varianza del error de predicción.

**Gráfico 3**

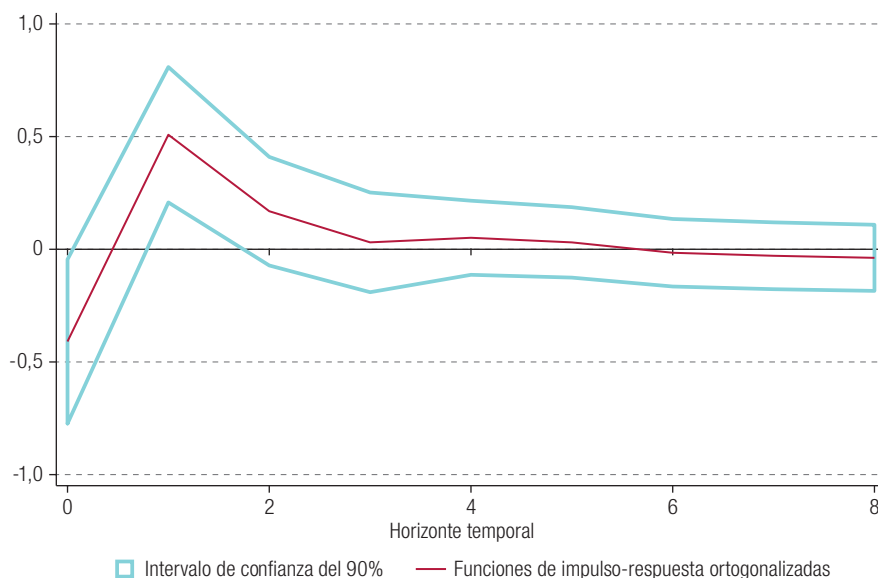
Ecuador: funciones de impulso-respuesta de las variables macroeconómicas a un aumento de 1 punto porcentual de la tasa efectiva de los fondos federales de los Estados Unidos

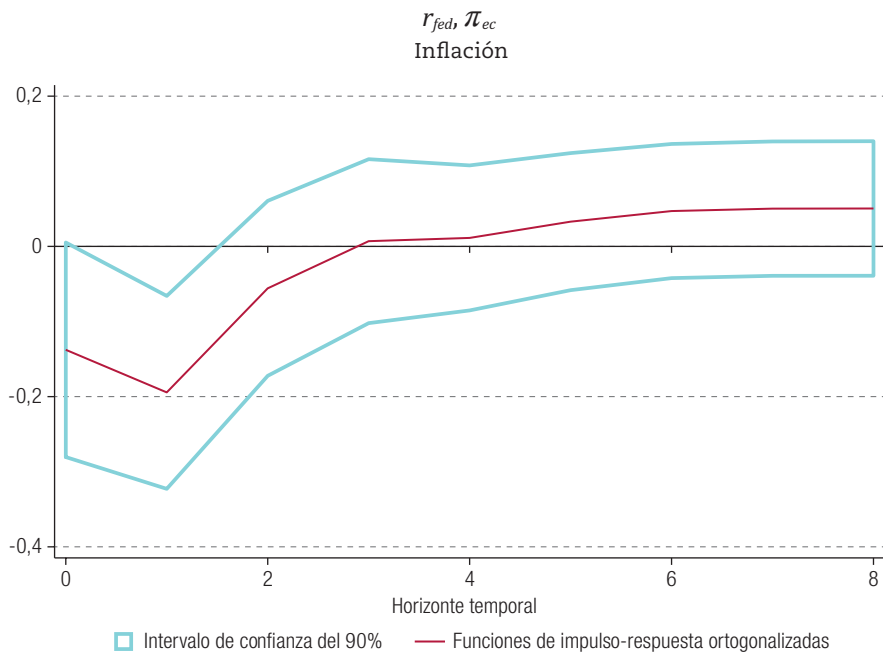
A. Período posterior a la dolarización

$$X_t^T = (r_{fed}, \Delta y_{ec}, \pi_{ec})$$

$r_{fed}$   $\Delta y_{ec}$

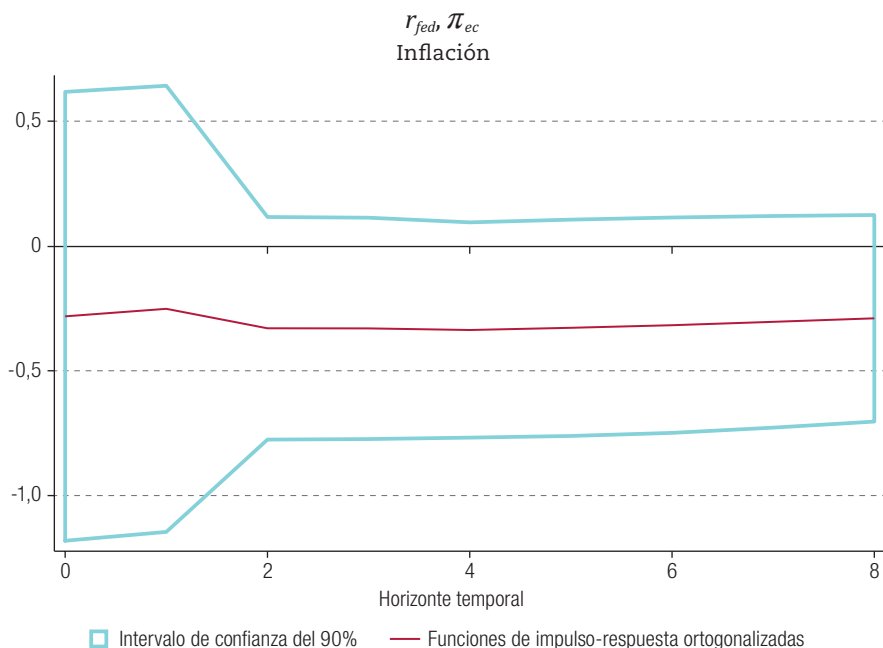
PIB real





B. Período anterior a la dolarización

$$X_t^T = (r_{fed}, \pi_{ec})$$



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco de la Reserva Federal de St. Louis, “Consumer price index: total all items for the United States (CPALTT01USM657N)”, Federal Reserve Economic Data (FRED), 2023 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01USM657N>; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), “Índice de precios al consumidor”, 2023 [en línea] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-al-consumidor/>, y Banco Central del Ecuador, “Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales”, 2023 [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/IndiceCtasNac.htm>.

**Nota:** Los gráficos se representan por variable de impulso y variable de respuesta.

## Cuadro 3

Ecuador: descomposición de la varianza del error de predicción tras un aumento de la tasa efectiva de los fondos federales de los Estados Unidos

Horizonte	Período anterior a la dolarización (enero de 1970 a diciembre de 1999)		Período posterior a la dolarización (enero de 2005 a diciembre de 2021)	
	Tasa de inflación del Ecuador		PIB real del Ecuador	Tasa de inflación del Ecuador
	$\pi_{ec}$	$\pi_{ec}$	$\Delta y_{ec}$	$\pi_{ec}$
1	0,003402		0,049005	0,036289
2	0,005795		0,115473	0,089977
3	0,009481		0,112185	0,088817
4	0,013376		0,111568	0,086639

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Consumer price index: total all items for the United States (CPALTT01USM657N)", Federal Reserve Economic Data (FRED), 2023 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01USM657N>; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Índice de precios al consumidor", 2023 [en línea] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-al-consumidor/>, y Banco Central del Ecuador, "Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales", 2023 [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/IndiceCtasNac.htm>.

**Nota:** Solo los resultados en negrita son estadísticamente diferentes de cero. Los valores informados se refieren a la fracción de la varianza total del error de predicción de cada serie ecuatoriana atribuible a un incremento de 1 punto porcentual (perturbación) de la tasa efectiva de los fondos federales.

Las series  $r_{fed}$ ,  $\Delta y_{ec}$ ,  $\pi_{ec}$  son estacionarias y, de acuerdo con el criterio de información de Akaike (AIC) y el criterio de información bayesiano (BIC),  $L$  debe fijarse en 2 en (2) y (3). Las pruebas de estabilidad SVAR y los gráficos de las funciones de impulso-respuesta se incluyen en los anexos A2 y A3.

Existe una clara diferencia entre los resultados de los períodos anterior y posterior a la dolarización. Antes de la dolarización, la tasa de inflación ecuatoriana no reacciona a las variaciones de la tasa efectiva de los fondos federales. Sin embargo, después de la dolarización, la tasa de inflación ecuatoriana disminuye significativamente cuando aumenta la tasa efectiva de los fondos federales (véase el subgráfico 3A). Además, después de la dolarización, los datos indican que la tasa de crecimiento del PIB real del Ecuador presenta inmediatamente una ligera disminución un período después de producirse un aumento de la tasa de los fondos federales. Se trata de un impacto de corta duración, ya que pasa a ser nulo en el período 2 (véase el subgráfico 3A). Así pues, existen indicios preliminares que apuntan a una sincronización de la inflación *ex post*, tras el establecimiento de una unión monetaria informal. En consecuencia, los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos sí afectan los patrones de las variables macroeconómicas ecuatorianas. Sin embargo, al examinar en qué medida la varianza del error de predicción de las series ecuatorianas se atribuye al error de la ecuación de la tasa efectiva de los fondos federales de los Estados Unidos, encontramos que los efectos son débiles. Como se muestra en el cuadro 3, después de la dolarización, el 11,54% de la variación de la tasa de crecimiento del PIB real ecuatoriano y alrededor del 9% de la variación de la tasa de inflación ecuatoriana se explican por el aumento de la tasa efectiva de los fondos federales. Por lo tanto, la economía ecuatoriana dolarizada parece ser vulnerable a los cambios de política de los Estados Unidos, pero esto debe confirmarse con nuevas investigaciones.

## V. Conclusiones

Los resultados de este estudio muestran claramente que la dolarización plena del Ecuador cambió la relación monetaria del país con los Estados Unidos. Tras la dolarización, las tasas de inflación de ambos países no solo empezaron a sincronizarse, sino que también convergieron. La economía ecuatoriana también parece haberse vuelto vulnerable a los cambios de la política monetaria estadounidense.

La constatación de que existe convergencia entre las tasas de inflación del Ecuador y los Estados Unidos resulta crucial para la política monetaria ecuatoriana. Aunque la dolarización plena

conlleva una limitación de la autonomía monetaria, existen instrumentos monetarios no convencionales que pueden aplicarse, dada la endogeneidad del dinero (Missaglia, 2021). De hecho, la dolarización plena del Ecuador funciona como un sistema de reserva fraccionaria: solo una parte de la liquidez total de la economía ecuatoriana está en dólares de los Estados Unidos; la otra parte está en monedas convertibles a dólares o registros denominados en dólares (dinero secundario) (Villalba, 2019). Por consiguiente, la expansión monetaria es posible si se aumenta el dinero secundario mediante el multiplicador monetario. A algunos responsables de la política monetaria ecuatoriana les gustaría utilizar estos instrumentos monetarios no convencionales, pero, si la política monetaria estadounidense consigue estabilizar la inflación, ¿cuál es el incentivo para que el Ecuador cambie su política monetaria? Se trata de un tema que es objeto de debate en la actualidad. Algunos argumentan que tratar de intervenir es inútil, porque, por ejemplo, el Ecuador no es un país disciplinado, por lo que no disponer de un instrumento monetario es mejor que utilizarlo mal (Krugman, 2000) y que su política fiscal es sostenible y podría ser suficiente (Marí Del Cristo y Gómez-Puig, 2016). También hay quienes piden cierto grado de autonomía monetaria para el Ecuador; por ejemplo, para disminuir su vulnerabilidad a las crisis estadounidenses. En cualquier caso, un instrumento de política monetaria es útil más allá de la estabilización de los precios. La política macroeconómica es necesaria para suavizar el ciclo económico, lo que la convierte en una herramienta importante para las políticas del mercado laboral y de bienestar.

En este estudio se obtuvieron resultados que indican que el Ecuador presenta cierta vulnerabilidad a los cambios de la política monetaria estadounidense. Sin embargo, los canales de transmisión que permiten al Ecuador importar la credibilidad de la política monetaria estadounidense son los mismos que hacen a la economía ecuatoriana vulnerable a las crisis de los Estados Unidos, o son similares. En esencia, ese es el precio que hay que pagar por la ventaja obtenida. Se trata también de un debate en curso en el que no se entrará en el presente artículo (véanse, por ejemplo, Calvo (2002), Vernengo y Bradbury (2011) o Anderson (2016). El objetivo de este trabajo era demostrar que la teoría de las áreas monetarias óptimas resulta útil para el análisis de las economías totalmente dolarizadas. Se sostiene que la dolarización plena puede estudiarse como una unión monetaria informal y se explica de qué manera hacerlo, mediante la realización de dos ejercicios econométricos cuyos resultados coinciden con los de Castillo, Truong y Rodríguez (2021). Por supuesto, queda mucho por investigar sobre este tema.

En resumen, se presentan pruebas preliminares de que la sincronización de la inflación entre el Ecuador y los Estados Unidos se produjo *ex post*, tras la dolarización plena del Ecuador (lo que se ha denominado unión monetaria informal). Por consiguiente, los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos sí afectan los patrones de las variables macroeconómicas ecuatorianas. Del análisis realizado se desprende que el país dolarizado presenta una vulnerabilidad en este ámbito, lo que debe confirmarse mediante futuras investigaciones. En cualquier caso, la teoría de las áreas monetarias óptimas puede constituir un marco útil para estudiar las economías plenamente dolarizadas. Por último, los resultados parecen indicar que la modelización macroeconómica aplicada al Ecuador debería incluir la tasa de interés de los Estados Unidos para captar mejor los patrones de las series temporales.

## Bibliografía

- Alesina, A. y R. J. Barro (2001), "Dollarization", *American Economic Review*, vol. 91, N° 2, mayo.
- Alesina, A. y otros (2002), "Fiscal policy, profits, and investment", *American Economic Review*, vol. 92, N° 3, junio.
- Anderson, A. (2016), "Dollarization: a case study of Ecuador", *Journal of Economics and Development Studies*, vol. 4, N° 2, junio.
- Balassa, B. (1961a), *The Theory of Economic Integration*, Routledge.
- (1961b), "Towards a theory of economic integration", *Kyklos*, vol. 14, N° 1, febrero.
- Banco Central del Ecuador (2023), "Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales" [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/IndiceCtasNac.htm>.
- Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2023a), "Consumer price index: total all items for the United States (CPALTT01USM657N)", Federal Reserve Economic Data (FRED) [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/CPALTT01USM657N>.
- (2023b), "Federal Funds Effective Rate (FEDFUNDS)" [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/FEDFUNDS>.
- Barro, R. J. y D. B. Gordon (1983), "A positive theory of monetary policy in a natural rate model", *Journal of Political Economy*, vol. 91, N° 4, agosto.
- Berg, A. y E. Borensztein (2000), "The pros and cons of full dollarization", *IMF Working Paper*, N° WP/00/50, Fondo Monetari Internacional (FMI).
- Bonilla-Bolaños, A. (2021), "A step further in the theory of regional integration: a look at the South American integration strategy", *Journal of International Development*, vol. 33, N° 5, julio.
- Buiter, W. (1995), "Macroeconomic policy during a transition to monetary union", *Discussion Paper*, N° 261, Centre for Economic Performance, agosto.
- Busetti, F. y otros (2007), "Inflation convergence and divergence within the European Monetary Union", *International Journal of Central Banking*, vol. 3, N° 2, junio.
- Calvo, G. A. (2002), "On dollarization", *Economics of Transition and Institutional Change*, vol. 10, N° 2, julio.
- Calvo, G. A. y C. M. Reinhart (2002), "Fear of floating", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 2, mayo.
- Castillo, R., B. Truong y M. L. Rodríguez (2021), "Dolarización e interdependencia económica: el caso de Ecuador", *Revista de Análisis Económico*, vol. 36, N° 1, abril.
- Chang, R. (2000), "Dollarization: a scorecard", *Economic Review*, vol. 85, N° 3, Banco de la Reserva Federal de Atlanta.
- Cheung, Y.-W. y K. S. Lai (1995), "Lag order and critical values of the augmented Dickey-Fuller test", *Journal of Business & Economic Statistics*, vol. 13, N° 3, julio.
- Collins, S. M. (1996), "On becoming more flexible: exchange rate regimes in Latin America and the Caribbean", *Journal of Development Economics*, vol. 51, N° 1, octubre.
- Corden, W. M. (1972), "Monetary integration", *Essays in International Finance*, N° 93, Universidad de Princeton.
- De Grauwe, P. y F. Mongelli (2005), "Endogeneities of optimum currency areas", *Working Paper Series*, N° 468, Banco Central Europeo, abril.
- Dickey, D. A. y W. A. Fuller (1979), "Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 74, N° 366, junio.
- Dorrucci, E. y otros (2004), "The link between institutional and economic integration: insights for Latin America from the European experience", *Open Economies Review*, vol. 15, N° 3, julio.
- Edwards, S. (1996), "Exchange rates and the political economy of macroeconomic discipline", *The American Economic Review*, vol. 86, N° 2, enero.
- Essien, E. B. y M. Dickson (2014), "Economic integration among the less developed countries: myth and the new international realities", *Developing Country Studies*, vol. 4, N° 12.
- Feldstein, M. S. (1997), "The costs and benefits of going from low inflation to price stability", *Reducing Inflation: Motivation and Strategy*, C. D. Romer y D. H. Romer (eds.), University of Chicago Press.
- Fleming, J. M. (1971), "On exchange rate unification", *The Economic Journal*, vol. 81, N° 323, septiembre.
- Frankel, J. A. (2004), "Real convergence and euro adoption in Central and Eastern Europe: trade and business cycle correlations as endogenous criteria for joining EMU", *Faculty Research Working Paper Series*, N° RWP04-039, Universidad de Harvard.
- (1999), "No single currency regime is right for all countries or at all times", *Working Paper*, N° 7338, National Bureau of Economic Research (NBER).

- Frankel, J. A. y A. K. Rose (1998), "The endogeneity of the optimum currency area criteria", *The Economic Journal*, vol.108, N° 449, julio.
- (1997), "Is EMU more justifiable *ex post* than *ex ante*?", *European Economic Review*, vol.41, N° 3–5, abril.
- Friedman, M. (1966), "The methodology of positive economics", *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press.
- García-Albán, F., M. González-Astudillo y C. Vera-Avellán (2021), "Good policy or good luck? Analyzing the effects of fiscal policy and oil revenue shocks in Ecuador", *Energy Economics*, vol. 100, agosto.
- Haberler, G. (1970), "The international monetary system: some recent developments and discussions", *Approaches to Greater Flexibility of Exchange Rates*, C. F. Bergsten y otros, Princeton University Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2023), "Índice de precios al consumidor" [en línea] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-al-consumidor/>.
- Ingram, J. C. (1962), *Regional Payments Mechanisms: The Case of Puerto Rico*, University of North Carolina Press.
- Ishiyama, Y. (1975), "The theory of optimum currency areas: a survey", *Staff Papers*, vol. 22, N° 2, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Issing, O. (2011), "The crisis of European Monetary Union: lessons to be drawn", *Journal of Policy Modeling*, vol. 33, N° 5, septiembre-octubre.
- Jácome, L. y Å. Lönnberg (2010), "Implementing official dollarization", *IMF Working Paper*, N° WP/10/106, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Kawai, M. (1987), "Optimum currency areas", *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Nueva York, Stockton Press.
- Kenen, P. (1969), "The theory of optimum currency areas: an eclectic view", *Monetary Problems of the International Economy*, R. Mundell y A. Swoboda (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Krugman, P. (2000), "Dollars and desperation", *The New York Times*, 19 de enero [en línea] <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/opinion/krugman/011900krug.html>.
- Kwiatkowski, D. y otros (1992), "Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root: How sure are we that economic time series have a unit root?", *Journal of Econometrics*, vol. 54, N° 1–3, octubre–diciembre.
- Kydland, F. y E. Prescott (1977), "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, vol. 85, N° 3, junio.
- Lin, P.-C. y C.-S. Wu (2012), "Exchange rate pass-through in deflation: the case of Taiwan", *International Review of Economics & Finance*, vol. 22, N° 1, abril.
- Lucas, R. E. (1976), "Econometric policy evaluation: a critique", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 1.
- Marí Del Cristo, M. L. y M. Gómez-Puig (2016), "Fiscal sustainability and dollarization: the case of Ecuador", *Applied Economics*, vol. 48, N° 23.
- McKinnon, R. I. (1963), "Optimum currency areas", *The American Economic Review*, vol. 53, N° 4, septiembre.
- Meade, E. E. (2009), "Monetary integration", *Harvard International Review*, vol. 30, N° 4.
- Mintz, N. (1970), *Monetary Union and Economic Integration*, C. J. Devine Institute of Finance, New York University Press.
- Missaglia, M. (2021), "Understanding dollarisation: a Keynesian/Kaleckian perspective", *Review of Political Economy*, vol. 33, N° 4.
- Mongelli, F. P. (2008), *European Economic and Monetary Integration, and the Optimum Currency Area Theory*, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea.
- (2002), "'New' views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us?", *Working Paper*, N° 138, Banco Central Europeo.
- Morley, J. y J. Piger (2012), "The asymmetric business cycle", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 94, N° 1, febrero.
- Mundell, R. A. (1973), "Uncommon arguments for common currencies", *The Economics of Common Currencies*, H. G. Johnson y A. K. Swoboda (eds.), Londres, George Allen & Unwin.
- (1961), "A theory of optimum currency areas", *The American Economic Review*, vol. 51, N° 4, septiembre.
- Oikawa, K. y K. Ueda (2018), "The optimal inflation rate under Schumpeterian growth", *Journal of Monetary Economics*, vol. 100, diciembre.
- Onur Tas, B. K. y S. Togay (2015), "Efectos de la dolarización oficial en una pequeña economía abierta: el caso de Ecuador", *Investigación Económica*, vol. 73, N° 290.

- Sax, C. y D. Eddelbuettel (2018), "Seasonal adjustment by X-13ARIMA-SEATS in R", *Journal of Statistical Software*, vol. 87, N° 11, diciembre.
- Sims, C. A. (1986), "Are forecasting models usable for policy analysis?", *Quarterly Review*, vol. 10, N° 1, Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.
- \_\_\_\_\_(1980), "Macroeconomics and Reality", *Econometrica*, vol. 48, N° 1, enero.
- Tower, E. y T. Willett (1976), *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange-rate Flexibility*, Universidad de Princeton.
- Vernengo, M. (ed.) (2006), *Monetary Integration and Dollarization: No Panacea*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Vernengo, M. y M. Bradbury (2011), "The limits to dollarization in Ecuador: lessons from Argentina", *Journal of World-Systems Research*, vol. 17, N° 2, agosto.
- Villalba, M. (ed.) (2019), *Dolarización: dos décadas después*, Quito, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)/Ediciones Abya Yala/Incidencia Pública del Ecuador/Instituto de Trabajo y Economía (ITE).
- Wyplosz, C. y D. Cohen (eds.) (1989), "The European Monetary Union: an agnostic evaluation", *Discussion Papers*, N° 306, Centre for Economic Performance.

## Anexo A1

### Recuadro A1.1

#### Teoría de las áreas monetarias óptimas

Un área monetaria óptima se define como el dominio geográfico óptimo de una moneda única, o de varias monedas, cuyos tipos de cambio están irrevocablemente vinculados y podrían unificarse (Mongelli, 2002, pág. 7)<sup>a</sup>. Esta moneda común o vinculada solo puede fluctuar con las del resto del mundo. El carácter óptimo de un área monetaria óptima se determina en función de una serie de propiedades o "criterios", como la movilidad de los factores de producción, la flexibilidad de los precios y salarios, la apertura económica, la diversificación de la producción y el consumo, la similitud de las tasas de inflación, la integración fiscal y la integración política. Estas propiedades reducen la eficacia de los ajustes del tipo de cambio nominal dentro del área monetaria al favorecer el equilibrio interno y externo, reduciendo así el impacto de determinadas perturbaciones.

Los criterios tradicionales de las áreas monetarias óptimas, desarrollados durante la "fase pionera" de la teoría de las áreas monetarias óptimas (Mongelli, 2002), son los siguientes<sup>b</sup>:

- La existencia de precios nominales y flexibilidad salarial dentro de los países que comparten una moneda reduce la necesidad de ajustes del tipo de cambio tras una perturbación, porque es improbable que esta se asocie con el desempleo sostenido en un país y la inflación en otro (Friedman, 1966; Kawai, 1987).
- Una elevada movilidad de los factores de producción puede reducir la necesidad de alterar los precios reales de los factores y los tipos de cambio nominales entre países como respuesta a las perturbaciones, debido a la reasignación creada por la integración de los mercados de factores (Mundell, 1961). Aunque la movilidad laboral suele ser reducida a corto plazo, debido a los costos de la migración y el reciclaje profesional, podría aumentar a mediano y largo plazo, facilitando el ajuste después de perturbaciones permanentes (Corden, 1972).
- La integración de los mercados financieros permite suavizar las perturbaciones adversas temporales mediante entradas de capital, reduciendo así la necesidad de ajustar los tipos de cambio (Ingram, 1962).
- Cuanto mayor es el grado de apertura económica, menos útil es el tipo de cambio nominal como instrumento de ajuste, porque cuanto mayor es la apertura: i) más repercute directa e indirectamente las variaciones de los precios internacionales en los precios internos y ii) más rápidamente se transmitiría la devaluación al precio de los bienes comerciables y al costo de la vida, anulando sus efectos previstos (McKinnon, 1963).
- Una mayor diversificación de la producción y el consumo (es decir, en la cartera de empleos y en las importaciones y exportaciones) disminuye los posibles efectos de perturbaciones específicas de un sector concreto, reduciendo así la necesidad de modificar los términos de intercambio (Kenen, 1969).
- Cuando los países tienen tasas de inflación similares (y bajas), los términos de intercambio se mantendrán relativamente estables, fomentando a su vez un comercio y unas transacciones de cuenta corriente más equilibrados y reduciendo así la necesidad de ajustar el tipo de cambio nominal (Fleming, 1971).
- En cuanto a la integración política, la voluntad de un grupo de países que contemplan la adopción de una moneda única fomenta el cumplimiento de los compromisos conjuntos, sostiene la cooperación en diversas políticas económicas y favorece el establecimiento de más vínculos institucionales, entre otros efectos (Mintz, 1970). Un área monetaria necesita un grado razonable de compatibilidad de políticas y preferencias para tener éxito (Haberler, 1970; Tower y Willett, 1976).
- La similitud entre las perturbaciones de la oferta y la demanda y los ciclos económicos es la "metapropiedad", porque capta la interacción entre diversas propiedades. De hecho, la pertenencia a una unión monetaria implica renunciar a la política cambiaria y monetaria nacional. En este caso, los costos de ajuste dependen directamente de la asimetría de las perturbaciones a las que se enfrenta cada economía: si todos los países miembros de una unión monetaria se enfrentan a las mismas perturbaciones, tener una política común no supone ningún costo. Por lo tanto, las condiciones mencionadas (por ejemplo, integración fiscal y flexibilidad de salarios y de precios) no son necesarias (Wyplosz y Cohen, 1989; Corden, 1972; Ishiyama, 1975; Mundell, 1973; Tower y Willett, 1976).

**Fuente:** A. Bonilla-Bolaños, "A step further in the theory of regional integration: a look at the Unasur's integration strategy", *Working Paper*, N° 1617, Groupe d'Analyse et de Théorie Economique Lyon St-Étienne (GATE Lyon St-Étienne), Universidad de Lyon, mayo de 2016, sobre la base de F. P. Mongelli, "New" views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us?, *Working Paper*, N° 138, Banco Central Europeo, 2002; M. Friedman, "The methodology of positive economics", *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press, 1966; M. Kawai, "Optimum currency areas", *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Nueva York, Stockton Press, 1987; R. A. Mundell, "A theory of optimum currency areas", *The American Economic Review*, vol. 51, N° 4, septiembre de 1961; W. M. Corden, "Monetary integration", *Essays in International Finance*, N° 93, Universidad de Princeton, 1972; J. C. Ingram, *Regional Payments Mechanisms: The Case of Puerto Rico*, University of North Carolina Press, 1962; R. I. McKinnon, "Optimum currency areas", *The American Economic Review*, vol. 53, N° 4, septiembre de 1963; P. Kenen, "The theory of optimum currency areas: an eclectic view", *Monetary Problems of the International Economy*, R. Mundell y A. Swoboda (eds.), Chicago, University of Chicago Press, 1969; J. M. Fleming, "On exchange rate unification", *The Economic Journal*, 81, N° 323, septiembre de 1971; N. Mintz, *Monetary Union and Economic Integration*, C. J. Devine Institute of Finance, New York University Press, 1970; G. Haberler, "The international monetary system: some recent developments and discussions", *Approaches to Greater Flexibility of Exchange Rates*, C. F. Bergsten y otros, Princeton University Press, 1970; E. Tower and T. Willett, *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange-rate Flexibility*, Universidad de Princeton, 1976; C. Wyplosz y D. Cohen (eds.), "The European Monetary Union: an agnostic evaluation", *Discussion Papers*, N° 306, Centre for Economic Performance, 1989; W. M. Corden, "Monetary integration", *Essays in International Finance*, N° 93, Universidad de Princeton, 1972; Y. Ishiyama, "The theory of optimum currency areas: a survey", *Staff Papers*, vol. 22, N° 2, Fondo Monetario Internacional (FMI), 1975; R. A. Mundell, "Uncommon arguments for common currencies", *The Economics of Common Currencies*, H. G. Johnson y A. K. Swoboda (eds.), Londres, George Allen & Unwin, 1973; A. Alesina y otros, "Fiscal policy, profits, and investment", *American Economic Review*, vol. 92, N° 3, junio de 2002; G. A. Calvo y C. M. Reinhart, "Fear of floating", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 2, mayo de 2002; F. Kydland y E. Prescott, "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, vol. 85, N° 3, junio de 1977; R. J. Barro y D. B. Gordon, "A positive theory of monetary policy in a natural rate model", *Journal of Political Economy*, vol. 91, N° 4, agosto de 1983; J. A. Frankel y A. K. Rose, "¿Es la UEM más justificable ex post que ex ante???", *European Economic Review*, vol. 41, N° 3-5, abril de 1997; J. A. Frankel, "No single currency regime is right for all countries or at all times", *Working Paper*, N° 7338, National Bureau of Economic Research (NBER), 1999; P. De Grauwe y F. Mongelli, "Endogeneities of optimum currency areas", *Working Paper Series*, N° 468, Banco Central Europeo, abril de 2005; W. Buiters, "Macroeconomic policy during a transition to monetary union, Discussion Paper, N° 261, Centre for Economic Performance, agosto de 1995; S. M. Collins, "On becoming more flexible: exchange rate regimes in Latin America and the Caribbean", *Journal of Development Economics*, vol. 51, N° 1, octubre de 1996; S. Edwards, "Exchange rates and the political economy of macroeconomic discipline", *The American Economic Review*, vol. 86, N° 2, enero de 1996.

<sup>a</sup> El dominio de un área monetaria óptima viene dado por los países soberanos que deciden adoptar una moneda única o vincular sus tipos de cambio de forma irrevocable.

<sup>b</sup> La "nueva" teoría de las áreas monetarias óptimas se ocupa, entre otras cosas, de la eficacia de la política monetaria (Alesina, y otros, 2002; Calvo y Reinhart, 2002), la credibilidad de la política monetaria (Kydland y Prescott, 1977; Barro y Gordon, 1983), la endogeneidad frente a la hipótesis de especialización de las áreas monetarias óptimas (Frankel y Rose, 1997; Frankel, 1999; De Grauwe y Mongelli, 2005), el carácter de las perturbaciones (Buiters, 1995), y la sincronización de los ciclos económicos y los factores políticos (Collins, 1996; Edwards, 1996).

## Anexo A2

### Pruebas de estabilidad del modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR)

**Cuadro A2.1**

Modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR) anterior a la dolarización: criterios de selección del orden de rezago

Rezago	Logaritmo de verosimilitudes (LL)	Cociente de verosimilitudes (LR)	Grados de libertad	Valor de $p$	Criterio de información de Akaike (AIC)	Criterio de información bayesiano (BIC)
0	-323,68				10,46	10,53
1	-258,36	190,66	4	0,000	7,78	7,97
2	-248,88	18,96	4	0,001	7,61 <sup>a</sup>	7,94 <sup>a</sup>
3	-246,65	4,45	4	0,348	7,66	8,12
4	-245,69	1,94	4	0,747	7,75	8,34
5	-241,697	7,98	4	0,092	7,75	8,47

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Rezago óptimo, 68 observaciones.

**Cuadro A2.2**

Modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR) anterior a la dolarización: condición de estabilidad del valor propio del modelo SVAR y autocorrelación

Condición de estabilidad		Prueba del multiplicador de Lagrange			
Valor propio	Módulo	Rezago	$\chi^2$	Grados de libertad	Prob. > $\chi^2$
0,9453	0,9453	1	56,7387	4	0,00000
0,5953	0,5953	2	2,6592	4	0,61637
-0,3715	0,3715				
0,0344	0,0344	$H_0$ : sin autocorrelación en el orden de rezago			

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Todos los valores propios se encuentran dentro del círculo unitario: se cumple la condición de estabilidad.

**Cuadro A2.3**

Modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR) posterior a la dolarización: criterios de selección del orden de rezago

Rezago	Log-likelihood (LL)	Cociente de verosimilitudes (LR)	Grados de libertad	Valor de $p$	Criterio de información de Akaike (AIC)	Criterio de información bayesiano (BIC)
0	-358,97				10,65	10,68
1	-242,50	232,93	9	0,000	7,49	7,64
2	-214,07	56,86	9	0,000	6,91	7,19 <sup>a</sup>
3	-205,83	16,49	9	0,057	6,94	7,32
4	-189,82	32,02	9	0,000	6,73 <sup>a</sup>	7,23
5	-184,98	9,67	9	0,378	6,85	7,47

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Rezago óptimo, 68 observaciones.

**Cuadro A2.4**

Modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR) posterior a la dolarización: condición de estabilidad del valor propio SVAR y autocorrelación

Condición de estabilidad		Prueba del multiplicador de Lagrange			
Valor propio	Módulo	Rezago	$\chi^2$	Grados de libertad	Prob. > $\chi^2$
0,81633 + 0,9282i	0,81633	1	14,8878	9	0,09406
0,81633 - 0,9282i	0,81633	2	26,1740	9	0,00191
0,68988	0,68988				
-0,12759 + 0,4476i	0,46541				
-0,12759 - 0,4476i	0,46541	$H_0$ : sin autocorrelación en el orden de rezago			
-0,43680	0,43680				

Fuente: Elaboración propia.

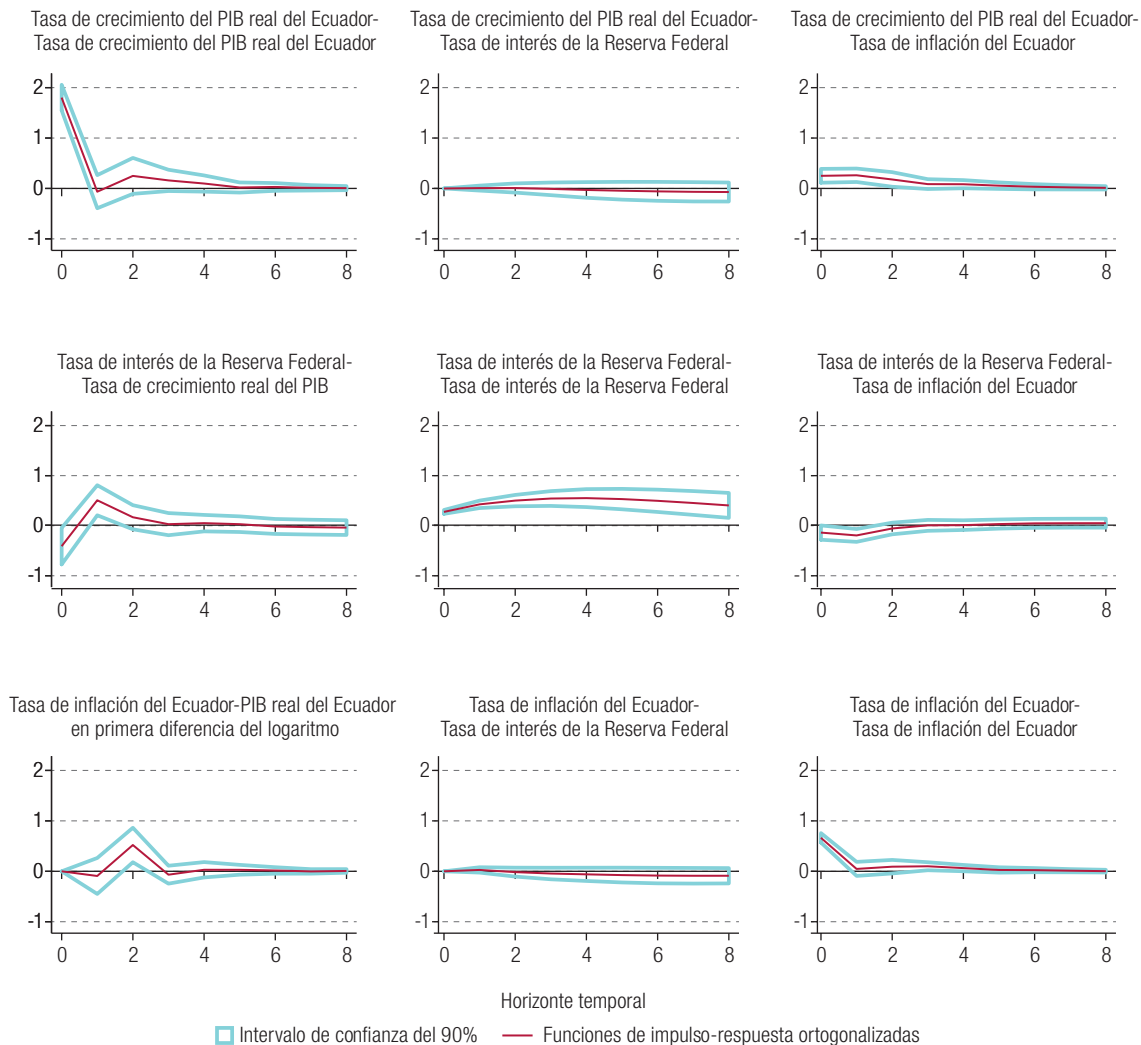
Nota: Todos los valores propios se encuentran dentro del círculo unitario: se cumple la condición de estabilidad.

## Anexo A3

**Gráfico A3.1**  
Funciones de impulso-respuesta

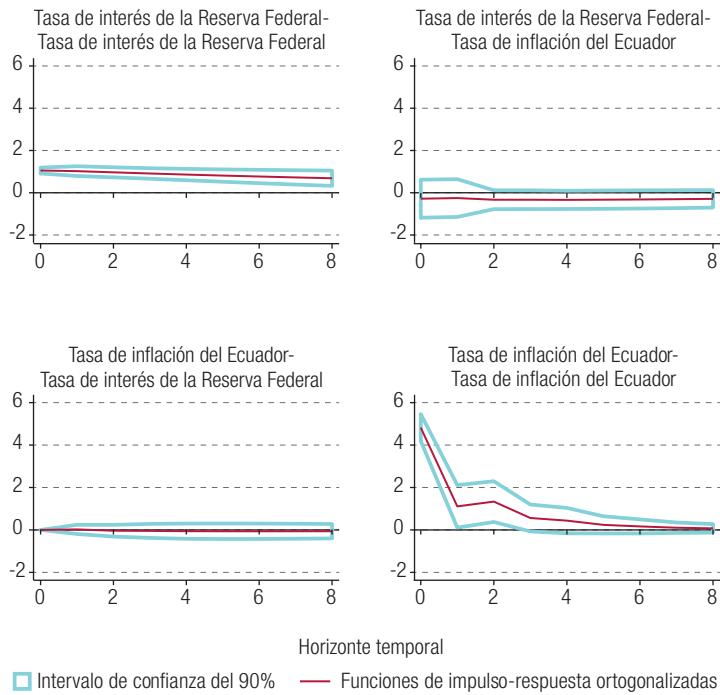
A. Período posterior a la dolarización

$$X_t^T = (r_{fed}, \Delta y_{ec}, \pi_{ec})$$



B. Período anterior a la dolarización

$$X_t^T = (r_{fed}, \Delta\pi_{ec})$$



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Los gráficos se representan por variable de impulso y variable de respuesta.



# Ayudas estatales y competencia en la economía dominicana<sup>1</sup>

Rolando M. Guzmán, Mercedes Magdalena Lizardo,  
Daniel De La Rosa y Lisselotte S. Gálvez

Recibido: 16/11/2022  
Aceptado: 24/03/2023

## Resumen

Este documento analiza el impacto económico y social de un programa de ayudas estatales dirigido a incentivar el desarrollo de las provincias fronterizas en la República Dominicana. La modalidad de intervención se basó en exenciones fiscales, lo que genera una posible tensión entre el objetivo de cohesión territorial y el objetivo de defensa de la competencia en los mercados. En el ámbito competitivo, el estudio analiza si los efectos de la referida ley aumentaron el poder de mercado de las empresas beneficiarias. En el ámbito social, se establece un criterio de similitud regional y se compara la evolución de las provincias fronterizas con la evolución de otras provincias similares. Estos elementos permiten obtener una medida global del impacto de la iniciativa. Además de la evaluación del caso particular, el artículo contribuye a la definición de un abordaje metodológico para el análisis económico y social de intervenciones regionales.

## Palabras clave

Desarrollo económico, desarrollo regional, economía regional, fronteras, planes de desarrollo, leyes y reglamentos, desarrollo industrial, competencia, condiciones sociales, evaluación, República Dominicana

## Clasificación JEL

O18, L53, R58.

## Autores

Rolando M. Guzmán es Profesor en el Área de Economía y Negocios del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) (República Dominicana). Correo electrónico: rolando.guzman@intec.edu.do.

Mercedes Magdalena Lizardo es Profesora en el Área de Economía y Negocios del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) (República Dominicana). Correo electrónico: mercedes.lizardo@intec.edu.do.

Daniel De La Rosa es Investigador en el Grupo de Consultoría Pareto (República Dominicana). Correo electrónico: ddelarosa@gcpareto.com.

Lisselotte S. Gálvez es Especialista Sectorial en la Dirección de Análisis Macroeconómico del Viceministerio de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) (República Dominicana). Correo electrónico: lisselotte.galvez@economia.gob.do.

<sup>1</sup> Este documento se basa en una investigación realizada por los autores con financiamiento de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PROCOMPETENCIA) de la República Dominicana, mediante licitación de servicios como parte de las atribuciones que le confiere la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, para la revisión de actos jurídicos estatales contrarios a la libre competencia y el tratamiento de las ayudas estatales. Los resultados se presentan con mayor detalle en PROCOMPETENCIA (2022). Se agradecen los comentarios e información de Jhorlenny Rodríguez, Liverca A. Gómez y Juan Rodríguez (PROCOMPETENCIA), Pável Isa Contreras (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), Pamela Ogando y Marvin Cardoza (Dirección General de Impuestos Internos), y Joaquín Cornielle (Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo).

## I. Introducción

El 1 de febrero de 2001 se promulgó en la República Dominicana la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo (Ley núm. 28-01), mediante la cual se creó un régimen tributario especial para las empresas establecidas, o que se establecieran posteriormente, en siete provincias del país cercanas a la frontera con Haití. La iniciativa procuraba contribuir a mejorar las condiciones de vida de comunidades rezagadas, mediante la concesión de incentivos a actividades productivas y generadoras de empleo en la región beneficiaria. Sin embargo, la modalidad de intervención plantea una posible tensión entre el objetivo de promoción de cohesión territorial y la promoción de la competencia en los mercados, de modo que la mencionada ley ha sido objeto de intensas controversias desde un primer momento.

La política en consideración constituye un caso representativo de los riesgos y oportunidades de las ayudas estatales, definidas como transferencias de recursos del Gobierno a entidades productivas, y que pueden tener efectos adversos sobre las condiciones de competencia entre las empresas y el nivel de eficiencia de la economía. En ese contexto, el presente estudio tiene por objeto, por una parte, evaluar el caso específico de la mencionada ley, y, por la otra, brindar elementos metodológicos para la evaluación *ex post* de otros programas estatales de similar orientación.

El análisis se basa en el escrutinio de diversos indicadores de las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01, con la intención de examinar la hipótesis de que la iniciativa sirvió como variable compensatoria de las condiciones desfavorables de la zona fronteriza, en contraste con la conjetura de que más bien aumentó el poder de mercado de empresas ubicadas en esa región, en perjuicio de competidores ubicados en otras localidades. Además, con el objeto de identificar el impacto social de la iniciativa, se compara la evolución de indicadores socioeconómicos de las provincias fronterizas con los de otras provincias similares, para lo cual se establece previamente un criterio de similitud regional. Esos resultados parciales se combinan en una medida global del impacto de la iniciativa en consideración.

El resto del documento se organiza como se detalla a continuación. En la sección II se describe la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y en la sección III se resumen algunas controversias y estudios previos sobre la iniciativa. En la sección IV se presenta el concepto de ayudas estatales y se discuten sus posibles efectos, así como la experiencia internacional en su regulación. En la sección V se caracteriza el perfil de las provincias fronterizas, para dar paso a la presentación de los principales resultados, que se incluyen en la sección VI. El documento cierra con algunas conclusiones en la sección VII.

## II. La Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo: una breve reseña

La Ley núm. 28-01 plantea la necesidad de incentivar la inversión en la denominada “zona fronteriza”, a fin de generar empleos, aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región. En sus consideraciones se atribuye a la zona fronteriza un valor estratégico para el país y se declara que “hay que recurrir a incentivos especiales para promover y guiar un flujo de inversiones suficientes que [...] provoquen, de manera sostenible, formas más elevadas de vida en la región”.

La Ley otorga beneficios a empresas que se localicen dentro de los límites de la región fronteriza, que, para los fines de la norma, abarca siete provincias: Montecristi, Bahoruco, Elías Piña, Pedernales, Dajabón, Independencia y Santiago Rodríguez. Las empresas recibían una exención del 100% del pago de impuestos internos, aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así

como la exención de cualquier otro tipo de impuesto, durante un período de 20 años. Esos beneficios estuvieron vigentes hasta 2021, pero se extendieron por un período adicional de 30 años, mediante una nueva norma, la Ley núm. 12-21, que fue promulgada el 23 de febrero de 2021.

La Ley núm. 28-01 no estableció condicionalidades estrictas para que una empresa pudiera recibir los beneficios establecidos, aunque se indicaba que, para poder optar por estas exenciones, las empresas debían someterse a un proceso que incluía la evaluación del cumplimiento de normas ambientales y al análisis de una Comisión de Evaluación, con miras a determinar que pudiesen realizar procesos significativos de transformación productiva. Estudios posteriores e informes de organismos oficiales muestran que, en la práctica, los mecanismos de supervisión fueron casi nulos, por lo que no existen garantías de que las empresas beneficiarias realmente atendieron a los requerimientos<sup>2</sup>.

### III. Antecedentes: controversias y análisis

En 2004, la Ley núm. 28-01 fue objeto de una acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad por parte de un conjunto de empresas. La acción se fundamentaba en el argumento de que la Ley violaba varios artículos de la Constitución de la República, al otorgar privilegios y desconocer derechos adquiridos. En 2005, no obstante, la Suprema Corte de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional, dictaminó que la Ley se ajustaba a la Constitución y que no daba lugar a la creación de monopolios ni situaciones de privilegio, pues sus beneficios se otorgaban a cualquier empresa que se instalase en la zona fronteriza.

Poco después, sin embargo, el Congreso Nacional aprobó la Ley núm. 236-05, que enmendaba el artículo 2 de la Ley núm. 28-01, para dictaminar que las empresas beneficiarias de las exenciones estipuladas por el régimen fronterizo estarían sujetas al pago de varias formas de impuestos. Eso generó una rápida reacción de la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, que interpuso una acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad contra la nueva Ley, por considerar que violaba el principio de irretroactividad de las leyes, entre otros. Frente a tal acción, la Suprema Corte de Justicia determinó que, al suprimir los incentivos fiscales bajo los que se instalaron las referidas empresas beneficiarias de la Ley núm. 28-01, la Ley núm. 236-05 había ciertamente transgredido derechos adquiridos.

En consecuencia, el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo quedó regulado exclusivamente por las disposiciones originales establecidas por la Ley núm. 28-01 hasta 2021, cuando concluyó su período de aplicación. Durante su vigencia, sus efectos fueron objeto de análisis en diversos estudios. DASA (2012) destacó que los beneficios concedidos se encontraban muy concentrados, ya que el 62% de las exenciones del impuesto sobre la renta (ISR) correspondía a cinco empresas y el 83% correspondía a diez empresas. Además, esa fuente argumentó que el impacto agregado de la Ley en las finanzas públicas era relativamente bajo, pero resultaba relativamente alto cuando se segregaba por el número de empresas que se encontraban operando, así como si se evaluaba por las grandes distorsiones que generaba con sus pares en el mercado nacional (DASA, 2012). Roa Chalas (2015) hizo notar una gran asimetría a nivel de las provincias, dada la gran concentración de empresas instaladas en la provincia de Montecristi y la presencia de un número muy bajo de empresas en otras provincias.

A su vez, la Asociación de Industrias de Bebidas No Alcohólicas (ASIBENAS) de la República Dominicana argumentó que, contrario a los objetivos de la Ley, la población de la zona fronteriza había crecido menos que la del resto del país y en algunas provincias se había reducido entre 2000 y 2018 (ASIBENAS, s.f.). Asimismo, cuatro de las provincias beneficiarias (Pedernales, Bahoruco, Independencia

<sup>2</sup> Véase información sobre deficiencias administrativas en la aplicación de la Ley en Mendoza (2019). Además, el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF, 2020) admite que “hasta el 2017, operó con una base institucional débil y de poco apoyo institucional, porque no disponía de asignación presupuestaria, a excepción de una pequeña nómina de empleados básicos”.

y Elías Piña) ocupaban las cuatro peores posiciones según el índice de pobreza multidimensional elaborado en 2018, y, según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, eran las únicas provincias del país con un nivel de desarrollo humano “bajo” (PNUD, 2016).

Isa Contreras (2020) estimó el impacto de la Ley núm. 28-01 en términos de generación de valor agregado y creación de empleos. Su estimación identificó tres efectos: i) un efecto directo (que se refiere a los empleos y el valor agregado de las empresas acogidas a la Ley), ii) un efecto indirecto (que se refiere a las empresas proveedoras de las empresas clasificadas) y iii) un efecto inducido (que se refiere al valor agregado de las empresas proveedoras de bienes de consumo final y compras de las personas asalariadas de las empresas clasificadas). Esos resultados se retomarán más adelante como parte de las estimaciones en el presente estudio.

## IV. El fundamento de las ayudas regionales y experiencias internacionales en su regulación

Un equilibrio de libre competencia es una situación en la que: i) cada empresa y cada consumidor toman los precios como dados, ii) dados los precios, cada empresa maximiza sus beneficios y cada consumidor maximiza su bienestar, y iii) la cantidad demandada por los consumidores es igual a la cantidad ofrecida por los productores. La teoría económica señala que el equilibrio del mercado competitivo es eficiente, en el sentido de que no es posible aumentar el bienestar de ningún agente a menos que se reduzca el bienestar de algún otro.

Esas condiciones hipotéticas difícilmente se alcanzan en circunstancias reales, de modo que el equilibrio en los mercados puede ser mejorable mediante intervenciones estatales. Una forma de intervención relevante es dada por las transferencias de recursos a regiones específicas, con el propósito de limitar la aglomeración de las actividades productivas en algunas localidades. El fundamento es que tal aglomeración podría reflejar fallas de mercado, en la medida en que las empresas, al decidir localizarse en una determinada región, no toman en cuenta el impacto negativo que eso tiene sobre los agentes que permanecen en las demás regiones. La ayuda estatal sería el instrumento para evitar una concentración geográfica del bienestar.

En última instancia, una ayuda estatal solo sería justificable si puede hacerse a un costo razonable, por lo que la selección de instrumentos es crucial para que estos costos no sean mayores que los beneficios estimados que se procura obtener. Sin embargo, solo existe una experiencia limitada en el control de las ayudas estatales por parte de los países. Un referente en ese sentido es el caso de la Unión Europea, donde los programas de cohesión territorial —establecidos por algunos países como apoyo a sus regiones más atrasadas— han sido objeto de intensos escrutinios. En ese caso, la indagación es motivada por el temor de que las ayudas que brindan los Gobiernos individuales causen distorsiones del comercio entre los distintos países y de que tales distorsiones generen costos económicos superiores a los beneficios. Esto ha llevado a implementar normativas que regulan las políticas de los Estados miembros, siempre que: i) constituyan una transferencia de recursos estatales, ii) involucren a una empresa o ente dedicado a una actividad económica, sea pública o privada, iii) tengan carácter selectivo y iv) tengan implicaciones negativas para la competencia, con vocación de afectar el intercambio entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2006 y 2014).

En muchos países se adoptan esos criterios para identificar qué intervenciones estatales deben considerarse como ayudas estatales y, por consiguiente, ser objeto de especial atención con miras a limitar sus efectos negativos sobre la eficiencia de los mercados. En otras regiones o países, como los Estados Unidos, no se tiene un sistema de control de las ayudas estatales a las empresas, y con cierta frecuencia el Gobierno provee asistencia a industrias o empresas individuales para abordar necesidades

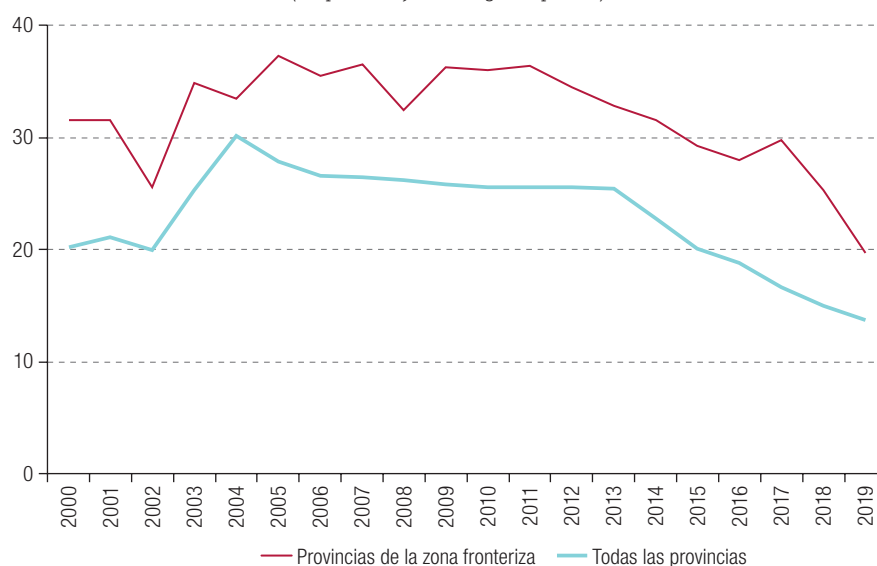
específicas. Sin embargo, como se indica en OCDE (2010), el Gobierno de los Estados Unidos ha tomado medidas para limitar intervenciones de esa naturaleza en términos de duración y extensión, y, de acuerdo con disposiciones de la Constitución, las acciones federales no pueden discriminar entre los estados o perjudicar el comercio entre ellos.

## V. Perfil de las provincias fronterizas

En 2002, las provincias fronterizas tenían una población de 460.088 habitantes, y alrededor de 20 años después contaban con 496.877 habitantes, mientras la población dominicana total crecía de 8.562.541 a 10.358.320 habitantes. Por tanto, la población fronteriza creció a un ritmo anual promedio del 0,45%, mientras el resto del país creció a un ritmo del 1,10%. Como resultado, la población en la zona fronteriza se contrajo como porcentaje de la población total del país, del 5,40% al 4,80%, y las proyecciones indican que ese porcentaje se reducirá a alrededor del 4,60% en 2030.

En términos de condiciones de vida, en 2000 las provincias de la zona fronteriza tenían una incidencia de pobreza moderada cercana al 32% de los hogares, mientras la tasa nacional fluctuaba alrededor del 20% (véase el gráfico 1). La brecha entre los niveles de pobreza en las provincias fronterizas y el resto del país se cerró tras la crisis financiera de 2003, debido a que la tasa de pobreza en las demás provincias se elevó más rápidamente que en la zona fronteriza, lo que generó una ecualización con mayores tasas de pobreza en ambas regiones, pero se expandió en los años siguientes. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD, 2021) destaca que todas las provincias fronterizas registran un ingreso per cápita inferior al promedio nacional, y que Elías Piña, Independencia, Bahoruco y Pedernales tienen los niveles más bajos de ingresos por persona. El índice de desarrollo humano (IDH) para cualquiera de las provincias fronterizas generalmente ha estado por debajo del promedio nacional.

**Gráfico 1**  
República Dominicana: evolución de la tasa de pobreza monetaria moderada  
en las provincias de la zona fronteriza y el total del país, 2000-2019  
(En porcentajes de hogares pobres)



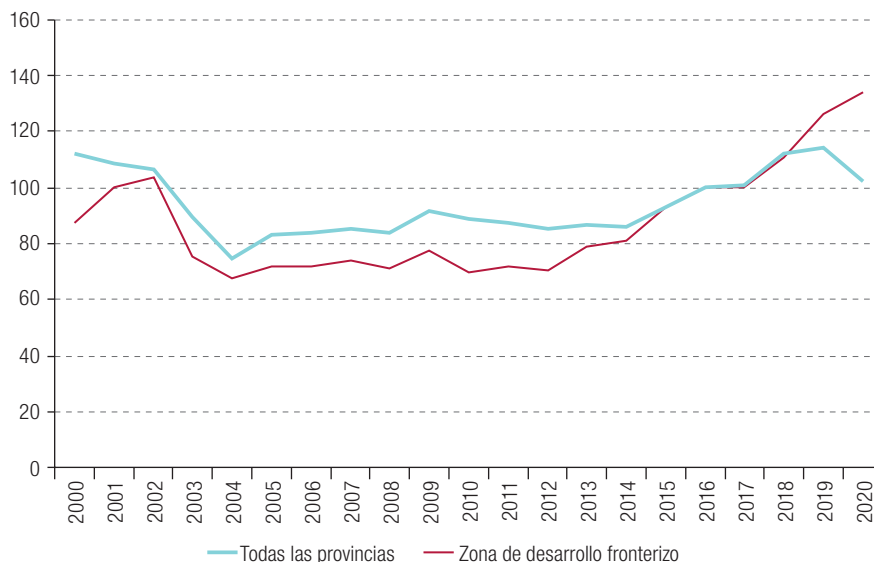
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

Las provincias fronterizas han tenido —y siguen teniendo— un débil tejido empresarial. Los contribuyentes físicos y jurídicos en la región apenas representan cerca del 2,20% del total de contribuyentes tributarios del país y ocupan alrededor del 1,30% de los asalariados en empresas formales. La débil actividad empresarial se refleja en un bajo nivel de recaudaciones fiscales. Entre 2012 y 2018, las recaudaciones de impuestos directos en las provincias fronterizas fluctuaron entre el 0,17% y el 0,28% de las recaudaciones totales del país. En el caso de los impuestos indirectos, la zona fronteriza aportó apenas el 0,44% del total del país en 2012 y ese porcentaje se redujo al 0,22% en 2018.

En las provincias de la región, las tasas de participación laboral (es decir, la relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar) son inferiores a la tasa promedio del país. Esto hace que, aunque la tasa de desocupación en la zona fronteriza es baja en comparación con el promedio nacional<sup>3</sup>, la población ocupada represente un porcentaje relativamente bajo de la población en edad de trabajar. El ingreso laboral por hora en la región fronteriza es inferior al promedio del país, con una brecha de entre el 20% y el 30% (véase el gráfico 2). Ese reducido nivel salarial no ha servido para atraer un volumen considerable de empresas intensivas en mano de obra barata, como son las empresas maquiladoras. En 2020, las maquiladoras en la frontera ocupaban un porcentaje minúsculo del empleo total generado por las maquiladoras en todo el país.

**Gráfico 2**

República Dominicana: índice de ingresos por hora promedio de la población ocupada perceptora de ingresos, por grupos de provincias, 2000-2020  
(Índice 2016=100)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), para el período 2000-2015, y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), para el período 2016-2020.

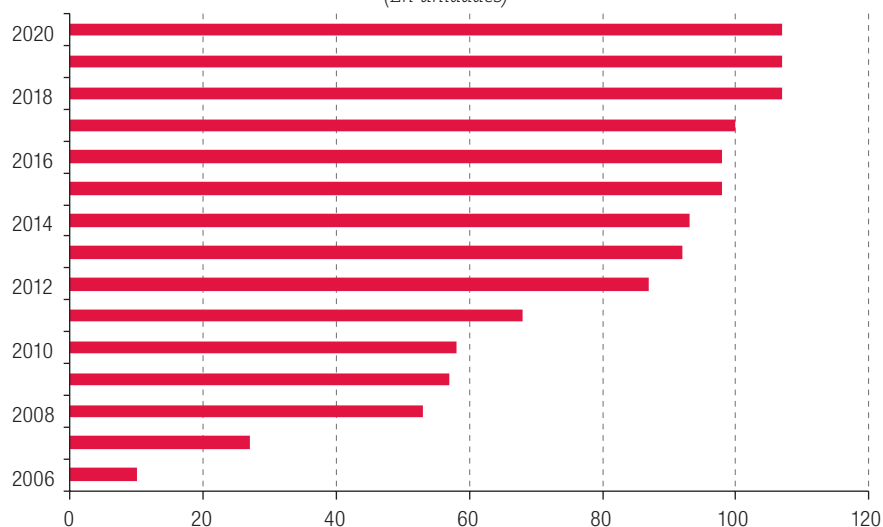
Por otra parte, según datos de la administración tributaria, existen 118 empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo establecido por la Ley núm. 28-01, de las cuales 107 tuvieron operaciones en 2019. La cantidad de empresas registradas acogidas al régimen aumentó de forma apreciable entre 2005 y 2006, y volvió a expandirse alrededor de 2012, con un crecimiento estable a partir de entonces (véase el gráfico 3)<sup>4</sup>. En la actualidad, las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01

<sup>3</sup> La tasa de desocupación ampliada en las provincias de la zona fronteriza ha mostrado con frecuencia estar entre 1 y 3 puntos porcentuales por debajo de la tasa nacional. Una brecha similar se presenta en la tasa de desocupación abierta.

<sup>4</sup> El análisis por lo general abarca hasta 2019, el último año previo a las condiciones especiales derivadas de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

representan una fracción ínfima de las empresas formales de la región fronteriza y alrededor del 5% de las empresas del país acogidas a regímenes especiales, pero, a la vez, representan una gran parte de las empresas en la zona fronteriza que se encuentran adscritas a algún régimen tributario especial.

**Gráfico 3**  
República Dominicana: evolución de la cantidad de empresas registradas en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) para acceder a los beneficios de la Ley núm. 28-01, 2006-2020  
(En unidades)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

En el cuadro 1 se muestra la cantidad de empresas registradas en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) que tuvieron operaciones en 2019, según ramas de actividades desagregadas hasta el segundo nivel en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, separadas por regímenes tributarios. La mayoría de las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 realizan actividades industriales y, específicamente, manufactureras, mientras que las empresas de servicios (principalmente comerciales) y agropecuarias (principalmente dedicadas a cultivos tradicionales) representan porcentajes similares del total de empresas en el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo. Las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo generaban alrededor de 7.924 empleos, equivalentes al 26,9% de todos los empleos formales en la zona fronteriza, que rondaban los 29.372.

**Cuadro 1**  
República Dominicana: empresas con operaciones registradas en regímenes tributarios especiales, según ramas de actividad, 2019  
(En unidades y porcentajes)

Actividades	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
	(En unidades)		(En porcentajes)	
Agropecuaria	30	126	28,04	6,21
Cultivo de cereales	7	11	6,54	0,54
Cultivos tradicionales	15	76	14,02	3,75
Ganadería, silvicultura y pesca	3	29	2,80	1,43
Servicios agropecuarios	5	10	4,67	0,49

Actividades	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
	<i>(En unidades)</i>		<i>(En porcentajes)</i>	
Industrias	44	1 084	41,12	53,43
Construcción	2	97	1,87	4,78
Explotación de minas y canteras	3	10	2,80	0,49
Manufactura	39	977	36,45	48,15
Servicios	33	819	30,84	40,36
Alquiler de viviendas	2	83	1,87	4,09
Comercio	19	321	17,76	15,82
Comunicaciones	1	62	0,93	3,06
Electricidad, gas y agua	3	85	2,80	4,19
Hoteles, bares y restaurantes	3	57	2,80	2,81
Intermediación financiera, seguros y otros	1	17	0,93	0,84
Otros servicios	1	192	0,93	9,46
Servicios de salud	2	...	1,87	0,00
Transporte y almacenamiento	1	1	0,93	0,05
Servicios de enseñanza	...	1	0,00	0,05
Total general	107	2 029	100,00	100,00

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

## VI. Resultados de la aplicación de la Ley núm. 28-01

¿En qué medida la aplicación de la Ley núm. 28-01 ha inclinado el terreno en favor de las empresas que se han acogido a ella, en desmedro de las empresas competidoras, creando así condiciones adversas para la competencia en los mercados? ¿En qué medida la iniciativa de ayudas estatales establecidas mediante la Ley núm. 28-01 ha logrado inducir, directa o indirectamente, cambios favorables en las condiciones sociales y económicas de la zona fronteriza? Esas interrogantes presentan desafíos metodológicos que se abordan a continuación.

### 1. Metodología

El análisis del impacto de la Ley núm. 28-01 sobre las condiciones de competencia en los mercados puede partir de dos abordajes alternativos. Un primer abordaje sería el análisis detallado de algunos mercados específicos, lo que partiría de la definición de mercados relevantes y la estimación del poder de mercado. En el segundo abordaje, se procedería a una indagación panorámica, diferenciando entre las empresas beneficiarias de las ayudas y las empresas no beneficiarias según sectores o ramas de actividades. El presente trabajo seguirá la segunda opción, que se corresponde con una situación habitual en la que el organismo regulador de la competencia tiene que analizar datos generales antes de invertir recursos significativos en la indagación de un mercado específico.

En lo que se refiere a la medición del impacto de la Ley núm. 28-01 sobre las condiciones sociales y económicas de la zona fronteriza, sería inadecuado limitarnos a la constatación de diferencias actuales entre los indicadores en las provincias de esa región y los indicadores en las demás provincias del país, pues tales diferencias son seculares y no están necesariamente vinculadas a los efectos de la intervención. Por razones similares, tampoco sería suficiente la comparación entre las condiciones de las provincias de frontera en un momento posterior a la concesión de las ayudas estatales y las condiciones de esas provincias antes de la intervención, pues tales diferencias no permiten diferenciar entre el impacto realmente atribuible a la Ley núm. 28-01 y el efecto de tendencias que se presentarían al margen de esa iniciativa.

Nuestro enfoque consiste en identificar provincias que, por sus características inmediatamente antes de la aplicación de la Ley núm. 28-01, pueden considerarse como relativamente similares a las provincias fronterizas, y contrastar entonces la evolución, tras la aplicación de la Ley, de los indicadores sociales y económicos en ambos grupos de provincias. La identificación de las provincias similares se basa en diversas medidas de “similitud”. En el primer criterio, la (falta de) similitud entre una provincia  $X$  y otra provincia  $Y$  es dada por la distancia euclidiana entre dos vectores, cada uno de ellos con los valores de un conjunto de variables para una provincia correspondiente, alrededor de 2001. Es decir, dadas dos provincias,  $X$  e  $Y$ , con características socioeconómicas dadas por un vector de  $n$  indicadores  $(X_1, X_2, \dots, X_n)$  y  $(Y_1, Y_2, \dots, Y_n)$ , respectivamente, la distancia entre las provincias es:

$$d_E(X, Y) = \sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - Y_i)^2} \quad (1)$$

En el segundo criterio, la similitud entre la provincia  $X$  y la provincia  $Y$  se aborda de modo similar, pero la distancia se mide como la sumatoria de los valores absolutos de las desviaciones en cada variable del vector de características. En un tercer criterio, las variables se someten a un proceso de clusterización jerárquica divisiva que, en este caso particular, consiste en tomar todas las provincias e ir separándolas en grupos, de forma que la distancia entre grupos sea máxima y la distancia intragrupo sea mínima. En todos los casos, cada variable se normaliza previamente mediante el criterio minimax, de modo que la provincia con mayor valor adopta un 1 y la provincia con menor valor adopta un 0.

## 2. Impacto en las condiciones de competencia

Las empresas que no se encuentran acogidas a ningún régimen tributario especial —que constituyen la gran mayoría de las empresas del país— tienen características sustancialmente distintas a aquellas acogidas a algún régimen tributario especial. Por ejemplo, las empresas en el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo y las empresas acogidas a otros regímenes especiales tienen un tamaño promedio de 74 y 165 empleados, respectivamente, mientras que el resto de las empresas tienen un promedio de apenas 6 empleados. Por lo tanto, la comparación que resulta pertinente es entre las empresas acogidas a los incentivos fronterizos y las empresas acogidas a otros regímenes especiales, pues son estos dos segmentos los que probablemente agrupan a los competidores con participaciones significativas en la distribución de los mercados y con capacidad potencial para tomar decisiones estratégicas frente a sus competidores.

Las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 han absorbido alrededor del 2% de las ventas entre 2010 y 2019, aunque hay fluctuaciones notables a nivel sectorial. Por ejemplo, en los ingresos de actividades de servicios agropecuarios, las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo aumentaron progresivamente, del 4,20% en 2010 al 18,20% en 2019, mientras que en los cultivos tradicionales, las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 disminuyeron desde 2010 su participación en el mercado formado por las empresas acogidas a regímenes especiales, tras un aumento en un subperíodo previo durante el que varias empresas se acogieron al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo (véase el cuadro 2). En general, tras un aumento entre 2005 y 2010, no ha habido una tendencia marcada hacia un incremento en la participación de las empresas acogidas al régimen de incentivo fronterizo.

**Cuadro 2**

República Dominicana: participación de las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo en los ingresos por ventas, utilidades antes de impuestos y exenciones recibidas en el impuesto sobre la renta, según ramas de actividad, 2005-2019  
(En porcentajes)

**A. Ingresos por ventas**

Actividades	2005	2010	2014	2019
<b>Agropecuaria</b>	1,6	12,8	11,9	9,6
Cultivo de cereales	4,7	2,5	12,6	6,0
Cultivos tradicionales	5,0	35,4	31,0	21,0
Ganadería, silvicultura y pesca	0,0	0,4	0,2	0,3
Servicios agropecuarios	0,0	4,2	10,0	18,2
<b>Industrias</b>	0,3	1,7	2,0	2,1
Construcción	3,0	0,2	0,4	1,1
Explotación de minas y canteras	0,4	1,2	0,8	0,2
Manufactura	0,3	1,7	2,0	2,2
<b>Servicios</b>	0,7	1,1	1,1	1,2
Alquiler de viviendas	0,0	0,1	0,1	0,0
Comercio	1,5	1,8	2,3	2,5
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Electricidad, gas y agua	0,0	5,6	5,3	4,5
Hoteles, bares y restaurantes	0,0	0,0	0,0	0,0
Intermediación financiera, seguros y otros	0,0	0,2	0,1	0,4
Otros servicios	2,4	0,7	0,2	0,0
Servicios de salud	...	26,4	20,0	13,6
Transporte y almacenamiento	0,3	0,0	0,0	0,0
<b>Total general</b>	0,5	2,1	2,3	2,2

**B. Utilidades antes de impuestos**

Actividades	2005	2010	2014	2019
<b>Agropecuaria</b>	-0,4	-19,1	55,9	19,3
Cultivo de cereales	3,7	5,9	2,4	10,2
Cultivos tradicionales	6,7	35,8	7,4	37,6
Ganadería, silvicultura y pesca	0,0	0,0	0,8	5,6
Servicios agropecuarios	0,0	76,1	7,1	-4,1
<b>Industrias</b>	-0,9	1,7	1,9	2,3
Construcción	1,0	0,3	23,4	5,4
Explotación de minas y canteras	0,0	-0,6	0,1	0,3
Manufactura	-1,2	1,7	1,6	2,2
<b>Servicios</b>	0,2	0,6	0,8	0,4
Alquiler de viviendas	-0,5	-1,0	0,0	-0,1
Comercio	1,4	2,4	3,1	1,2
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Electricidad, gas y agua	0,0	1,0	0,4	0,2
Hoteles, bares y restaurantes	-0,1	0,0	0,0	0,5
Intermediación financiera, seguros y otros	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Otros servicios	309,6	-2,8	-0,2	-0,8
Servicios de salud	0,0	92,3	51,5	67,4
Transporte y almacenamiento	0,0	-0,1	0,0	0,0
<b>Total general</b>	-0,4	1,6	1,5	1,8

## C. Exenciones recibidas en el impuesto sobre la renta

Actividades	2005	2010	2014	2019
Agropecuaria	6,4	48,8	11,4	42,9
Cultivo de cereales	...	100,0	100,0	100,0
Cultivos tradicionales	6,6	9,6	8,0	39,7
Ganadería, silvicultura y pesca	0,0	100,0	...	100,0
Servicios agropecuarios	...	10,1	10,1	34,8
Industrias	92,0	52,9	27,7	5,7
Construcción	7,8	0,2	0,0	1,5
Explotación de minas y canteras	100,0	0,0	100,0	100,0
Manufactura	85,8	65,0	59,9	5,9
Servicios	9,9	0,3	0,0	0,9
Alquiler de viviendas	0,0	0,0	1,8	0,0
Comercio	96,9	0,4	17,3	1,9
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Electricidad, gas y agua	100,0	50,0	32,9	31,8
Hoteles, bares y restaurantes	0,0	0,3	14,8	0,1
Intermediación financiera, seguros y otros	0,0	0,0	0,0	9,8
Otros servicios	0,0	2,5	0,0	0,0
Servicios de salud	0,0	0,0	97,3	100,0
Transporte y almacenamiento	0,0	0,8	0,0	0,0
Total general	13,4	40,0	13,5	4,3

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

La tendencia es menos clara en la distribución de las concesiones al ISR. En 2010, las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo absorbieron alrededor del 40% de las exenciones totales de ISR concedidas en ese año, pero el porcentaje se redujo drásticamente en los años siguientes, hasta llegar a solo un 4,3% en 2019. Nuevamente se aprecian diferencias notables a nivel de ramas de actividad y fluctuaciones significativas en las distintas ramas, pero no se observan evidencias de un desnivel sistemático a favor de las empresas beneficiarias de la Ley núm. 28-01 en términos del ISR.

Por otra parte, la justificación esencial para el establecimiento de los incentivos en la Ley núm. 28-01 es que las empresas de la zona fronteriza tienen mayores costos, debido a las condiciones adversas que se presentan en esa región, que se manifiestan en distancia hasta los principales mercados, dificultad de contratación de mano de obra calificada e infraestructura deficiente, entre otros factores. Esa presunción supondría que los costos por unidad de venta serían relativamente mayores en las empresas fronterizas en comparación con las demás empresas de una misma rama de actividad. Los datos revelan que, para varias de las ramas de actividad, los costos por unidad de venta en la frontera son superiores a los costos de los otros dos grupos de empresas. Esto es especialmente notable en las empresas de servicios, pero no se presenta de igual forma en las ramas industriales (véase el cuadro 3).

## Cuadro 3

República Dominicana: costos de producción, según régimen tributario y ramas de actividades de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, a un segundo nivel de desagregación, 2010, 2014 y 2019  
(En porcentajes de los ingresos por ventas)

	2010		2014		2019	
	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
Agropecuaria	71,3	89,1	87,4	89,9	82,0	84,6
Industrias	65,3	67,6	64,1	69,6	64,5	66,8
Servicios	77,2	44,6	73,3	46,2	76,4	42,8
Total	69,0	62,2	72,5	64,2	70,3	60,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

La hipótesis compensatoria también lleva a la conjetura de que los beneficios de las empresas fronterizas antes del impuesto sobre la renta deberían ser inferiores a las utilidades de empresas semejantes, mientras que los beneficios después de impuestos deberían llevar a una ecualización. Esto también se corresponde con los datos observados para el caso en consideración. Concretamente, se nota que la relación entre utilidades e ingresos por ventas tiende a ser menor en las empresas fronterizas que en las demás empresas acogidas a regímenes especiales, cuando se miden antes de los impuestos sobre la renta (véase el cuadro 4), pero tiende a igualarse en ambos grupos de empresas cuando se miden después del pago de los impuestos sobre la renta (véase el cuadro 5).

#### Cuadro 4

República Dominicana: utilidades contables antes de impuestos, según régimen tributario y ramas de actividades de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, a un segundo nivel de desagregación, 2010, 2014 y 2019

(En porcentajes de los ingresos por ventas)

	2010		2014		2019	
	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro Régimen
Agropecuaria	3,3	-3,1	0,7	-1,7	5,7	2,4
Industrias	7,9	9,5	6,9	7,6	12,2	11,1
Servicios	6,1	12,4	7,7	13,0	4,3	14,7
Total	6,1	9,6	5,1	8,5	9,4	11,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

#### Cuadro 5

República Dominicana: utilidades contables después de impuestos, según régimen tributario y ramas de actividades de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, a un segundo nivel de desagregación, 2010, 2014 y 2019

(En porcentajes de los ingresos por ventas)

	2010		2014		2019	
	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
Agropecuaria	3,3	-3,5	0,7	-2,1	5,7	1,7
Industrias	7,9	8,4	6,9	6,4	12,2	9,2
Servicios	5,8	9,8	7,7	10,8	4,3	11,7
Total	6,1	8,2	5,1	7,1	9,4	9,6

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

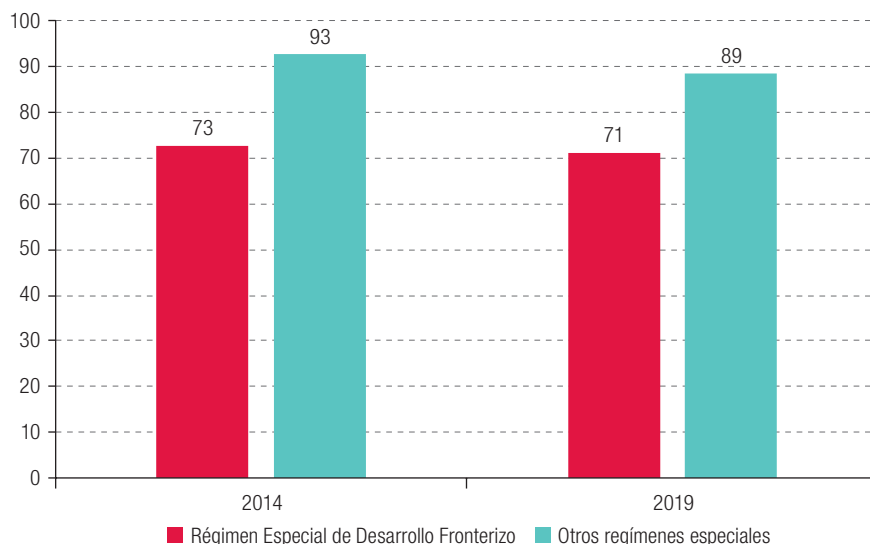
Al nivel de agregación dado, los resultados se ajustan a las premisas de la Ley núm. 28-01. O sea, las empresas establecidas en la zona fronteriza muestran con frecuencia niveles de costos relativamente elevados y, en consecuencia, menores tasas de utilidades antes de la liquidación de impuestos, pero las tasas de utilidades se igualan tras el pago de impuestos. Además, la aplicación de la Ley núm. 28-01 no parece haber generado una recomposición significativa de desbalances en los mercados. Debe notarse, no obstante, que los resultados también coinciden con una hipótesis alternativa, según la cual las empresas son ineficientes por sí mismas, y no solo por estar en la frontera. Si ese fuera el caso, la aplicación de la Ley sería una fuente de especial ineficiencia, en la medida en que se permitiría la supervivencia de empresas que, en aras de un uso adecuado de los recursos, realmente deberían salir del mercado.

Una forma de abordar el tema es comparar empresas que estén localizadas en la misma provincia, pero que pertenezcan a distintos regímenes tributarios, para indagar si las diferencias en términos de la

relación (costos/ventas) o en términos de la relación (gastos de personal/ventas) realmente responden a distintas condiciones en las distintas regiones, o si más bien son un reflejo de las características propias de las empresas. Los datos no permiten atribuir mayores costos a las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo. De hecho, el costo por unidad de ingresos por ventas con frecuencia resulta menor en esas empresas que en las demás empresas acogidas a regímenes especiales (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**

República Dominicana: costos por unidad de ingresos por ventas en empresas localizadas en zonas fronterizas, según régimen tributario, 2014 y 2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Si suponemos que la aplicación de la Ley ha generado desbalances que llevan a una expansión del poder de mercado y la participación por parte de las empresas beneficiarias, ¿cuál podría ser la magnitud de ese efecto sobre el bienestar social? Supongamos que, en un mercado dado, hay una empresa líder con cierta cantidad de empresas seguidoras que no ajustan sus niveles de producción ante las decisiones de las líderes, y digamos que la empresa líder fue favorecida por la Ley de forma tal que logra debilitar a sus rivales, aumentar su participación en las ventas y ejercer un mayor poder de mercado. Siguiendo a Posner y Landes (1981, pág. 954), podemos establecer que (bajo supuestos de demanda lineal para la industria, costos marginales constantes y costos fijos reducidos), la pérdida de bienestar social causada por esas circunstancias es dada por la expresión:

$$\begin{aligned}
 D &= \frac{S_l^2 PQ_{\text{mercado}}}{2 \eta_{\text{mercado}}} \\
 &= \left( \frac{S_l^2}{2} \right) \frac{I_{\text{mercado}}}{\eta_{\text{mercado}}}
 \end{aligned}
 \tag{2}$$

donde  $S_l$  es la participación de la empresa en el mercado,  $I$  es el tamaño del mercado medido por el volumen de ventas y  $\eta_{\text{mercado}}$  es la elasticidad de la demanda del mercado. Un aumento en la participación de mercado de la empresa considerada, entonces, llevaría a una pérdida social que es proporcional al volumen del mercado.

A partir de eso, en el cuadro 6 se presenta la estimación de la variación de la pérdida de bienestar social para distintos valores de la elasticidad de mercado y distintas magnitudes de aumento en la participación de la empresa dominante. La estimación surge como la sumatoria de las pérdidas en las distintas ramas de actividades, a un cuarto nivel de desagregación de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), usando en cada una el volumen de ventas de todas las empresas como una aproximación a *I*. Solo se toma en cuenta las ramas de actividad en las cuales las ventas de esas empresas son más del 20% del mercado formado por todas las empresas acogidas a algún régimen especial, bajo el supuesto de que las empresas con una participación de mercado inferior al 20% difícilmente podrían ejercer un poder de mercado considerable o aumentarlo de manera significativa.

### Cuadro 6

República Dominicana: simulación de pérdida de bienestar social respecto del aumento en la participación de mercado de las empresas en régimen fronterizo  
(En millones de pesos dominicanos anuales)

Supuestos de aumento en participación de mercado (Puntos porcentuales)	Supuestos sobre elasticidades de demanda			
	1,5	2,0	2,5	3,0
5	285,3	214,0	171,2	142,7
10	570,7	428,0	342,4	285,3

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

En virtud de los supuestos establecidos, la magnitud de la pérdida de bienestar social en 2019 se encuentra entre un valor mínimo de 142,7 millones de pesos dominicanos y un valor máximo de 570,7 millones de pesos dominicanos, lo que representa cifras muy modestas, tanto en valores absolutos como en comparación con los volúmenes de ventas de los mercados en los que participan las empresas acogidas a algún régimen especial, ya sea el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo u otro. Esto no permite descartar la posibilidad de efectos competitivos de otra naturaleza a mayores niveles de desagregación o a partir de una definición más adecuada de los mercados relevantes, en vez de apelar a la clasificación, ciertamente limitada para muchos fines, sobre la base de ramas industriales.

## 3. Medición del impacto sobre las condiciones sociales

Los efectos de la Ley núm. 28-01 en el ámbito competitivo deben contrastarse con sus impactos económicos y social para tener una apreciación completa de la iniciativa. Isa Contreras (2020) elabora una estimación concreta del impacto económico de la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo. Como ya se indicó, los resultados en ese estudio consideran tres efectos: i) un efecto directo, dado por la creación de empleos y el valor agregado en las empresas beneficiarias; ii) un efecto indirecto, dado por el valor agregado y los empleos generados como resultado de las compras internas intermedias de las empresas beneficiarias, y iii) un efecto inducido, que consiste en el valor agregado y los empleos generados por la demanda de bienes de consumo por parte de los asalariados de las empresas beneficiarias de la Ley núm. 28-01.

Para 2018, esa estimación lleva a un valor total de 16.419,7 millones de pesos dominicanos, divididos en 4.535,2 millones de pesos dominicanos de efecto directo y el resto dividido entre el efecto indirecto y el efecto inducido. El monto total equivale al 0,39% del PIB del país en el año mencionado. Esta es una cifra muy modesta, sobre todo si se toman en cuenta dos consideraciones: i) una gran parte del efecto representa un traslado de actividades que, de todos modos, se hubieran producido en otras localidades del país, aunque se presume que las actividades en la región tienen un valor social especialmente valorado, y ii) la estimación de Isa Contreras (2020) aporta una cuantificación concreta del

impacto sobre dos variables específicas (empleo y valor agregado), pero no permite inferir los efectos que, gracias a la iniciativa de desarrollo fronterizo, pudieran haberse generado en la dinámica social y económica general de la región. Esto último es muy relevante, pues, aunque la pequeña cantidad de empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 seguramente no tienen un impacto considerable en primera instancia, existe la posibilidad de que se registren impactos más significativos a través de efectos multiplicadores en distintos ámbitos provinciales.

La exploración de esa posibilidad se basa en el método descrito anteriormente, que radica en la comparación de provincias fronterizas con provincias “similares”. Los resultados de los distintos enfoques guardan un alto nivel de coincidencia y, tras algunos ajustes menores, se considera como grupo de comparación a todas las provincias en el clúster que agrupa a la mayor cantidad de provincias fronterizas. “Similitud” no significa “igualdad” y, para cualquier variable individual, el promedio en las provincias fronterizas en 2001 podría ser distinto al valor promedio en las provincias similares. Como un control de tales diferencias, el análisis no se basará en la simple comparación de los dos grupos de provincias, sino en la observación de si las brechas que existían cuando entró en vigor la Ley núm. 28-01 aumentaron o disminuyeron durante el período de aplicación de la norma. Si, en una variable dada, las provincias fronterizas mejoran con mayor velocidad (o empeoran con menor velocidad) que las provincias similares, esto se interpretará como evidencia a favor de un impacto favorable de los incentivos de la Ley, mientras que si, por el contrario, las provincias fronterizas mejoran con menor velocidad (o empeoran con mayor velocidad) que las provincias similares, esto se interpretará como evidencia en contra de un impacto favorable del régimen fronterizo de incentivos.

En el cuadro 7 se presentan los resultados. En cada caso, se muestra la variación que las provincias fronterizas y las provincias similares han tenido a lo largo de un período determinado, la diferencia entre ambos grupos de provincias en el punto inicial y en el punto final, y la diferencia que experimentó la diferencia. Se usa un código de colores y se identifican con sombreado verde los casos en los cuales las provincias fronterizas tuvieron una evolución considerablemente más favorable que las provincias similares, en el sentido de que la diferencia de diferencias sea superior a 1 punto porcentual, y con un sombreado rojo los casos en los cuales las provincias fronterizas tuvieron una evolución menos favorable que las provincias similares, con una brecha de desempeño superior a 1 punto porcentual.

### Cuadro 7

República Dominicana: diferencia de diferencias entre provincias de zona fronteriza y provincias similares, en indicadores sociales y económicos, a lo largo del tiempo  
(En valores absolutos y porcentajes)

#### A. Indicadores demográficos

	2002-2010	2010-2019	Diferencia de diferencias
Tasa de crecimiento poblacional promedio (En porcentajes)			
Provincias similares	4,30	4,12	
Provincias fronterizas	2,77	2,14	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-1,53	-1,99	-0,46

#### B. Indicadores de desarrollo y capital humano

	Alrededor de 2002	2020	Diferencia de diferencias
Mortalidad infantil por cada 100 000 nacidos vivos (2004-2020)			
Provincias similares	9,61	12,69	
Provincias fronterizas	11,02	14,57	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	114,61	114,81	0,00
Tasa neta de matriculación en educación primaria (2010-2020) (En porcentajes)			
Provincias similares	96,12	94,87	
Provincias fronterizas	91,04	94,44	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-5,08	-0,42	4,66

	Alrededor de 2002	2020	Diferencia de diferencias
<i>Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años (2002-2020) (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	79,26	80,96	
Provincias fronterizas	75,41	73,91	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-3,85	-7,05	-3,21
<i>Tasa de indigencia (2000-2020) (En porcentajes de hogares)</i>			
Provincias similares	14,41	3,34	
Provincias fronterizas	20,15	5,28	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	5,75	1,94	-3,81
<i>Tasa de pobreza (2000-2020) (En porcentajes de hogares)</i>			
Provincias similares	31,78	18,72	
Provincias fronterizas	32,40	26,22	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	0,62	7,50	6,88
<i>Índice de desarrollo humano (IDH) (2010-2016)</i>			
Provincias similares	0,36	0,46	
Provincias fronterizas	0,30	0,40	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-0,06	-0,06	0,00

## C. Indicadores del mercado laboral

	2000-2005	2010-2016	Diferencia de diferencias
<i>Tasa de desocupación ampliada (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	15,39	14,49	
Provincias fronterizas	16,40	13,27	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	1,01	-1,21	-2,22
<i>Tasa de desocupación abierta (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	5,01	4,48	
Provincias fronterizas	2,79	2,81	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-2,22	-1,67	0,55
<i>Tasa de participación laboral ampliada (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	62,17	63,21	
Provincias fronterizas	57,75	60,33	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-4,42	-2,87	1,55
<i>Tasa de participación laboral abierta (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	55,35	56,59	
Provincias fronterizas	49,59	53,84	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-5,80	-2,80	3,00
<i>Ingreso laboral promedio por hora (En pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	25,44	60,16	
Provincias fronterizas	24,30	57,89	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	95,50	96,23	0,73
<i>Ingreso laboral mensual promedio (En pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	4 396,79	10 345,74	
Provincias fronterizas	4 237,58	9 990,29	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	96,38	96,56	0,18

## D. Indicadores de actividad empresarial

	2016	2020	Diferencia de diferencias
<i>Monto de beneficios en empresas formales (En millones de pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	2 576,80	4 017,60	
Provincias fronterizas	2 162,60	2 670,60	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	83,93	66,47	-17,45
<i>Monto de ingresos por ventas en empresas formales (En millones de pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	89 712,29	130 025,89	
Provincias fronterizas	36 074,33	46 483,41	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	40,21	35,75	-4,46

	2016	2020	Diferencia de diferencias
<b>Monto de salarios pagados por empresas formales (En millones de pesos dominicanos)</b>			
Provincias similares	607,50	854,80	
Provincias fronterizas	178,60	276,40	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	29,40	32,34	2,94
<b>Cantidad de asalariados en empresas formales</b>			
Provincias similares	68 408,00	94 388,00	
Provincias fronterizas	16 979,00	27 606,00	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	24,82	29,25	4,43
<b>Cantidad de personas jurídicas contribuyentes</b>			
Provincias similares	7 296,00	9 937,00	
Provincias fronterizas	2 306,00	3 033,00	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	31,61	30,52	-1,08

#### E. Indicadores de actividad financiera

	2012 o 2014	2020	Diferencia de diferencias
<b>Captaciones financieras (En millones de pesos dominicanos)</b>			
Provincias similares	4 142,45	7 574,69	
Provincias fronterizas	784,75	2 565,06	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	18,94	33,86	14,92
<b>Captaciones financieras per cápita (En pesos dominicanos)</b>			
Provincias similares	10 307,81	19 980,71	
Provincias fronterizas	5 521,50	10 520,73	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	53,57	52,65	-0,91
<b>Cajeros automáticos por cada 10.000 habitantes</b>			
Provincias similares	1,30	1,90	
Provincias fronterizas	1,10	1,50	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	84,46	79,12	-5,34
<b>Oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes</b>			
Provincias similares	10,7	13,71	
Provincias fronterizas	5,90	9,18	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	54,93	66,95	12,03

#### F. Indicadores de inclusión digital

	2011	2020	Diferencia de diferencias
<b>Cuentas de Internet fija</b>			
Provincias similares	2 760,30	8 717,10	
Provincias fronterizas	664,60	2 174,60	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	24,08	24,95	0,87
<b>Cuentas de telefonía fija</b>			
Provincias similares	7 234,33	8 086,11	
Provincias fronterizas	1 955,00	2 220,43	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	27,02	27,46	0,44

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y el Banco Central de la República Dominicana.

En el ámbito demográfico, la tasa de crecimiento de los dos grupos de provincias mantiene el mismo patrón a lo largo del tiempo: entre 2002 y 2010, las provincias fronterizas crecieron a un ritmo del 2,77%, mientras las provincias similares crecieron a un ritmo del 4,30%, con una brecha de un 1,53 puntos porcentuales entre ambos grupos. En el período subsiguiente, que abarca desde 2010 hasta 2019, ambas regiones redujeron el ritmo de crecimiento, y la brecha en las tasas se mantuvo en torno al 1,99 puntos porcentuales, de modo que la diferencia de diferencias no resultó significativa según el criterio adoptado<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La ASIBENAS (s.f.) destaca que, entre 2000 y 2020, las provincias fronterizas crecieron un 10% mientras el resto del país creció un 25,25%. Sin embargo, es importante indicar que el crecimiento del resto del país en realidad está concentrado en unas pocas localidades, sobre todo Santo Domingo, Samaná y La Romana.

Los indicadores de desarrollo y capital humano tienen tendencias que apuntan en direcciones distintas. Se observa que las provincias fronterizas tuvieron un desempeño mejor que el de las provincias similares en lo que se refiere a la matriculación en la educación primaria y redujeron en mayor medida que las provincias similares su tasa de incidencia de pobreza, pero tuvieron una evolución menos favorable en la tasa de alfabetización de la población joven y la tasa de pobreza moderada.

El desempeño de la región fronteriza frente al de las provincias similares parece ser superior en el ámbito laboral, en el que la mayoría de los indicadores muestra una evolución considerablemente más favorable. En particular, se observan mejoras relativamente significativas en las tasas de participación, tanto ampliada como abierta, y en las tasas de desocupación. No obstante, no resulta evidente ninguna mejora relativa en los indicadores de nivel de ingreso laboral, en los cuales las tendencias de los dos grupos de provincias consideradas mantienen una relación similar a lo largo del tiempo.

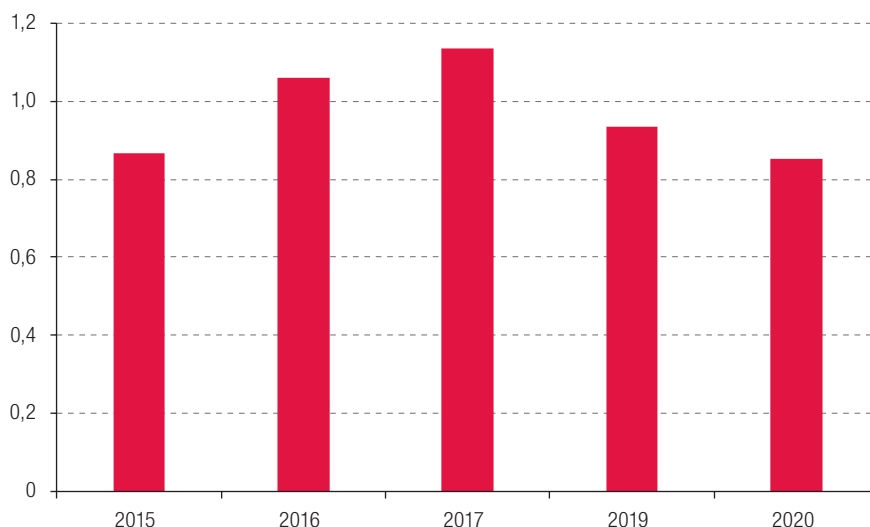
En otro orden, tampoco se observa un patrón de mejora en los indicadores relativos a la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y los indicadores de actividad empresarial tienen resultados divergentes según la variable considerada. En general, parece razonable concluir que los datos permiten inferir una leve mejora relativa en la evolución de la zona fronteriza, con una débil tendencia a estrechar las brechas con respecto a las provincias que le sirven de comparación, pero no existen pruebas de que la aplicación de la Ley núm. 28-01 haya generado o haya ido acompañada de un cambio sustancial en la dinámica regional, con respecto al patrón que la región venía mostrando desde antes de la aplicación de dicha ley.

## 4. Análisis de balance

Los resultados permiten concluir que, tanto en lo relativo al impacto económico y social como a los efectos en el orden competitivo, la Ley núm. 28-01 ha tenido una incidencia limitada. La apreciación sobre la magnitud del impacto no se altera si se suma el costo social adicional generado por el gasto tributario, es decir, las recaudaciones que el Estado deja de percibir como resultado de la aplicación de la Ley núm. 28-01, pues la magnitud de ese efecto también es limitada desde una perspectiva agregada. En 2019, el monto de gasto tributario en el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo fue de alrededor de 1.298 millones de pesos dominicanos, lo que equivale aproximadamente al 0,8% del gasto tributario total (tras excluir la parte que corresponde a personas físicas, organizaciones religiosas, compras por Internet y organismos del Gobierno) y un monto promedio de 12,13 millones de pesos dominicanos por empresa acogida al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo (véase el gráfico 5).

En conjunto, el costo de eficiencia y el costo tributario probablemente no sobrepasan de 2.000 millones de pesos dominicanos por año, que es un monto modesto frente al valor agregado generado por las actividades acogidas a la iniciativa. Además, la indagación muestra evidencias de posibles impactos positivos de la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo, a partir de la evolución relativamente mejorada de variables sociales y económicas de las provincias de la región, en comparación con un conjunto de provincias que, cerca del año 2000, tenían condiciones en cierto sentido similares a las de la región fronteriza. Sin embargo, esas evidencias son débiles y no apuntan hacia un efecto transformador de la Ley núm. 28-01 sobre la dinámica económica y social de la región beneficiaria.

**Gráfico 5**  
República Dominicana: gasto tributario generado por las empresas  
del Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo, 2015-2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

**Nota:** Excluye exenciones a personas físicas, organizaciones religiosas, compras por Internet y organismos del Gobierno.

## VII. Conclusiones

Una conclusión razonable es que el impacto de la Ley núm. 28-01 en la competencia parece ser bajo. A juzgar por la reducida cantidad de empresas acogidas al régimen y por el efecto, probablemente positivo pero débil, sobre la dinámica económica y social de la región, la incidencia de la iniciativa ha sido limitada. Los objetivos de este estudio no incluyen la indagación sobre las causas de ese resultado, pero es inevitable plantear algunas reflexiones al respecto. ¿Qué puede explicar los resultados tan pobres en la aplicación de una política que parece ser tan pertinente?

En primer lugar, la limitada cantidad de empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 parece tener dos razones principales. Por una parte, una política deliberada dirigida a limitar la cantidad de empresas beneficiarias. Como se expone en CCDF (2020), el pleno del organismo no se había reunido desde 2014 para clasificar nuevas empresas, pese a tener un número considerable de solicitudes. Concretamente, ya en ese momento, se disponía de una lista con al menos 34 nuevos proyectos para presentación, 15 de ellos precalificados por la Comisión de Evaluación a lo largo de los años previos, pero la reunión del organismo no resultó posible.

La cantidad de empresas acogidas también refleja un limitado atractivo de la iniciativa para el sector empresarial como un todo, dada la ausencia de acciones complementarias para adecuar el entorno a las necesidades empresariales mínimas. Mendoza (2019) presenta datos distintos sobre las fallas en la implementación de la Ley y destaca la ausencia de un programa de inversión en infraestructura de una magnitud tal que pudiera haber complementado la aplicación de dicha Ley. Conviene recordar que la inversión pública en las provincias fronterizas ha sido tradicionalmente escasa y, aunque en el último decenio ha tenido un valor per cápita superior al monto per cápita en el resto del país, aun en los años más favorables no ha sobrepasado el 12% de la inversión pública total.

En términos agregados, hasta el momento, la aplicación de la Ley núm. 28-01 ha sido relativamente insustancial, en lo que respecta tanto a sus beneficios como a sus costos. Con la aplicación de la nueva

Ley núm. 12-21, surge la oportunidad de concretar las expectativas que dieron origen a la ley anterior. Tal vez sea posible afirmar que entre los modestos resultados de la Ley núm. 28-01 se destaca el hecho de ejemplificar los elementos que deben evitarse en el diseño e implementación de un programa de ayuda estatal si se quiere garantizar la combinación de un impacto favorable y, a la vez, evitar efectos adversos sobre la competencia en los mercados.

## Bibliografía

- ASIBENAS (Asociación de Industrias de Bebidas No Alcohólicas) (s.f.), "Ley 28/01 sobre la zona especial de desarrollo fronterizo: estudio de impacto", presentación inédita.
- CCDF (Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo) (2020), *Plan Estratégico 2020-2021* [en línea] <https://ccdf.gob.do/transparencia/phocadownload/PlanEstrategico/PlanEstrategicoInstitucionalCCDF2020-2021.pdf>.
- Comisión Europea (2014), "Metodología común para la evaluación de las ayudas estatales", *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión* (SWD (2014)), Bruselas, 28 de mayo.
- \_\_\_\_\_(2006), "Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013", *Diario Oficial de la Unión Europea*, 4 de marzo.
- DASA (2012), "La utilización de la ley de incentivos fronterizos 28-01", documento elaborado para la Asociación de Industrias de Bebidas No Alcohólicas (ASIBENAS), septiembre.
- Isa Contreras, P. (2020), "Evaluación del impacto de la Ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Distrito Nacional: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)", inédito.
- Mendoza, I. (2019), *La ley 28-01: un esquema de incentivo para la zona fronteriza*, Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2021), *Diagnóstico de las brechas estructurales de la zona fronteriza*, Santo Domingo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), *Competition, State Aids and Subsidies: Contribution from the U.S. Federal Trade Commission* (DAF/COMP/GF/WD(2010)67), Global Forum on Competition.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, Nueva York.
- Posner, R. y W. Landes (1981), "Market power in antitrust cases", *Harvard Law Review*, vol. 94, N° 5, marzo.
- PROCOMPETENCIA (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) (2022), *El impacto de ayudas estatales desde la perspectiva de la competencia: el caso de la Ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo*, Santo Domingo.
- Roa Chalas, G. J. (2015), "Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso", Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano [en línea] <https://www.opd.org.do/index.php/analisis-politicas-publicas/596-temas-economicos-politicas-publicas/1996-balance-de-la-ley-de-desarrollo-fronterizo-entre-el-olvido-y-la-necesidad-de-progreso>.

# El joven Raúl Prebisch y la traducción de Adolph Wagner en 1919: indicios de una crítica relativista<sup>1</sup>

Fágner João Maia Medeiros y Luiz Felipe Bruzzi Curi

Recibido: 16/11/2022  
Aceptado: 22/03/2023

## Resumen

En este artículo se analizan los primeros pasos de Raúl Prebisch cuando todavía era un joven estudiante de la Universidad de Buenos Aires, entre 1918 y 1922. Entre sus actividades, Prebisch tradujo textos de economistas extranjeros para la *Revista de Ciencias Económicas* de su universidad, contribuyendo a la difusión de las ideas en la Argentina. Se analiza la traducción de Adolph Wagner realizada por Prebisch en 1919 y se encuentran indicios de que el autor habría modificado el texto, por una parte, al seleccionar para traducir fragmentos que destacan el equívoco de imponer el libre comercio como beneficioso para todas las naciones y, por otra, al omitir la defensa del método deductivo neoclásico. En virtud de lo expuesto, se entiende que las omisiones de Prebisch relativizan la idea, hasta ahora consagrada en la literatura, de que el argentino era un neoclásico convencido durante sus primeros años de formación.

## Palabras clave

Prebisch, Raúl, economistas, pensamiento, historiografía, investigación histórica, documentos, traducción

## Clasificación JEL

B15, B31, B41

## Autores

Fágner João Maia Medeiros es Doctorando en Economía del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) (Brasil). Correo electrónico: fagnerjmaia@cedeplar.ufmg.br.

Luiz Felipe Bruzzi Curi es Profesor del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) (Brasil). Correo electrónico: luizfelpelfbc@cedeplar.ufmg.br.

<sup>1</sup> Los autores desean agradecer la colaboración del personal de la Biblioteca Hernán Santa Cruz en Santiago (y, en especial, de Fabián Barros) por el apoyo brindado en la visita a los archivos de Raúl Prebisch.

## I. Introducción

“*Traduttore, traditore*”, dice el aforismo italiano. Según esta máxima, las traducciones siempre contendrían algún tipo de modificación del texto original. El sentido de este aforismo es, evidentemente, negativo: los cambios de sentido realizados por el traductor terminarían por “traicionar” el pensamiento original. En el estudio de la historia de las ideas, sin embargo, es posible ver la tensión entre el texto original y su traducción en sentido positivo, sobre todo cuando se adopta una perspectiva metodológica más contextualista. Este sentido positivo puede entenderse en el marco de, por lo menos, dos ejes. En el primero, y tal vez más evidente, el texto traducido se destaca como fuente privilegiada para documentar y evaluar los procesos de difusión de ideas. En este caso, el uso de la traducción como fuente permite examinar tanto la efectiva circulación de un texto o de las ideas de un pensador, como la intención, en un determinado contexto cultural, de asimilar un discurso producido en otro contexto<sup>2</sup>. En otras palabras, las traducciones pueden ayudar a responder preguntas como las siguientes: ¿cómo se produjo la circulación internacional de un determinado libro en un período histórico dado?, ¿cuáles eran las demandas y los intereses que llevaron a una editorial o un periódico a encargar y publicar la traducción de un texto específico?

Existe, no obstante, un segundo eje que puede orientar el uso del texto traducido como fuente para la historia de las ideas. Se trata aquí de invertir el sentido del proverbio italiano y no pensar en la manera en que el traductor traiciona el pensamiento original, sino en la manera en que la traducción revela algo sobre las ideas del traductor. Desde esta perspectiva, el traductor ocupa una posición tensa, que no llega a ser la de autor de un nuevo texto, pero indudablemente tampoco es la de un transmisor pasivo de un mensaje ya pronto. Es en el marco de este eje metodológico que se procura analizar la traducción que el estudiante argentino Raúl Prebisch realizó en 1919 de algunos pasajes del libro de texto del entonces célebre economista alemán Adolph Wagner. Prebisch era alumno de curso de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), una institución pionera en la institucionalización de la enseñanza académica de materias específicamente económicas en América Latina, y publicó su traducción en la *Revista de Ciencias Económicas*, una publicación periódica organizada por el cuerpo de estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas para la divulgación de debates de teoría y coyuntura económicas.

Sin lugar a dudas, Prebisch es una de las figuras más estudiadas en la historia de las ideas económicas latinoamericanas, sobre todo como uno de los fundadores del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esa producción historiográfica, que se analiza en la segunda sección, se basa esencialmente en lo que Prebisch escribió o dijo. Si bien a partir de ello ya se generó un sólido conocimiento sobre sus ideas económicas, el examen de un texto suyo producido como traductor es fascinante, porque se basa en lo que Prebisch “no dijo” o, al menos, dijo sin ser el autor. El texto en castellano, publicado en la *Revista de Ciencias Económicas* en 1919, fue escrito por Prebisch, pero su nombre solo apareció al final y, a los efectos de la publicación, la autoría del texto es de Wagner. De esta forma, la selección de pasajes y palabras para la traducción y, sobre todo, los cambios realizados por el traductor Prebisch con respecto al texto original adquieren un sentido interesante si se examinan a partir del segundo eje analítico, que ve en la traducción una perspectiva desde la que se puede observar el pensamiento del traductor.

Esta atención a los detalles aparentemente “menores” de una obra se asocia con el paradigma indiciario que, de acuerdo con Ginzburg (1989, págs. 145-151), es un método interpretativo basado en los detalles insignificantes que revelan algo sobre una obra o un autor. En el caso de la historia del arte, por ejemplo, no hay que basar la interpretación de un cuadro en los rasgos más vistosos (y fácilmente imitables), como la sonrisa o la mirada, sino en los detalles menos influenciados por las características

<sup>2</sup> Véase una reflexión de este tipo en el campo de la historia de las ideas económicas en Cardoso (2009).

generales de una escuela artística, como el lóbulo de la oreja o la uña. En estos detalles, el control del artista, ligado a la tradición cultural y estética a la que pertenece, puede debilitarse y dar lugar al rasgo individual, específico. Desde esta perspectiva, algunas decisiones de Prebisch al traducir un texto alemán al español (a partir de su edición francesa) se acercan a lo que Ginzburg (1989, pág. 150) define como “datos marginales”, que pueden ser reveladores porque se sitúan en momentos en los que el control de la autoría se distiende. El traductor, situado en esa zona gris entre la autoría y la transmisión de un texto ajeno, puede imprimir en el texto cambios mínimos, que apenas modifican su sentido general, pero revelan algo sobre quién los hizo. De esta manera, la omisión de un pasaje específico en la traducción de Prebisch puede revelar un rasgo particular, dejando entrever un indicio, una pista sobre la formación de una línea de pensamiento propia.

En su traducción de Wagner, Prebisch omitió un pasaje favorable al uso del método deductivo, que toma el interés personal “egoísta” como fundamento general de la acción económica humana. Aunque tiene poco impacto en la estructura general del texto traducido, la intervención de Prebisch en el texto de Wagner puede tomarse como un indicio, en palabras de Ginzburg, de una postura más relativista con respecto a la ciencia económica. Si se tiene en cuenta la trayectoria intelectual posterior de Prebisch, informada por el intento de adecuar una ciencia económica de tendencia universalista a una realidad histórica específica, este indicio de una postura relativista ya en 1919 es sin duda digno de consideración. Es evidente que estos indicios no permiten caracterizar, en términos definitivos, el pensamiento de una figura como Prebisch. Lo que se busca con esta perspectiva indiciaria es precisamente inferir, a partir de un conjunto de pistas y un minucioso análisis del contexto, relaciones que puedan tener sentido y aportar algo nuevo a nuestros conocimientos sobre las ideas del joven Prebisch.

Para desarrollar estos temas, el texto se divide en cinco secciones, además de esta introducción. En la segunda sección se trata de situar el debate en el ámbito de la historiografía relativa a las ideas económicas del joven Prebisch, haciendo hincapié en el potencial del análisis indiciario para abordar el fenómeno de la ilusión biográfica. En la tercera sección se analiza el origen social de Prebisch, con miras a certificar la preparación del autor para ejercer el oficio de traductor en la *Revista de Ciencias Económicas* a los 18 años de edad. En la cuarta sección se presenta el contexto histórico de la formación y la actuación del joven Prebisch, en particular las características de la *Revista de Ciencias Económicas* de la UBA y las circunstancias relacionadas con la labor intelectual de traducir a un autor extranjero. En la quinta sección se examina el texto de Wagner-Prebisch en sí, mostrando su lugar en la difusión internacional de ideas, su sentido general y la especificidad de las intervenciones de Prebisch. Por último, se delimitan las consideraciones finales.

## II. Historiografía e ilusión biográfica

La historiografía en torno a la figura de Raúl Prebisch forjó la imagen de un autor que, a lo largo de su trayectoria, transitó de la ortodoxia (como estudiante de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y como parte de la tecnocracia argentina) a una posición diametralmente opuesta en la posguerra, cuando —bajo la égida de la CEPAL— pasó a ser recordado como un ícono del estructuralismo latinoamericano.

En general, esta narración no se construyó de la nada, sino que se basa en los propios relatos autobiográficos dejados por el autor. Por regla general, el uso del género autobiográfico como fuente primaria en la historia de las ideas supone límites y desafíos, dado el carácter selectivo de la exposición de los recuerdos de un autor. En esta línea de pensamiento, Bourdieu (1986) advierte que este tipo de relato, en esencia, aspira a dar sentido y coherencia a la trayectoria de un autor, estableciendo un orden que es, al mismo tiempo, lógico y cronológico, además de estar orientado a justificar proyectos personales o señalar las “raíces” de determinadas formulaciones. Es por ello que, de acuerdo con Bourdieu (1986), este tipo de texto puede motivar inconscientemente una “ilusión biográfica”.

En el caso concreto de Prebisch, su espacio autobiográfico comenzó a construirse en la década de 1970, cuando empezó a concebir su relato autobiográfico<sup>3</sup>. Esto ocurrió inicialmente por medio de una entrevista (de carácter biográfico) concedida a Magariños (1991) en 1971, en la que Prebisch estableció las pautas de la manera en que debería leerse su trayectoria intelectual hasta ese momento. Sería la historia de un joven neoclásico que, a partir de la experiencia empírica y el interés en descifrar la realidad argentina, habría buscado sus propios medios para interpretar el desarrollo periférico.

Esta narración con respecto al “joven Prebisch” se extendió a los relatos de la década siguiente. Se citan como ejemplo las entrevistas biográficas concedidas a Julio González del Solar en 1983 y a David Pollock (Pollock, Kerner y Love, 2002) en 1985, que repiten la misma narración. Además, incluso en conferencias pronunciadas entre 1980 y 1981, se observa que, al exponer sus tesis recientes sobre el “capitalismo periférico”, Prebisch siempre mencionaba sus años de formación, tachándose de “ortodoxo convencido” para contrastar con su pensamiento en aquel momento<sup>4</sup>. En palabras del autor: “yo era un neoclásico, señores. Creo que de haber seguido con esa fe profunda, que se fue perdiendo hasta quedar muy raros vestigios de ella en estos momentos [...]” (Prebisch, 1982, pág. 68). Por último, en su célebre ensayo autobiográfico (Prebisch, 1983) que, aunque firmado por Prebisch, fue preparado por su secretario técnico Adolfo Gurrieri (2022), la trayectoria del autor aparece organizada en una secuencia de cinco etapas lógicas, en la que el advenimiento de la Gran Depresión de 1930 habría puesto en duda su “fase ortodoxa”, que habría superado a partir de sus reflexiones teóricas elaboradas con la salida del Banco Central de la República Argentina en 1943.

En este contexto, Prebisch se convirtió, en palabras de Bourdieu (1986), en el ideólogo de su propia vida, al proponer un razonamiento lineal para su pensamiento e inducir así a una ilusión biográfica. En primer lugar, armonizó la trayectoria del “joven Prebisch” como un ortodoxo, eliminando así la complejidad de su formación para adaptar esa fase inicial a una narración “por etapas”. En segundo lugar, incurrió en el anacronismo de describir al “joven Prebisch” como ortodoxo en la perspectiva de los años setenta, dentro de una concepción de lo que era la ortodoxia neoclásica en ese contexto de los años setenta, y no en el período en que estuvo en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA<sup>5</sup>.

De acuerdo con Bourdieu (1986), el problema de la ilusión biográfica es su absorción en la literatura. En el caso concreto del joven Prebisch, la historiografía inicialmente no prestó atención a este período de la trayectoria del autor. La primera obra importante sobre el joven Prebisch fue *Del ortodoxo al conservador ilustrado*, escrita por González y Pollock (1991). Como se indica en el título, los autores presentan a un joven economista ortodoxo que, en la década de 1930, llegó a las más altas esferas del Estado argentino trabajando para gobiernos conservadores. En general, esta obra es un desdoblamiento del relato biográfico de Prebisch, pues utiliza como fuente principal la mencionada entrevista realizada por el propio Pollock. La novedad de los autores consistió en mostrar la manera en que la actuación de Prebisch a lo largo de la década de 1920 habría llevado al autor a contrastar la realidad empírica de la Argentina con los postulados de la economía neoclásica. Un episodio crucial habría sido el informe “Anotaciones sobre la crisis ganadera” (Prebisch, 1991), elaborado para la Sociedad Rural Argentina. Sobre la base de una amplia base estadística de precios, el joven Prebisch habría constatado, en la práctica, las imperfecciones de los mercados.

El artículo de Gurrieri (2001), titulado “Las ideas del joven Prebisch”, también se puede incluir en esta línea interpretativa. De manera similar, Gurrieri continúa la narración de un joven Prebisch ortodoxo, cuyas bases de filiación teórica se habrían erosionado ante la crisis de 1930, haciendo que el autor buscara otras interpretaciones del proceso económico para orientar su actuación en el sector público

<sup>3</sup> Por “espacio autobiográfico” debe entenderse aquí una arquitectura de textos (ensayos, entrevistas, diarios y escritos personales, entre otros) que tienen la función de construir y producir una determinada imagen del autor (Arfuch, 2010).

<sup>4</sup> Este episodio se vuelve más interesante al saber que Prebisch, en ese momento, revisaba sus ideas escribiendo ensayos críticos sobre el capitalismo periférico. Véanse más detalles en Medeiros (2021).

<sup>5</sup> Véase una distinción entre la economía neoclásica en los períodos de entreguerras y posguerra en Morgan y Rutherford (1998).

argentino. La figura de Keynes cobraría protagonismo durante la década de 1930. Por último, cabe mencionar la biografía de Prebisch escrita por Dosman (2008), que muestra a un joven Prebisch que, a pesar del acceso a múltiples referencias en su período de formación, seguía siendo un economista ortodoxo completamente fiel a la teoría de las ventajas comparativas.

De este breve análisis de la historiografía se desprende que, si bien la literatura contribuye a hacer más compleja la imagen del “joven Prebisch”, también reproduce la ilusión biográfica construida por el propio autor de un economista ortodoxo que, a partir de la observación de la realidad empírica, modificó paulatinamente su base ideológica. Como se argumenta en las siguientes secciones de este artículo, la traducción que Prebisch realizó de un texto de Adolph Wagner de 1919 proporciona indicios de que el autor tenía una predisposición al relativismo teórico incluso antes de abordar la realidad empírica argentina. En otras palabras, esa traducción sugiere que tal vez el joven estudiante Prebisch no haya sido tan fiel a las ideas de la economía neoclásica de su época.

### III. El origen social del joven Prebisch

La formación del economista Raúl Prebisch se destaca por una sólida educación, que le permitió alcanzar una notable posición académica y saltar, con cierta facilidad, entre los más altos cargos de la estructura estatal argentina en las décadas de 1920 y 1930. Resulta útil, por lo tanto, seguir los primeros pasos de este joven Prebisch, como se procura hacer en este trabajo, centrándose en lo que Magariños (1991) clasificó como el “período de formación” de Prebisch, entendido como: vida familiar y escolar, juventud y graduación. En otras palabras, los años que preceden a la “vida pública” del autor. Sin embargo, este ejercicio de regresión no es desinteresado, se seleccionó este período debido a lo que Bourdieu (1972) denominó *habitus*, es decir, estableciendo la correspondencia entre las prácticas individuales y las condiciones sociales y existenciales del individuo.

Prebisch nació en 1901 en la provincia de Tucumán, donde vivió hasta los 17 años. En ese período, el origen social del autor se forjó dentro de una típica relación argentina de fines del siglo XIX: la unión entre hombres inmigrantes europeos (padre: el alemán Albin Prebisch) y mujeres argentinas herederas de familias vinculadas con las oligarquías agrarias (madre: Rosa Linares Uriburu). Esta combinación permitió a su padre obtener acceso a los principales círculos de la alta sociedad de una región en pleno desarrollo cultural. Tras su matrimonio, Albin Prebisch se destacó en la vida cultural tucumana, al asumir la cátedra de inglés en el Colegio Nacional de Tucumán y participar en la fundación de clubes y del Banco Comercial de Tucumán. Además, su contribución al capital cultural de Raúl Prebisch (y de sus otros siete hijos) habría sido la transmisión de su vasto conocimiento en materia de idiomas, pues hablaba con fluidez alemán, inglés, español y tenía algunos conocimientos de francés y holandés (Praxedes, 2020)<sup>6</sup>.

Sin embargo, la formación cultural del joven Prebisch debe atribuirse, en mayor medida, a su rama materna. Los Uriburu formaban parte de un antiguo linaje familiar que se remonta a las luchas por la independencia argentina y se destacaban en la escena local por sus vínculos políticos y la propiedad de tierras. Por este lado, se destacaba la figura de Segundo Linares (abuelo) como referente intelectual del joven Prebisch. Era abogado, propietario del diario *El Norte* y con una larga trayectoria política, incluso en el senado y la presidencia regional de la recién creada Unión Cívica Radical. Fundado en 1891, este partido se destacó en el panorama político argentino por la defensa de los pilares de la democracia liberal. En una entrevista, Prebisch afirmó: “todos nosotros hemos tenido una propensión intelectual que, seguramente, viene del abuelo” (Magariños, 1991, pág. 33).

<sup>6</sup> Albin Prebisch se abstuvo de educar a sus hijos en sus propias tradiciones e intentó “argentinizarlos”, optó por socializarlos en español y en la tradición católica, por lo que no les enseñó alemán y, aún menos, los preceptos protestantes. Véanse más detalles en Dosman (2008).

En este contexto, “los Prebisch” se fueron convirtiendo en figuras destacadas en el marco político y cultural argentino, sobre todo por la importancia que se daba a los estudios y a la formación cultural en esos años (Terán, 1977). Raúl Prebisch y sus hermanos crecieron, en palabras de Barboza (2018), en una “Tucumán cultural”: una provincia que se transformaba en un centro de gravitación cultural y económica en el norte del país. A partir de los últimos 25 años del siglo XIX, la creación de un conjunto de instituciones educativas (escuelas y universidades) y culturales permitió la circulación de saberes y la gestación de una vida intelectual. El joven Prebisch habría asistido, por ejemplo, a colegios de gran prestigio (Colegio del Sagrado Corazón, Colegio Nacional de Tucumán y Colegio Nacional de Jujuy), donde obtuvo los prerrequisitos necesarios para acceder a la vida letrada, es decir, el estudio de lenguas extranjeras, la literatura, la integración en círculos políticos y el conocimiento científico<sup>7</sup>.

En vista de ello, este contexto formativo arroja luz sobre un Prebisch diferente del que se suele describir en la literatura, que insiste en representarlo como un autor cuyo origen social en la “periferia de la periferia” le habría dificultado obtener una educación intelectual legítima. Esta imagen distorsionada se encuentra, por ejemplo, en Love (2001). Por el contrario, los años de formación del joven Prebisch le garantizaron, de acuerdo con Bourdieu, la acumulación de un capital cultural más que suficiente para ingresar, en 1918, en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y desempeñar el oficio de la traducción en la *Revista de Ciencias Económicas*.

## IV. El joven Prebisch y su contexto en la *Revista de Ciencias Económicas*

En abril de 1918, Prebisch comenzó sus estudios en la UBA. En una entrevista, declaró: “[...] había leído en los diarios acerca de una Facultad de Ciencias Económicas que se había creado en Buenos Aires en los últimos años. Pedí a alguien que me mandara los programas, y ahí empecé a encontrar bastante interés” (Magariños, 1991, pág. 38). Como se mencionó, la Facultad de Ciencias Económicas era una institución joven, pues se había creado en octubre de 1913 y había iniciado sus actividades al año siguiente. Hasta entonces, los debates académicos sobre economía en Buenos Aires se circunscribían casi exclusivamente a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. A partir de entonces, la institucionalización de la Facultad de Ciencias Económicas se produjo mediante la herencia de profesores de los cursos de derecho (de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales) y comercio (del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas (CECE), creado en 1912) y, simultáneamente, mediante la absorción del Instituto de Altos Estudios Comerciales por la UBA, que lo transformó en la Facultad de Ciencias Económicas (Arana, 2022; Scarano, 2022). Este episodio habría constituido un marco para la renovación de los estudios de economía en la Argentina. En este contexto, Prebisch se trasladó a Buenos Aires para frecuentar la primera facultad con formación en economía de América Latina, inicialmente constituida por la carrera de contador público y un doctorado en ciencias económicas. Además, Buenos Aires también se destacaba en el escenario regional como el principal centro de gravitación intelectual, sobre todo en materia de economía (Love, 1995).

En la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Prebisch recibió una formación teórica y práctica sobre temas de derecho económico, contabilidad, comercio y teoría económica (véase el anexo A1). De acuerdo con López (2008, pág. 180), “[...] se buscaba que un graduado fuese a la vez contador, economista, perito financiero y asesor jurídico económico”. Según Caravaca y Plotkin (2007), la creación del curso representaba una demanda de profesionales que pudieran ayudar al país

<sup>7</sup> Sobre el dominio de lenguas extranjeras, Prebisch habría dicho: “Yo hice mis estudios primarios y llegué hasta el tercer año del Nacional en un colegio de padres franceses lourdistas que me enseñaron a leer y escribir en castellano y en francés en mi provincia de Tucumán” (Popescu, 1986, pág. 15, citado en López, 1989, pág. 73). López añade que Prebisch habría estudiado inglés del segundo al cuarto año de secundaria en el Colegio Nacional de Jujuy, así como italiano en el quinto año.

en el ámbito del proceso de expansión y sofisticación económica en curso. En algunas entrevistas, Prebisch describió la formación adquirida en la Facultad de Ciencias Económicas como neoclásica, al decir: “cuando inicié mi carrera como joven economista y profesor durante los años veinte creía firmemente en las teorías neoclásicas” (Prebisch, 1983, pág. 1077). Seguramente, la teoría neoclásica dominaba las actividades de la Facultad de Ciencias Económicas. Se destacan las figuras de Hugo Broggi y Luis Roque Gondra, que ofrecían un curso libre de economía matemática basado en autores apreciados por la corriente dominante de la época, como William Stanley Jevons, Carl Menger, Léon Walras, Francis Edgeworth, Alfred Marshall, Vilfredo Pareto, Irving Fischer, Antoine A. Cournot y Hermann H. Gossen. Para Scarano (2022), este fue el primer curso de “economía pura” de América del Sur. Además, la certificación del dominio neoclásico se produjo cuando Gondra asumió la cátedra de economía política en 1920, e incorporó al curso a economistas italianos como Vilfredo Pareto, Maffeo Pantaleoni y Enrico Barone.

Si bien en la Facultad de Ciencias Económicas había una predisposición a la economía neoclásica, no todo se limitaba a esta. López (2001) sugiere que la tardía recepción de la economía neoclásica en la Argentina habría permitido la circulación de otras vertientes e ideologías, como el historicismo, el nacionalismo, el cooperativismo y el socialismo de Estado. Arana (2022) destaca a un grupo de profesores, provenientes del derecho e influidos por el pensamiento económico alemán, que difundieron la obra de esos autores (Gustav Schmoller, Friedrich List y Adolph Wagner) en sus clases. Se destacan aquí algunos de los principales nombres de la Facultad de Ciencias Económicas: Enrique Ruiz Guiñazú, Félix Martín y Herrera, Marco M. Avellaneda, Juan José Díaz Arana y José Antonio Terry. La convivencia de estos diferentes grupos en la facultad llevó al surgimiento de disputas y debates, tanto sobre cuál debería ser el perfil profesional del curso (más científico o más profesional), como sobre la esencia de la economía como matemática o ciencia social (Caravaca y Plotkin, 2007)<sup>8</sup>. Esta pluralidad de ideas, sumada al florecimiento de disputas entre los profesores de la Facultad de Ciencias Económicas, constituye un indicio sobre las razones del joven Prebisch para traducir los escritos de Adolph Wagner en la *Revista de Ciencias Económicas*.

Prebisch reconocía la relevancia de algunos profesores de la Facultad de Ciencias Económicas en su formación, a saber: Luis Roque Gondra, que le recomendaba lecturas, Mauricio Nirenstein, por su vasta cultura e interesantes indicaciones de lectura, y el director de la Facultad de Ciencias Económicas, Eleodoro Lobos, que le ofrecía clases particulares todos los jueves en su estudio jurídico (Dosman, 2008; Solar, 2006). Sin embargo, en general, el joven Prebisch se quejaba de la enseñanza de economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, por considerarla limitada y conducida por profesores que no estaban interesados en la situación económica de la Argentina. Estas condiciones habrían llevado a Prebisch a buscar sus propios medios para mejorar su formación, es decir, una instrucción autodidacta. En sus diarios:

[...] salvo rarísimas excepciones, los profesores de la Facultad eran muy deficientes. Tanto es así que después del primer año, con la reforma universitaria, se nos dio asistencia libre a clase y yo, en lugar de ir a clase, me metía en la biblioteca por la mañana y por la tarde. Ocho horas diarias. Y siempre estudié solo (Magariños, 1991, pág. 45).

Esta flexibilidad en los estudios fue posible gracias a la reforma universitaria que eliminó la asistencia obligatoria. Dicha reforma fue encabezada por organizaciones estudiantiles de distintas instituciones educativas del país con la propuesta de aumentar el grado de democratización de las

<sup>8</sup> Scarano (2022) reconstruye la discusión sobre la elaboración del plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas y revela la disputa entre tres proyectos: i) Hugo Broggi presentó un plan que hacía hincapié en la formación matemática y la economía política de cuño marginalista; ii) J. Bianco priorizaba el conocimiento nacional en detrimento del estudio de la economía mediante leyes generales, listando numerosos cursos jurídicos y cuatro cursos de geografía económica; por último, iii) C. Rodríguez Etchart se preocupaba por aportar similitudes con los planes de estudio de otros países, pero incrementando el número de asignaturas y ofreciendo cursos optativos. Como resultado, el plan de estudios se construyó a partir de estas tres propuestas (véase el anexo A1).

universidades argentinas (Donghi, 1962). Mientras tanto, Prebisch enumeraba entre sus lecturas a economistas clásicos (Adam Smith y David Ricardo) y manuales de economistas extranjeros (italianos e ingleses). Además, dijo haberse actualizado sobre la base de revistas científicas, como el *Quarterly Journal of Economics* (Pollock, Kerner y Love, 2002). Por lo tanto, el dominio de lenguas extranjeras fue un factor fundamental para la formación autodidacta del autor.

Prebisch también citó el marxismo como otra de sus fuentes formativas y, en una entrevista, contó que la efervescencia de la Revolución Rusa de 1917 había despertado el interés de un grupo de jóvenes universitarios, incluido él mismo, que dijo haber abordado *El Capital* de Karl Marx y leído a otros autores como Rosa Luxemburgo, Lenin y Trotsky (Magariños, 1991). Mallorquin (2012) señala que el ambiente académico de Prebisch aún no estaba marcado por hegemonías teóricas y que el autor también tomó conocimiento de otros socialistas, como Filippo Turati y John A. Hobson, y de los cooperativistas y el “socialismo gremial”. En palabras del propio autor: “a esa edad, cuando llegué a Buenos Aires, a la Universidad, me convertí en socialista. Me fui hacia el otro extremo” (Pollock, Kerner y Love, 2002, pág. 536).

Prebisch afirma que, en sus primeros años de estudio, seguía lo que sucedía en la Unión Soviética, interesándose en los discursos de los líderes de la revolución. Asimismo, mantenía una relación cercana con algunos miembros del Partido Socialista en Buenos Aires, estrechando relaciones con intelectuales socialistas, entre los que se destacaban figuras como Juan Bautista Alberdi, Nicolás Avellaneda, Domingo Sarmiento, Juan Bautista Justo y Alejandro Bunge (Iñíguez, 2003; Souza, 2015). Los autores mencionados eran intelectuales que estaban a la vanguardia del “proyecto urbanizador argentino”, es decir, a favor de la industrialización-urbanización del país. Durante el período universitario, Prebisch siguió sobre todo las actividades de Justo, que tradujo la obra de Karl Marx al español y fue uno de los fundadores del Partido Socialista de la Argentina<sup>9</sup>. Sin embargo, fueron los “hermanos Bunge” (Alejandro y Augusto) a quienes de hecho Prebisch se acercó durante sus estudios. En primer lugar, Alejandro, que en 1920 invitó a Prebisch a trabajar bajo su supervisión en la Universidad de La Plata, impartiendo una serie de seminarios. Augusto, por su parte, dominaba el panorama político al actuar en el Congreso y editar dos periódicos (*La hora* y *Crítica*). Ambos hermanos eran partidarios del pensamiento alemán y defendían el modelo alemán de seguro social y proteccionismo como herramienta para lograr la “independencia económica” de la Argentina.

Por último, se destaca el interés de Prebisch por “otro Pareto” al final de sus estudios, en referencia a las contribuciones sociológicas del italiano. El ánimo socialista de Prebisch fue paulatinamente sustituido por la defensa, sostenida por Pareto (1916), de una “élite tecnocrática” capaz de guiar al Estado mediante herramientas racionales por encima de los intereses personales. Prebisch dijo en una entrevista: “todas las mañanas me sentaba a bordo a digerir *La sociología general* de Pareto, otro autor que tuvo una gran influencia en mi formación” (Magariños, 1991, pág. 56). En octubre de 1923, Prebisch organizó una conferencia en memoria del italiano en la Facultad de Ciencias Económicas. Posteriormente, su exposición fue publicada en la *Revista de Ciencias Económicas* con el título “La sociología de Vilfredo Pareto” (Prebisch, 1923)<sup>10</sup>.

Con respecto a la actuación de Prebisch en la universidad, cabe destacar su importante papel político como líder estudiantil entre 1920 y 1921 (Dosman, 2008) y su activa participación en la *Revista de Ciencias Económicas*, de la que llegó a ser redactor y —junto a Alfredo L. Palacios y J. Waisman— director en 1921. En líneas generales, la *Revista de Ciencias Económicas* se había creado junto con la Facultad de Ciencias Económicas (la primera edición data de julio de 1913, incluso antes del inicio de las actividades de la facultad). Estaba organizada casi exclusivamente por estudiantes del CECE y

<sup>9</sup> El pedido de no publicación de un artículo de opinión de Prebisch titulado *¿Salarios a oro?* (Prebisch, 1920b) en el diario *La hora*, prohibido por Justo por ir en contra de sus publicaciones, habría llevado al joven Prebisch a desistir de su afiliación al Partido Socialista y a distanciarse de sus actividades (Magariños, 1991).

<sup>10</sup> Cabe recordar que Prebisch figura en la literatura como uno de los receptores de las ideas de Pareto en la Argentina (López, 2002).

funcionaba como un espacio para que estos pudieran, con amplia libertad editorial, publicar trabajos científicos y artículos de opinión y difundir las ideas de reconocidos economistas del país y del mundo (Arana, 2015). Con respecto a la organización y el contenido de la revista, al principio esta se publicaba con periodicidad mensual, manteniendo un gran flujo de artículos que incluían: i) análisis de coyuntura nacional e internacional; ii) debates de teoría económica; iii) reflexiones sobre problemas económicos; iv) análisis de normas y legislación profesional; y v) traducciones. De acuerdo con Arana (2022), la revista se convirtió rápidamente en una importante fuente para enterarse de aspectos prácticos y teóricos en materia de economía<sup>11</sup>.

A lo largo de sus estudios, el joven Prebisch publicó una amplia gama de textos en la *Revista de Ciencias Económicas*. Además, con la reforma universitaria, el autor pudo ingresar en el consejo editorial de la revista. En sus primeros textos, el interés del argentino en temas de coyuntura internacional resulta evidente. Entre ellos, se enumeran los siguientes: “Investigaciones sobre el standard de vida en China” (1919a), “El costo de la vida en Italia” (1919b), “La guerra y la población de Francia” (1919c), “La riqueza y renta del mundo antes de la guerra” (1919d), “La situación financiera de Francia” (1919e), “El medio circulante y los precios en Italia” (1920a) y “La Conferencia de Bruselas” (1921a)<sup>12</sup>. Solo más tarde, en 1921, prevalece una mayor predisposición del autor a ocuparse de temas más teóricos, sobre todo en relación con los ciclos económicos. Sember (2010) señala el artículo “Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñera” (Prebisch, 1921b, 1921c, 1922a, 1922b), una publicación dividida en cuatro ediciones de la *Revista de Ciencias Económicas*, como el primer gran trabajo de Prebisch sobre el tema de los ciclos y la economía monetaria.

Por último, el joven Prebisch también trabajó asiduamente como traductor. En esa época, se exigía a los alumnos un amplio conocimiento de idiomas, pues en los cursos de la Facultad de Ciencias Económicas predominaba la bibliografía en francés e italiano (López, 1989). Por lo tanto, no era inusual que algunos profesores tradujeran textos básicos que se utilizarían en sus clases. En una entrevista, Prebisch relató que Gondra, por ejemplo, había publicado la traducción de *Principios de economía pura* (del original: *Principi di economia pura*) de Maffeo Pantaleoni para usarla en su curso (Pantaleoni, 1918). Debido a su vasto conocimiento de idiomas, Prebisch no tardó en emprender esta actividad y cuenta: “cuando [Nirenstein] empezó a traducir el libro de [Enrico] Barone me dijo: ‘Vea, este es un excelente libro; ¿por qué no sigue usted la traducción?’ Y yo la seguí” (Solar, 2006, pág. 20, citado en Mallorquín, 2006). En 1926, la UBA publicó su traducción de *Principios de Economía Política* (del original: *Principi di Economia Politica*) (Barone, 1926). Anteriormente, Prebisch había realizado otras traducciones para la *Revista de Ciencias Económicas*, vertiendo al español fragmentos de Adolph Wagner (1919a, 1919b), que se analizarán en la quinta sección, y el libro del estadounidense John H. Williams, *Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money 1880-1890*. Esta segunda traducción, realizada en el marco de su trabajo como ayudante del Seminario de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas, se publicó en cinco números de la *Revista de Ciencias Económicas* con el siguiente título: “El comercio internacional argentino en un régimen de papel moneda inconvertible” (Williams, 1921a, 1921b, 1921c, 1921d y 1921e).

<sup>11</sup> Hasta entonces, la única revista especializada en economía era *El Economista Argentino*, creada en 1891 y cuya última edición data de 1916. La *Revista de Ciencias Económicas* se creó en 1913, seguida por los *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, en 1915, y la *Revista de Economía Argentina*, editada por Alejandro Bunge, en 1918 (López, 2007; Caravaca y Plotkin, 2007).

<sup>12</sup> Algunos de los textos solo estaban firmados “R. P.”. Más tarde se supo que eran de autoría de Prebisch.

## V. El texto de Adolph Wagner y su traducción por Raúl Prebisch

Adolph Wagner (1835-1917) falleció poco antes de que Prebisch publicara su traducción de algunos párrafos de *Grundlegung der politischen Oekonomie* o “Fundamentos de la economía política”, uno de los volúmenes que componían su extenso libro de texto *Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie*, de amplia difusión internacional, con traducciones al francés y (parcial) al italiano y asimilaciones en países tan distantes entre sí como los Estados Unidos, España, el Brasil y el Japón, además, claro está, del caso de Prebisch en la Argentina. En los Estados Unidos, las ideas de Wagner se difundieron gracias a discípulos como Henry Carter Adams y Richard Ely, en el ámbito de un movimiento más amplio de economistas estadounidenses que, entre fines del siglo XIX y principios del XX, realizaban sus estudios de doctorado en universidades alemanas (Carlson, 1999). En España, Wagner influyó en el pensamiento de hombres públicos que promovieron la modernización de las finanzas públicas españolas a principios del siglo XX, como Flores de Lemus y Francisco Bernis (Astigarraga y Zabalza, 2014). También pensadores brasileños de ese período histórico, como Rui Barbosa, tuvieron en Wagner una referencia para abordar temas como la moneda y las finanzas públicas (Bruzzi Curi, 2019; Bruzzi Curi y Cunha, 2022). En el Japón, las ideas de Wagner sobre política social formaron parte del amplio proceso de recepción de ideas económicas en la segunda fase de la Restauración Meiji (Nishizawa, 2001).

Como demuestra la amplia circulación internacional de sus ideas, Wagner fue un profesor de economía bastante influyente en la Alemania de su época, que perteneció a un movimiento intelectual y político conocido como socialismo de Estado. El rasgo distintivo de esta rama del socialismo era su énfasis en la gestión del presupuesto público como regulador de la distribución del ingreso en la sociedad. En el plano intelectual, esto se reflejó en el desarrollo de la ciencia de las finanzas públicas (*Finanzwissenschaft*), que constituía un volumen aparte en el libro de texto de Wagner. El objeto de esa ciencia eran la tributación, el gasto público, la deuda pública y otros aspectos relacionados con la administración económica del Estado. En este campo, Wagner elaboró un manual que se destacó por su visión positiva del papel de la expansión del gasto público como factor de civilización. Este tipo de perspectiva hizo de Wagner una importante referencia internacional a la hora de pensar y reformar las finanzas públicas en una clave más favorable a la expansión de la extensión y el alcance de las actividades estatales (Schulz, 2013; Bruzzi Curi y Cunha, 2022).

Su perspectiva específica sobre las finanzas públicas y su fama como estudioso de esta materia sin duda contribuyeron, al menos en parte, a que Prebisch tomara conocimiento de Wagner. La disponibilidad de la traducción francesa de su volumen sobre finanzas públicas, *Traité de la science des finances* (1913), en la Biblioteca de la Universidad de Buenos Aires y la inclusión de la traducción francesa de su manual, *Les fondements de l'économie politique* (1904), en la bibliografía del curso de economía política dictado por Nirenstein en la Facultad de Ciencias Económicas favorecerían esta hipótesis (López, 1989). De la misma manera, las obras de autores alemanes (como Wagner) servían como base teórico-ideológica para algunos profesores de la facultad.

El pasaje traducido, sin embargo, no está relacionado con el tema de las finanzas públicas, sino que se trata de una discusión sobre los motivos de la acción económica, en un registro que combina consideraciones de economía política y psicología. En la organización general de la obra, los párrafos traducidos (§30 a §41, según la numeración de las versiones alemana y francesa) forman parte del volumen sobre *Les fondements de l'économie politique*, Libro primero: La naturaleza económica del hombre. Objeto. Tareas. Métodos. Sistema de economía política, Capítulo 1: La naturaleza económica del hombre. En otras palabras, Prebisch seleccionó “el inicio” del libro teórico de Wagner para traducir, prescindiendo de la larga introducción que precede al capítulo 1. Como

era habitual en los manuales alemanes de esa época, la introducción incluía una extensa revisión de las doctrinas económicas hasta entonces, es decir, un resumen de la historia del pensamiento económico hasta ese momento.

El inicio de la exposición propiamente teórica de Wagner tenía el objetivo de examinar en detalle la naturaleza de la acción económica humana, como se expresa en el título del “Libro primero”. En la introducción al tema, situada en los párrafos inmediatamente anteriores al comienzo de la traducción de Prebisch, Wagner buscó situar el problema de la naturaleza económica humana mediante una amplia gama de referencias: además de asimilaciones de la economía política, cabe destacar la referencia a una literatura psicológica relativamente actualizada, incluidos Höffding y Wundt. A continuación, Wagner partió de los conceptos de necesidad (*Bedürfnis*), satisfacción (*Befriedigung*), instinto de satisfacción (*Befriedigungstrieb*) y trabajo (*Arbeit*), para llegar a una definición de economía que le permitiera abordar la naturaleza económica del hombre.

Wagner articuló esos conceptos en sus definiciones básicas para llegar a una definición de economía (*Wirtschaft*), en un camino que va desde la necesidad humana en su forma más básica (la necesidad de conservación de la propia vida), pasando por el instinto de satisfacción y el trabajo, hasta llegar a la economía. Ese camino se sintetiza en la siguiente definición:

La economía (en el sentido más amplio de la palabra) es la síntesis de las acciones de trabajo, realizadas de acuerdo con el principio económico, orientadas a la creación y utilización continuas de bienes para la satisfacción de necesidades, en un circuito humano cerrado (o supuestamente cerrado) de necesidad y satisfacción (Wagner, 1892, pág. 81, [traducción propia]).

El “principio económico” sería, para Wagner (1892, pág. 80), el principio psicológico según el cual solo se inicia una acción si se evalúa internamente que la comodidad de la satisfacción de la necesidad superará la incomodidad del esfuerzo realizado.

A partir de esta definición de economía, Wagner pasa a un análisis, ya no de la naturaleza humana en general, sino de la naturaleza económica del hombre. Esa naturaleza económica derivaría de la necesidad, el instinto de satisfacción, el instinto de conservación y el propio interés, mediados por evaluaciones, comparaciones y juicios realizados bajo la prevalencia del principio económico. Wagner reconocía que la naturaleza económica era solo una parte de la naturaleza humana más general y, por lo tanto, susceptible de distintos tipos de modificaciones. Sería una naturaleza variable en cada individuo, según su clase, estrato, pueblo, época, país, costumbres y cultura. De este modo, la naturaleza económica humana sería variable en la historia. Sin embargo, Wagner hizo una precisión: en esencia, esta naturaleza económica se presenta, en todos los hombres, de forma común, en los motivos, pensamientos, esfuerzos y acciones gobernados por ella. Esto se debería a que dicha naturaleza cambia muy lentamente, al menos en los períodos de tiempo relevantes para la historia humana. Por ese motivo, el estudio de esta naturaleza debería asumir que se trata de una categoría “absoluta” y, como tal, un factor relevante, a veces decisivo, para el individuo (Wagner, 1892, pág. 82).

Este tipo de postura con respecto a la historicidad de la naturaleza económica del hombre expresa el compromiso que Wagner buscaba establecer entre el relativismo de la escuela histórica, bastante influyente en el medio académico alemán de su época, y las corrientes de pensamiento económico más inclinadas a tratar las categorías en términos más generales, como la economía política británica. Admirador de la obra de Alfred Marshall, Wagner (1891) escribió una reseña de *Principles of Economics* en la que reprendía a sus colegas alemanes por prestar poca atención a los avances teóricos en curso en Gran Bretaña. No es correcto, por lo tanto, situar a Wagner como vinculado a la segunda generación de la escuela histórica alemana, solo por una coincidencia cronológica y por afinidades con Schmoller en cuanto a la cuestión social y la defensa de una política económica proteccionista (Bruzzi Curi y

Almeida, 2022). Por sus contribuciones en el campo de las finanzas públicas y su postura reformista en política social, Wagner puede considerarse como un socialista de Estado. Desde el punto de vista de la teoría y el método, sin embargo, fue un pensador de influencias diversas, que admitía la validez de algunos argumentos historicistas, pero no cambiaba el método deductivo por el relativismo histórico. En general, a partir de su definición de la economía, es posible asociar a Wagner con el punto común que, según Tribe (1995, pág. 72), abarcaba gran parte del discurso alemán del siglo XIX: la centralidad del ser humano y de sus necesidades como punto de partida para la consideración de la vida económica.

Es en esta línea de reflexión, sobre las acciones humanas y sus motivaciones basadas en la necesidad, que se sitúan los primeros pasajes traducidos por Prebisch, del capítulo 1, sección 2. Prebisch tituló el “artículo” publicado en la *Revista de Ciencias Económicas* con el título de esta sección: “Diferencia y combinación de móviles en los actos económicos” (Wagner, 1892, pág. 83 [original]; Wagner, 1919a, pág. 429 [traducción]). Wagner destacaba en ese punto que los seres humanos actúan a partir de una combinación de motivos distintos, pero de forma unitaria. Las acciones humanas no dependen solamente de los motivos económicos y la búsqueda del interés personal. En general, existen varios motivos que concurren a una acción, incluso aunque predominen los motivos económicos. Si bien la diferenciación no siempre es fácil, porque el comportamiento humano es unitario y responde a varios motivos al mismo tiempo, la acción humana es diferente de una acción motivada solo por el interés personal, “por el deseo de obtener una mayor ventaja posible, al precio del menor sacrificio” (Wagner, 1892, pág. 86 [original]; Wagner, 1919a, pág. 432 [traducción]).

En sus comentarios sobre las concepciones existentes en la literatura económica con respecto a este punto, Wagner destacó que la “antigua teoría”, es decir, la economía política clásica, había dedicado muy poca atención al tema. En su opinión, esta escuela habría extrapolado las motivaciones del hombre de ciudad moderno a un conjunto de seres humanos diferentes. Ese “tratamiento igual para todos” sería la consecuencia de esa “psicología unidimensional” (o “imperfecta”, en la traducción de Prebisch), que desconoce el carácter de la acción económica como motivada por varios determinantes. Por lo tanto, Wagner reivindicaba un cierto relativismo, un tratamiento diferente para fenómenos y contextos diferentes. Criticaba la abolición pura y simple del “antiguo derecho, coactivo a veces, pero también protector” y la consecuente sumisión de la agricultura y la industria al mismo derecho económico. El mismo equívoco se manifestaba en la aplicación de la “libertad comercial extendida a los pueblos y países más diversos” (Wagner, 1892, pág. 86 [original]; Wagner, 1919a, pág. 432 [traducción]).

Prebisch seleccionó para traducir un pasaje de Wagner sobre un punto teórico bastante general —la naturaleza de la acción económica humana— en el que, sin embargo, hay una perspectiva relativista que desemboca en una crítica de la concepción de que la libertad comercial es beneficiosa en todos los contextos. Este argumento no era nuevo: estrechamente asociado a las proposiciones de Alexander Hamilton en defensa de las manufacturas estadounidenses a finales del siglo XVIII, adquirió su formulación más conocida con Friedrich List a principios del siglo XIX. Compartida por algunos pensadores de inclinación historicista, como Schmoller, esta línea de argumentación se utilizaba frecuentemente en el debate público, en Alemania y otros contextos, en defensa de las medidas de protección de la industria como forma de facilitar el proceso de superación del atraso económico (Tribe, 1988; Boianovsky, 2013). No se puede extraer, de la selección de pasajes realizada por Prebisch, un “respaldo” a esta crítica relativista de Wagner. Sin embargo, la elección y traducción de este fragmento específico son indicios de un contacto, ya en 1919, con una línea de argumentación económica basada en la diferenciación de los países desde el punto de vista de su desarrollo y, por consiguiente, de la aplicabilidad del libre comercio. La apertura comercial podría, en este sentido, no favorecer la prosperidad comercial de determinados países, sobre todo aquellos con una estructura industrial poco desarrollada.

Una vez establecida la idea de que la acción humana comporta diversas motivaciones, Wagner distinguió cinco motivos (o móviles directores) de la acción económica. Prebisch tradujo al castellano los análisis referidos a los tres primeros motivos, dejando en la última parte de la traducción la promesa “continuará” que, sin embargo, no se cumplió. Los motivos de Wagner se dividían en cuatro motivos egoístas y un quinto motivo no egoísta. El primer motivo era la búsqueda de ventajas económicas personales y el miedo a la pobreza. El segundo motivo se refería al temor al castigo y la esperanza de reconocimiento. El tercer motivo era el sentido del honor, la búsqueda de consideración y el miedo a la vergüenza y el desprecio. Estos fueron, por lo tanto, los tres motivos incluidos en la traducción de Prebisch para la *Revista de Ciencias Económicas*. Además de estos, en el libro de texto de Wagner se describen el cuarto y el quinto motivo. Aún en el ámbito “egoísta”, el cuarto se relacionaba con el impulso a la actividad y el placer que proporciona ser activo, el trabajo y sus resultados y el miedo a la inactividad (pasividad). Por último, el quinto motivo, “no egoísta”, se refería al instinto de actuar moralmente por mandato interno, el sentido del deber y el miedo al remordimiento (Wagner, 1892, pág. 87 [original]; Wagner, 1919a, pág. 433-434 [traducción]).

Al examinar el primer motivo, Wagner lo asoció al instinto de satisfacción de las necesidades, señalando que este motivo sería el gran fundamento de la actividad económica. Sin embargo, la búsqueda del interés personal no prevalecería libremente: las “ideas religiosas y morales”, así como la “influencia del clima”, podrían dificultar el desarrollo del primer móvil, contradecirlo o incluso aniquilarlo. Además, argumentaba Wagner, incluso en situaciones en las que predominara, este móvil se cruzaría con otros, que podrían aumentar o reducir su eficacia. La “antigua teoría clásica” y la “escuela de Manchester” no habrían tenido suficientemente en cuenta estos cruces, al apoyar todo su debate sobre las acciones económicas y los fenómenos derivados de ellas en este primer móvil. En opinión de Wagner, la “teoría clásica inglesa” no habría exactamente negado la existencia de otros motivos de la acción humana, pero los habría clasificado como no económicos: serían objeto de la moral, la psicología, la política, pero no de la ciencia económica (Wagner, 1892, págs. 88-89 [original]; Wagner, 1919a, págs. 435-436 [traducción]).

A continuación, Wagner destacó la importancia de este motivo ligado al interés personal para el método de la ciencia económica, al sugerir que:

“También es sobre este primer móvil, que la antigua escuela ha fundado sobre todo el *método* de la economía política: *la deducción que parte de este móvil*, es decir, la deducción que parte del interés personal, del egoísmo” (Wagner, 1892, págs. 89-90 [original]; Wagner, 1919a, pág. 436 [traducción]).

En el próximo capítulo, en el que trataremos del método, mostraremos lo que hay de justo y legítimo en este procedimiento. Por ahora, cabe solamente observar, una vez más, que, bajo determinados supuestos y precauciones, el procedimiento no solo está permitido, sino que es útil y también necesario (Wagner, 1892, págs. 89-90 [traducción propia]).

En su traducción, Prebisch omitió el segundo párrafo del pasaje citado, terminando esta subsección con la observación, de tono crítico, de que la “antigua escuela” había fundado el método de la economía en una deducción realizada a partir del egoísmo humano. La omisión podría atribuirse a la edición francesa de Giard & Brière (Wagner, 1904), utilizada por Prebisch en su traducción, según una nota a pie de página. Sin embargo, la consulta de dicha traducción permite descartar esta hipótesis, pues el párrafo final, que legitima el método deductivo de la “antigua escuela”, consta en la versión francesa, en una traducción fiel al original alemán. En este sentido, no parece haber otra posibilidad que atribuir la omisión de este pasaje a Prebisch. Las imágenes 1, 2 y 3 ayudan a ilustrar este punto.

## Imagen 1

Pasaje del texto original alemán

Auf dieses erste Motiv wurde ferner in der älteren Theorie auch vornemlich oder, in der angedeuteten Weise, wieder ausschliesslich die Methode der Disciplin begründet: die Deduction aus

90 1. B. 1. K. Wirthschaftl. Natur des Menschen. 2. A. §. 35. 36.

diesem Motiv, denn das will die Deduction „aus dem Selbstinteresse“, „aus dem Eigennutze“ im Grunde bedeuten.

Ob und wie weit dieses Vorgehen richtig und berechtigt ist, wird später, besonders im Abschnitt von der Methode im nächsten Kapitel erörtert werden. Vorläufig nur die wiederholte Bemerkung, dass es unter gewissen Voraussetzungen und Cautelen nicht nur zulässig, sondern auch zweckmässig, ja nothwendig ist (§. 4, §. 67 ff.).

§. 35. — b) Behandlung dieses Motivs in der Theorie. Dieses erste Motiv wird aber nun in der älteren Theorie

Fuente: A. Wagner, *Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie. Erste Hauptabteilung: Grundlegung der politischen Ökonomie*, Leipzig, 1892, págs. 89-90.

## Imagen 2

Traducción del pasaje en la versión francesa citada por Prebisch

C'est aussi sur ce premier mobile que l'ancienne école a surtout fondé la méthode de l'économie politique : la *déduction en partant de ce mobile*, c'est-à-dire la *déduction en partant de l'« intérêt personnel »*, de l'« égoïsme ».

Dans le chapitre suivant, où nous parlerons de la méthode, nous montrerons ce qu'il y a de juste et de légitime dans ce procédé. Pour le moment, bornons-nous à répéter que dans certaines hypothèses, et sous certaines réserves, il est non seulement permis, mais il devient nécessaire et utile (§ 4, § 67 et s.).

§ 35. — b) *Emploi de ce mobile dans la théorie.* —

Fuente: A. Wagner, *Les fondements de l'économie politique*, Tomo I, París, Giard & Brière, 1904, pág. 129.

## Imagen 3

Traducción del pasaje en la versión española de Prebisch

También es sobre este primer móvil, que la antigua escuela ha fundado sobre todo el *método* de la economía política: la *deducción que parte de este móvil*, es decir, la deducción que parte del interés personal, del egoísmo.

b) *Empleo de este móvil en la teoría.* — Para la antigua teoría, este móvil se encuentra en todas partes, actúa en todas

Fuente: A. Wagner, "Diferencia y combinación de móviles en los actos económicos", *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 77, 1919, pág. 436.

De las imágenes 1, 2 y 3 se desprende claramente que el pasaje que precede inmediatamente al párrafo que comienza con “Empleo de este móvil en la teoría” (numerado §35 en las ediciones alemana y francesa) fue omitido en la traducción de Prebisch. Tal como aparece en la traducción de Prebisch, el análisis del primer motivo de la acción económica humana —el interés personal egoísta— termina con una nota crítica: el énfasis recae en el hecho de que la “antigua escuela inglesa” no tuvo en cuenta motivaciones alternativas al interés personal, sobre todo en la formulación de su método. Sin el comentario validador de la “deducción que parte del interés personal”, el tono de este pasaje específico es sin duda más relativista en la traducción proporcionada por Prebisch. Aunque no rechazaba el método universalista basado en la deducción, Wagner reconocía el valor de algunas críticas historicistas y se preocupaba por sopesar los argumentos. En este sentido, su texto se presta bien a este tipo de intervención que, aunque mínima, puede cambiar el tono de un pasaje, haciendo que la crítica relativista suene más fuerte a los oídos del lector. Cabe señalar que este fue el único cambio realizado por Prebisch en su traducción: en los pasajes que se refieren al segundo y el tercer motivo de la acción económica, la traducción reproduce íntegramente el texto original.

Esta traducción de 1919 permite entrever que Prebisch ya estaba en contacto con una línea de argumentación económica ligada a la crítica del librecambismo. Aunque el tema central del texto traducido son las motivaciones de la acción económica humana, en un punto específico se menciona el equívoco de pensar que el libre comercio sería beneficioso para naciones económicamente distintas. Algunos párrafos más adelante, Prebisch intervino en el texto, en una omisión que terminó por modificar el tono de la argumentación de Wagner sobre el método de la economía. Su reconocimiento de algunas críticas relativistas llegó, en la traducción de Prebisch, sin el comentario final que validaba el método de la “antigua escuela” clásica. El contacto con la crítica relativista del librecambismo en esta traducción de 1919 estuvo, por lo tanto, acompañado de esta pequeña pero potencialmente reveladora modificación textual.

De acuerdo con un paradigma indiciario, este aparente “desliz” de dejar de lado un pasaje del texto puede verse como una pista, un rastro, como los “olfateados” por los detectives que buscan dilucidar un hecho. En este sentido, proporcionan un ángulo oblicuo desde el que es posible cuestionar las narraciones autobiográficas sobre la formación de una línea de pensamiento. En otras palabras, es posible disputar la idea de que, a lo largo de la década de 1920, a partir de la observación empírica de la economía argentina (sobre todo de la ganadería de exportación), Prebisch habría comenzado a entender la vulnerabilidad externa latinoamericana y a elaborar una crítica al libre comercio. Estos “datos marginales” encontrados en la traducción del texto de Wagner permiten vislumbrar, ya en el estudiante de 1919, una disposición intelectual al relativismo metodológico, relacionada con una sospecha sobre los beneficios del libre comercio. De esta manera, el Prebisch que se lanzó al estudio empírico de los temas relacionados con el funcionamiento de las economías periféricas ya había dejado “huellas”, vestigios de una línea de pensamiento relativista y recelosa del librecambismo.

## VI. Consideraciones finales

La actividad intelectual del joven Prebisch en la *Revista de Ciencias Económicas* plantea algunos interrogantes sobre el período formativo del autor y permite visitar la historiografía en torno a la figura de Raúl Prebisch. En este sentido, las traducciones de Adolph Wagner, publicadas por Prebisch en 1919, no solo arrojan luz sobre los mecanismos de difusión y recepción de las ideas económicas en la Argentina, sino que también proporcionan indicios sobre las ideas de esta figura en materia de economía durante los primeros años desde su egreso de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Como se vio, este último eje permite contestar, en palabras de Bourdieu, la ilusión biográfica que se cierne sobre la trayectoria del autor.

En primer lugar, con respecto a la traducción de Wagner, si bien el joven Prebisch seleccionó para traducir un fragmento con un tema amplio (como la naturaleza de la acción económica humana), no dejó de insertar sus marcas, aunque “marginales”, en el texto, ya sea definiendo lo que debería (o no) traducirse u omitiendo un pasaje de la versión original. En rigor, se observa que Prebisch no fue un mero transmisor de un mensaje escrito de Wagner, pues sus decisiones como traductor terminaron por modificar el tono de una parte del texto. La omisión del pasaje sobre el método deductivo puso de relieve la crítica relativista de Wagner al universalismo de la “vieja escuela”. Esta crítica pasaba, entre otros aspectos, por una sospecha listiana con respecto a los beneficios supuestamente universales del libre comercio.

Estas señales dejadas por el joven Prebisch en el texto de Wagner son indicios que permiten relativizar la propia narración biográfica contada por Prebisch (en los distintos textos de género autobiográfico) a partir de los años setenta, de que era un neoclásico plenamente convencido y que solo a partir de los efectos deletéreos de la crisis de 1930 empezaría a cuestionar la validez de esas teorías. En otras palabras, la propia experiencia empírica del autor lo habría llevado a rechazar categóricamente el uso de leyes económicas generales para explicar el caso periférico. En general, en palabras de Bourdieu, esta “ilusión biográfica” concebida por el autor fue absorbida por la literatura sin mucha resistencia y el resultado inevitable fue la distorsión de la imagen de Prebisch cuando era estudiante de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Frente a las contradicciones señaladas, la traducción de Wagner ayuda a revelar un joven economista no tan dogmático ni tan convencido de que la economía neoclásica tuviera respuestas suficientes a los problemas económicos. En estos términos, incluso antes de que Prebisch se enfrentara a los límites de la economía neoclásica (mediante su experiencia empírica) durante las décadas de 1920 y, sobre todo, de 1930, en su segundo año de estudios en la Facultad de Ciencias Económicas ya mostraba signos de resistencia a aceptar la supuesta universalidad de las bases metodológicas del pensamiento neoclásico. Además, esos vestigios dejados por Prebisch también llevan a una reflexión sobre lo que realmente significaba ser un economista en formación en la Argentina de las primeras décadas del siglo XX. Por una parte, es necesario tener en cuenta que el debate público en Buenos Aires ya se caracterizaba por una feroz disputa entre librecambistas y defensores del proteccionismo. Por otra, también es importante comprender que Prebisch adquirió su formación en economía en un momento en que las jerarquías académicas de la disciplina aún no estaban cristalizadas, lo que permitía a los estudiantes tener contacto con otros marcos teóricos, como se vio en el caso de Prebisch. Es en ese ambiente que se produce su recepción “creativa” del pensamiento de Wagner, caracterizada por el compromiso entre una teorización más universalista centrada en las necesidades humanas y un reconocimiento de las críticas relativistas, de inspiración historicista.

## Bibliografía

- Arana, M. (2022), “De profesionales y científicos en las Ciencias Económicas, 1913-1945”, *Historia de la Universidad de Buenos Aires (1881-1945)*, Tomo II, vol. 2, P. Buchbinder (org.), EUDEBA.
- (2015), “En el núcleo de la edad dorada del desarrollo: la Revista de Ciencias Económicas, UBA (1958-1963)”, tesis de maestría y especialización en economía política, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Arfuch, L. (2010), *O espaço biográfico: dilemas da subjetividade contemporânea*, Río de Janeiro, EdUERJ.
- Astigarraga, J. y J. Zabalza (2014), “Public finance in Spain in the early twentieth century”, *The European Journal for the History of Economic Thought*, vol. 21, N° 4.
- Barboza, D. P. (2018), *O Jovem Prebisch (1901-1943)*, tesis de maestría en sociología, São Paulo, Universidade de São Paulo (USP).

- Barone, E. (1926), *Principios de Economía Política*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Bourdieu, P. (1986), "L'illusion biographique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 62-63.
- (1972), *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Ginebra, Lib. Droz.
- Boianovsky, M. (2013), "Friedrich List and the economic fate of tropical countries", *History of Political Economy*, vol. 45, N° 4.
- Bruzzi Curi, L. F. (2019), "Adolph Wagner's economic thought in Brazil: money and public finance in the turn of the 20<sup>th</sup> century", *The European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 26, N° 3.
- Bruzzi Curi, L. F. y I. C. S. Almeida (2022), "Beyond the Sonderweg: defining political economy in 19<sup>th</sup>-century Germany", *The European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 29, N° 2.
- Bruzzi Curi, L. F. y A. M. Cunha (2022), "The dissemination of public economics in Brazil at the turn of the 20<sup>th</sup> century: Rui Barbosa between law-making and policymaking", *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 44, N° 2.
- Caravaca, G. y M. Plotkin (2007), "Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935", *Desarrollo Económico*, vol. 47, N° 187.
- Cardoso, J. L. (2009), "Reflexões periféricas sobre a difusão internacional do pensamento econômico", *Nova Economia*, vol. 19, N° 2.
- Carlson, B. (1999), "Wagner's legacy in America: re-opening Farnam's inquiry", *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 21, N° 3.
- Donghi, T. H. (1962), *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Dosman, E. J. (2008), *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, Québec, McGill-Queen's Press.
- Ginzburg, C. (1989), *Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história*, São Paulo, Companhia das Letras.
- González, N. y D. H. Pollock (1991), "Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943", *Desarrollo Económico*, vol. 30, N° 120.
- Gurrieri, A. (2022), "Entrevista de Fágner João Maia Medeiros. Entrevista a Adolfo Gurrieri", Santiago, 4 de agosto.
- (2001), "Las ideas del joven Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Iñiguez, C. P. (2003), *Herejías periféricas: Raúl Prebisch: vigencia de su pensamiento*, Buenos Aires, Nuevohacer.
- López, M. F. (2008), *Economía y economistas argentinos 1600-2000*, Buenos Aires, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- (2007), "Revistas argentinas de economía: de tiempos de la colonia a internet", *Estudios Económicos*, vol. 24, N° 49.
- (2002), "Recepción del pensamiento de Pareto en Argentina", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- (2001), "La ciencia económica argentina en el siglo XX", *Estudios Económicos*, vol. XXVIII, N° 38.
- (1989), "Raúl Prebisch y la Universidad de Buenos Aires", *El pensamiento de Raúl Prebisch*, R. Prebisch, A. Canavese y M. F. López, Buenos Aires, Editorial Tesis/Fundación Raúl Prebisch.
- Love, J. (2001), "Furtado e o estruturalismo", *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*, L. C. Bresser-Pereira y J. M. Rego (eds.), São Paulo, Editora 34.
- (1995), "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930", *The Cambridge History of Latin America*, L. Bethell (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Magariños, M. (1991), *Diálogos con Raúl Prebisch*, Ciudad de México, BANCOMEXT/Fondo de Cultura Económica.
- Mallorquín, C. (2012), "La vuelta alrededor del mundo de Raúl Prebisch antes de 1949" [en línea] [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=847](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=847).
- (2006), "Textos para el estudio del pensamiento de Raúl Prebisch", *Cinta moebio* vol. 25 [en línea] [www.moebio.uchile.cl/25/mallorquin.htm](http://www.moebio.uchile.cl/25/mallorquin.htm).
- Medeiros, F. J. M. (2021), "Crise e transformação na última fase do pensamento de Raúl Prebisch (1976-1986): do tecnocrata modernizador para um crítico do capitalismo", tesis de maestría en desarrollo económico, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) [en línea] <https://hdl.handle.net/20.500.12733/2216>.
- Morgan, M.S. y M. Rutherford (ed.) (1998), "From interwar pluralism to postwar neoclassicism", *Annual Supplement*, vol. 30, Durham, Duke University Press.

- Nishizawa, T. (2001), "Lujo Brentano, Alfred Marshall, and Tokuzo Fukuda. The reception and transformation of the German Historical School in Japan", *The German Historical School: The Historical and Ethical Approach to Economics*, Y. Shionoya (ed.), Abingdon, Routledge.
- Pantaleoni, M. (1918), *Principios de economía pura*, Buenos Aires, Librería La Facultad.
- Pareto, V. (1916), *Trattato di sociologia generale*, Florencia, G. Barbèra.
- Pollock, D. H., D. Kerner y J. L. Love (2002), "Aquellos viejos tiempos: la formación teórica y práctica de Raúl Prebisch en la Argentina. Una entrevista realizada por David Pollock", *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 164.
- Popescu, O. (1986), "Raúl Prebisch (1901-1986). In memoriam", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Salta.
- Praxedes, D. (2020), "Raúl Prebisch y la vida cultural tucumana", *Prismas*, vol. 24, N° 1.
- Prebisch, R. (1991), "Anotaciones sobre la crisis ganadera", *Obras 1919-1948: Tomo I: 1919-1928 - Artículos y ensayos*, vol. 1, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- (1983), "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. I (2), N° 198.
- (1982), "La crisis del desarrollo. Conferencia pronunciada en Buenos Aires el 4 de diciembre de 1980", *Contra el Monetarismo*, R. Prebisch, Buenos Aires, El Cid Editor/Fundación para la Democracia en la Argentina.
- (1923), "La sociología de Vilfredo Pareto", *Revista de Ciencias Económicas*, año XI, serie II, N° 27.
- (1922a), "Anotaciones sobre nuestro medio circulante", *Revista de Ciencias Económicas*, año X, serie II, N° 6-7.
- (1922b), "Anotaciones sobre nuestro medio circulante", *Revista de Ciencias Económicas*, año X, serie II, N° 6-7.
- (1921a), "La Conferencia de Bruselas", *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, N° 91.
- (1921b), "Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñera", *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie II, N° 3.
- (1921c), "Desde el primer Banco Nacional hasta la crisis de la Oficina de Cambios", *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie II, N° 4.
- (1920a), "El medio circulante y los precios en Italia", *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, N° 84-85.
- (1920b), "Salarios a oro", *La Vanguardia (Buenos Aires)*, Archivo de trabajo Raúl Prebisch 1920-1986, caja 1, Santiago, Biblioteca Hernán Santa Cruz.
- (1919a), "Investigaciones sobre el standard de vida en China", *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 73.
- (1919b), "El costo de la vida en Italia", *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 73.
- (1919c), "La guerra y la población de Francia", *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 73.
- (1919d), "La riqueza y renta del mundo antes de la guerra", *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 74.
- (1919e), "La situación financiera de Francia", *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 75.
- Scarano, E. R. (2022), "La creación de la Facultad de Ciencias Económicas. Antecedentes y características del primer período (1913-1925)", *Historia de la Universidad de Buenos Aires (1881-1945)*, vol. 2, P. Buchbinder (ed.), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, EUDEBA.
- Schulz, J. P. (2013), *Finanzwissenschaft im deutschsprachigen Raum und in den Vereinigten Staaten, 1865-1917. Ursprung, Inhalt und Wissenschaftstransfer*, Marburg, Metropolis-Verlag.
- Sember, F. (2010), "The origins and evolution of the monetary thought of Raúl Prebisch", tesis de doctorado, París, Università di Macerata/Université de Paris 1, Panthéon Sorbonne.
- Solar, J. G. D. (2006), "Conversaciones con Raúl Prebisch", *Textos para el estudio del pensamiento de Raúl Prebisch*, C. Mallorquín, Cinta de Moebius: Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales, N° 25.
- Souza, L. E. S. (2015) "Antecedentes desenvolvimentistas na formação intelectual de Raúl Prebisch", *Revista de Economia Política e História Econômica*, N° 33.
- Terán, J. (1977), *Los Prebisch. 115 años. Su historia y descendencia. Genealogía Familiar* [en línea] <https://docplayer.es/114039604-Los-prebisch-115-anos-su-historia-y-descendencia.html>.
- Tribe, K. (1995), *Strategies of Economic Order. German Economic Discourse 1750-1960*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1988), "Friedrich List and the critique of 'cosmopolitical economy'", *Manchester School*, vol. 65.
- Wagner, A. (1919a), "Diferencia y combinación de móviles en los actos económicos", *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 77.

- (1919b), “Diferencia y combinación de móviles en los actos económicos (continuación)”, *Revista de Ciencias Económicas*, año VIII, N° 78.
- (1904), *Les fondements de l'économie politique*, Tomo I, París, Giard & Brière.
- (1892), *Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie. Erste Hauptabteilung: Grundlegung der politischen Ökonomie*, Leipzig.
- (1891), “Marshall's Principles of economics”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 5, N° 3.
- Williams, J. H. (1921a), “El comercio internacional argentino en un régimen de papel moneda inconvertible”, *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie II, N° 1.
- (1921b), “El comercio internacional argentino en un régimen de papel moneda inconvertible”, *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie II, N° 2.
- (1921c), “El comercio internacional argentino en un régimen de papel moneda inconvertible”, *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie II, N° 3.
- (1921d), “La crisis y el pánico Baring 1890-91”, *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie II, N° 4.
- (1921e), “El papel moneda inconvertible y el balance comercial”, *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie II, N° 5.
- (1920), *Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money, 1880-1900*, Cambridge, Harvard University Press.

## Anexo A1

**Cuadro A1.1**

Plan de estudios de la Facultad de Ciencias Económicas  
de la Universidad de Buenos Aires (UBA), 1914-1924

Año	Plan de estudios
1	Matemática financiera
	Legislación civil
	Geografía económica nacional (D)
	Historia del comercio (D)
	Legislación comercial (D)
2	Matemática financiera
	Contabilidad
	Legislación comercial
	Geografía económica nacional (D)
	Economía política (D)
	Fuentes de riqueza nacional (D)
3	Bancos
	Sociedades anónimas y seguros
	Estadística (D)
	Economía política (D)
	Tecnología industrial y rural (D)
	Legislación industrial (D)
4	Finanzas (D)
	Derecho internacional comercial (privado y público) (D)
	Política comercial y régimen aduanero comparado (D)
	Legislación consular (D)
	Seminario económico (D)
5	Régimen agrario (D)
	Régimen económico y administrativo de la Constitución (D)
	Transportes y tarifas (D)
	Finanzas (D)
	Seminario económico (D)
	Tesis (D)

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de M. Arana, "De profesionales y científicos en las Ciencias Económicas, 1913-1945", *Historia de la Universidad de Buenos Aires (1881-1945)*, Tomo II, vol. 2, P. Buchbinder (org.), EUDEBA, 2022.

**Nota:** Las materias no señaladas con letras son comunes a todas las carreras. La letra (D) corresponde a materias exclusivas para los Actuarios, Contadores y Doctores.

## Anexo A2

**Imagen A2.1**

Fotografía del joven Raúl Prebisch (sin fecha)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Biblioteca Hernán Santa Cruz, "Archivo de trabajo Raúl Prebisch 1920-1986", Santiago.

**Imagen A2.2**

Fotografía del joven Raúl Prebisch (sin fecha)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Biblioteca Hernán Santa Cruz, "Archivo de trabajo Raúl Prebisch 1920-1986", Santiago.

**Imagen A2.3**

Fotografía del joven Raúl Prebisch (sin fecha)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Biblioteca Hernán Santa Cruz, "Archivo de trabajo Raúl Prebisch 1920-1986", Santiago.

# Efectos del programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en el estado nutricional y la seguridad alimentaria de las personas mayores en el Brasil

Maritza Rosales, Leonardo Bornacki de Mattos  
y Cláudia César Batista Julião

Recibido: 17/11/2022  
Aceptado: 22/03/2023

## Resumen

La atención de la población mayor plantea desafíos para las políticas públicas. Los obstáculos a su sustento, los cambios fisiológicos y metabólicos y las enfermedades crónicas incrementan la vulnerabilidad de las personas mayores más pobres. El objetivo de este estudio consiste en evaluar el impacto del programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en el estado nutricional y los niveles de seguridad alimentaria de las personas mayores en el Brasil. Se utilizó la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) 2017-2018 y el diseño de regresión discontinua borrosa. En promedio, el programa aumenta la probabilidad de que las personas mayores gocen de seguridad alimentaria. También reduce la probabilidad de sufrir inseguridad alimentaria leve. Aunque el objetivo del programa es reducir la pobreza, estos resultados pueden ayudar en la formulación de políticas públicas que promuevan la calidad de vida de las personas mayores, al actuar sobre el poder adquisitivo, la salud y la nutrición.

---

## Palabras clave

Ancianos, salud, bienestar social, nutrición, programas de nutrición, seguridad alimentaria, evaluación de programas, Brasil

## Clasificación JEL

H43; I38; C31

## Autores

Maritza Rosales es Investigadora y colaboradora del Instituto de Políticas Públicas y Desarrollo Sostenible (IPPDS) de la Universidad Federal de Viçosa, Minas Gerais (Brasil). Correo electrónico: maritza.rosales@ufv.br.

Leonardo Bornacki de Mattos es Profesor asociado del Departamento Rural de la Universidad Federal de Viçosa, Minas Gerais (Brasil). Correo electrónico: lbmattos@ufv.br.

Cláudia César Batista Julião es Profesora adjunta de la Unidad Académica de Serra Talhada de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil). Correo electrónico: claudia.cesar@ufrpe.br.

## I. Introducción

En América Latina y el Caribe, la inseguridad alimentaria y su expresión más grave —el hambre y las diversas formas de malnutrición— están en aumento e impiden el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los persistentes efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), las crisis climáticas y el conflicto en Ucrania se señalan como los principales fenómenos que frenan ese avance (FAO y otros, 2022), en particular con respecto al Objetivo 2, que se interrelaciona con los demás objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Pérez-Escamilla, 2017)<sup>1</sup>.

En este contexto, los problemas de malnutrición (como la obesidad y la subnutrición) y la inseguridad alimentaria han recobrado importancia en la agenda de políticas públicas, pues afectan a millones de personas en todo el mundo. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021), la obesidad a nivel mundial aumentó del 8,7% de la población en 2000 al 13,1% en 2016. La creciente obesidad no es un fenómeno exclusivo de los países de ingresos altos (Cawley, 2010). Según la OMS (2021), en los países de ingresos medianos, como México (28,9%), la Argentina (28,3%) y Chile (28%), también se registran altos niveles de obesidad. En el Brasil, donde se observa la misma tendencia mundial, el porcentaje de personas obesas aumentó del 14,5% en 2000 al 22,1% en 2016. En este último año, la obesidad fue superior a la media mundial (13,1%).

De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2010), el porcentaje de obesidad entre las personas de 65 a 74 años en el período de 2008 a 2009 fue del 17,9% y ligeramente inferior entre las personas de 75 años o más (15,8%). En 2018, el porcentaje de obesidad entre las personas mayores de 65 años alcanzó el 20,3% y fue mayor entre las mujeres (23,4%) que entre los hombres (15,3%) (Ministerio de Salud, 2018).

Con respecto a la subnutrición, la OMS (2021) señala una reducción del 11,3% de la población mundial en 2000 al 9% en 2016. Si bien el crecimiento de las tasas de obesidad es el problema nutricional más alarmante, la subnutrición también afecta a la población. En el Brasil, la subnutrición se redujo del 4,4% en 2000 al 2,7% en 2016. En el mismo período, la tasa de subnutrición en el grupo etario de 65 a 74 años fue del 3,2%, mientras entre las personas de 75 años o más se situó en el 4,4%. Estos valores superan el promedio de subnutrición de la población adulta brasileña total (2,7%) (IBGE, 2010).

La preocupación por el aumento de la obesidad se relaciona con el potencial desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles y, en consecuencia, la pérdida de calidad de vida, el riesgo de muerte prematura y el aumento de los costos de salud, entre otros (OMS, 2015; Carvalho y otros, 2021; Chooi, Ding y Magkos, 2019). La subnutrición, a su vez, preocupa por su relación con enfermedades infecciosas que interfieren en la absorción de los nutrientes (Keusch, 2003). Los cambios metabólicos y fisiológicos inherentes al proceso de envejecimiento reducen la funcionalidad del cuerpo humano y, además, aumentan la vulnerabilidad de las personas mayores, debido a la existencia de cuadros clínicos con enfermedades que pueden producir una modificación en las conductas alimentarias (Ipuchima y Costa, 2021).

El estado nutricional se define como el resultado del equilibrio entre el consumo de nutrientes y el gasto energético del organismo. El trastorno nutricional es una de sus manifestaciones orgánicas y comprende la obesidad causada por exceso de nutrientes y la subnutrición causada por su escasez (Ministerio de Salud, 2011). Los problemas de malnutrición son persistentes en la población, sobre todo entre las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que corren un riesgo mayor, como las personas mayores. En el caso del Brasil, Travassos (2018) señala que las personas mayores son vulnerables a las crisis de ingresos, tanto por la baja productividad como por las condiciones

<sup>1</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible comprende 17 Objetivos y establece una visión transformadora para la sostenibilidad económica, social y ambiental de los países que la suscribieron en 2015 (CEPAL, 2023).

para permanecer en el mercado de trabajo, situación que aumenta el riesgo de padecer un trastorno nutricional (como obesidad o subnutrición) y profundiza la pobreza y la inseguridad alimentaria.

De acuerdo con Huenchuan (2018), los vínculos entre la desigualdad socioeconómica y los mayores niveles de hambre, obesidad y subnutrición de las poblaciones más vulnerables son muy estrechos. La razón es que los altos costos de los alimentos nutritivos y las limitaciones presupuestarias que enfrentan las llevan a elegir alimentos baratos y dietas hipercalóricas, poco variadas y pobres en nutrientes (FAO/FIDA/PMA, 2015). En el Brasil, varios estudios señalan la influencia de los aspectos socioeconómicos en la obesidad, en particular los ingresos y la educación (Silva y otros, 2015). Triaca, Dos Santos y Tejada (2020) hallaron que los ingresos son el factor que más contribuye a la difusión de la obesidad en el país. Si bien el aumento de los ingresos puede permitir el acceso a alimentos más nutritivos, no hay certeza sobre la asignación de recursos en el hogar con respecto a la cantidad y la calidad de los alimentos, pues en esta decisión se consideran otros factores como el precio, las preferencias y los niveles socioeconómicos, entre otros (Simões y otros, 2018). La obesidad sigue creciendo en el Brasil y la renta es un factor de riesgo determinante de esta enfermedad, así como la diversidad de la dieta, la educación, la ocupación y los factores orgánicos, entre otros. Al igual que los autores mencionados, Lima y otros (2015) y Malta y otros (2019) también analizaron el problema de la obesidad en el Brasil. No obstante, todavía existe una laguna en los análisis de la prevalencia de la obesidad y la subnutrición y su relación con los ingresos entre las personas mayores brasileñas.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO y otros, 2018), 821 millones de personas padecieron hambre en 2017, mientras la inseguridad alimentaria aumentó del 7,6% en 2016 al 9,8% en 2017. La seguridad alimentaria y nutricional se define como la garantía del acceso físico y económico a los alimentos, en todo momento, en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades de nutrientes de las personas (FAO y otros, 2018). La situación de la seguridad alimentaria y nutricional puede determinarse mediante la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA), en la que se distinguen cuatro niveles: i) seguridad alimentaria, cuando el acceso a los alimentos tanto familiar como individual es regular, permanente, de calidad, suficiente y no compromete el alcance de otras necesidades esenciales; ii) inseguridad alimentaria leve, que define una situación de incertidumbre con respecto a los alimentos en el futuro; iii) inseguridad alimentaria moderada, que se presenta cuando hay una reducción cuantitativa de los alimentos entre los adultos; y iv) inseguridad alimentaria grave, cuando la disminución de los alimentos en el hogar afecta también a los niños (IBGE, 2020a).

En el Brasil, los datos de la última Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) 2017-2018 evidenciaron que la prevalencia de la inseguridad alimentaria aumentó al 36,1%, con respecto a la proporción del 22,9% registrada en 2013 (IBGE, 2020a). A partir de la EBIA, Silva y Bento (2019) observaron que la seguridad alimentaria de un grupo de población mayor era del 8%, mientras la inseguridad alimentaria leve, moderada y grave ascendían al 24%, el 40% y el 28%, respectivamente.

Según las proyecciones del IBGE (2020a), la proporción de personas mayores llegará al 25,5% de la población brasileña en 2060. En este sentido, el Brasil se enfrenta a grandes retos presupuestarios para el cuidado de la salud de las personas de este grupo de edad. En este contexto, la protección social y, en particular, las pensiones no contributivas se utilizan cada vez más para reducir la vulnerabilidad de las personas mayores a las crisis de ingresos (Brugh y otros, 2018).

Una iniciativa de este tipo implementada en el Brasil es el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), cuyo objetivo es reducir la pobreza entre las personas mayores y las personas con discapacidad física. El beneficio del programa es la provisión de un salario mínimo vigente al mes, garantizado como derecho social por la Constitución Federal de 1988 y regulado por la Ley Orgánica de Asistencia Social núm. 8742 de 1993 (Denes, Komatsu y Menezes-Filho, 2018). Pueden recibir el beneficio las personas de 65 años o más con un ingreso familiar per cápita inferior o igual a un cuarto del salario mínimo vigente. De

acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), cuando se creó el programa, en 1996, solo atendió a 41.992 personas mayores, con un presupuesto de 24 millones de reales que representaba el 0,02% del producto interno bruto (PIB). En 2018, el programa atendió a aproximadamente 2 millones de personas mayores, con un presupuesto de 23.000 millones de reales equivalente al 0,77% del PIB.

Las pensiones sociales han demostrado su eficacia para aumentar la seguridad alimentaria y nutricional. Los efectos de las transferencias de ingresos en la seguridad alimentaria y nutricional se deben a la asignación de recursos de los hogares (Brugh y otros, 2018), que afecta significativamente las dimensiones de la seguridad alimentaria (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2021; Bhalla y otros, 2018; Tiwari y otros, 2016).

En el Brasil, se observa que el BPC aumentó el consumo de alimentos y los gastos en salud (Ferrario, 2013; Oliveira, Kassouf y Aquino, 2017). De acuerdo con Tapajós y Quiroga (2010), el 51% de las personas mayores que recibían el BPC se encontraban en situación de inseguridad alimentaria. Asimismo, un estudio del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (2010) evidenció que el 61% de las familias beneficiarias del BPC sufría inseguridad alimentaria. Cabe señalar que en las investigaciones mencionadas no se determina el impacto del programa BPC en la seguridad alimentaria y nutricional. Mientras el primer estudio tuvo un alcance municipal (se realizó en 543 municipios brasileños), en el segundo se utilizaron los registros administrativos del BPC para el total de beneficiarios (personas mayores y personas con discapacidad). Se constata, por lo tanto, la falta de estudios sobre el BPC específicos para las personas mayores, tanto en todo el territorio nacional como en la evaluación del impacto en los diferentes niveles de seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, a los efectos de esta investigación, se utiliza la EBIA para determinar el impacto del BPC en la seguridad alimentaria y la inseguridad alimentaria leve, moderada y grave.

En este contexto, se entiende que puede haber errores en las acciones de política pública, sobre todo para atender la prevalencia de la obesidad, la subnutrición y la persistencia de la inseguridad alimentaria entre las personas mayores. Estos errores deben rectificarse para aumentar la eficiencia del programa en la reducción de la pobreza y sus ejes transversales, como los analizados en esta investigación.

El objetivo de este estudio es investigar el impacto del programa BPC en los cambios del estado nutricional y los niveles de seguridad alimentaria de las personas mayores. Se utiliza el método de diseño de regresión discontinua borrosa para evaluar los efectos del BPC en las variables de resultado mencionadas. Con esta investigación se desea contribuir a la comprensión del estado nutricional y los niveles de seguridad alimentaria de las personas mayores brasileñas. Los resultados proporcionan evidencia para enriquecer el debate y la acción de política pública para alcanzar el objetivo explícito del programa de reducir la pobreza. Al utilizar la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) 2017-2018 para las estimaciones de evaluación del impacto, la investigación abarca a las personas mayores en todo el territorio nacional. La edición de la POF de 2017-2018 presenta por primera vez datos de la EBIA, que contiene los registros de seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria leve, moderada y grave. Esto contribuye a reforzar la originalidad de la investigación y a examinar la manera en que el BPC afecta estas variables de resultado en las personas mayores.

El trabajo se divide en seis secciones, incluida esta introducción. Mientras en la segunda sección se detallan las características del BPC, en la tercera se presenta el diseño de regresión discontinua borrosa como estrategia empírica para las estimaciones. En la cuarta sección se describen las variables y la fuente de datos y en la quinta se presentan los resultados de la investigación. Por último, en la sexta sección se presentan las conclusiones del trabajo.

## II. Características del programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC)

Según Dodlova, Giolbas y Lay (2018) y Cecchini, Villatoro y Mancero (2021), la asistencia social comprende principalmente dos tipos de programas: los programas de transferencias monetarias condicionadas y las pensiones sociales o transferencias monetarias no condicionadas. El principal objetivo de estos programas es reducir la pobreza de la población a la que están dirigidos. Las transferencias monetarias condicionadas son transferencias de dinero y proporcionan servicios como educación y salud a niños y adolescentes. Además, los beneficiarios tienen que cumplir ciertas reglas o tipos de conducta (condicionalidades) para participar y permanecer en el programa. Por otra parte, las pensiones sociales son transferencias de dinero a personas mayores y personas con discapacidad. Además de los criterios de elegibilidad, no es necesario cumplir con ninguna condición para recibir la prestación, pero la permanencia en el programa dependerá de los criterios elegidos en cada contexto. Al ser programas de asistencia social, no dependen de la participación actual o previa de las personas en el mercado de trabajo formal y su importancia para la política social radica en la cobertura de la población objetivo, la proporción del PIB y los efectos en el bienestar (Dodlova, Giolbas y Lay, 2018; Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021).

El BPC se enmarca en una pensión social y es un derecho previsto en la Constitución Federal de 1988. Fue reglamentado por la Ley Orgánica de Asistencia Social núm. 8742 de 1993 y concede una prestación equivalente a un salario mínimo mensual a las personas con discapacidad y las personas mayores que demuestren carecer de medios suficientes para mantenerse (Brasil, 1993). La concesión del beneficio a las personas mayores se produce tras la verificación de los criterios de elegibilidad, como la edad y los ingresos familiares per cápita. Recientemente, la Ley núm. 14.176 de 2021 modificó el criterio de ingresos familiares per cápita para acceder al beneficio, al estipular parámetros adicionales para caracterizar la situación de vulnerabilidad social, como los gastos de salud (Brasil, 2021).

Para tener una idea de la dimensión del BPC, en el gráfico 1 se muestra la cantidad de personas mayores beneficiarias desde el inicio del programa en 1996. El alcance del BPC se caracteriza por un aumento significativo del número de beneficiarios. En 1996, el primer año de implementación del beneficio, se registró una cobertura de 41.992 personas mayores, que representaban el 12,13% de los beneficiarios. En 2003, tras el cambio del criterio de elegibilidad por edad a 65 años, el programa benefició a 664.875 personas mayores. A partir de 2005, más de 1 millón de personas mayores recibieron el BPC y, a partir de 2017, esa cifra superó los 2 millones. También se observa un aumento significativo en 2021, debido a las medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Entre las nuevas estrategias aplicadas por el Gobierno en el ámbito del BPC para ayudar a combatir la pandemia y evitar la pobreza entre las personas mayores se destacan las tres siguientes: la diversidad de canales de atención ya promovidos anteriormente por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), la anticipación del BPC por la misma cantidad del *Auxílio Emergencial* a las personas mayores que esperaban el análisis de su solicitud ante el INSS y la suspensión temporal de los plazos de inscripción en el Cadastro Único (Ministerio de la Ciudadanía, 2021).

Un factor importante en la ampliación de la cobertura del programa a lo largo del período examinado son los sucesivos cambios en el criterio de elegibilidad basado en la edad. Cuando se creó el programa, la edad mínima para recibir el beneficio era 70 años. En 1998, esa edad se redujo a 67 años, según la Ley núm. 9720 de 1998 (Brasil, 1998), y en 2003 se redujo a 65 años, conforme a la Ley núm. 10741 de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa) (Brasil, 2003). La edad mínima de 65 años para la solicitud del beneficio sigue vigente, de acuerdo con la Ley núm. 13982 de 2020 (Brasil, 2020).

Gráfico 1

Brasil: personas mayores beneficiarias del programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC) y tasa de crecimiento de la población mayor, 1996-2021  
(En porcentajes del total de beneficiarios y de la población mayor)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*, Río de Janeiro, 2020.

Otro elemento destacado de la cobertura del BPC es el propio proceso de envejecimiento de la población mayor en el Brasil como resultado del aumento de la esperanza de vida (77 años en la actualidad) y la mejora de las condiciones de salud (IBGE, 2022a). Según las estimaciones del IBGE (2020a), la población mayor (de 65 años y más) crece a una tasa superior al 3,0% anual desde 2002 y alcanzó el 3,8% en 2021. En 2010, el censo reveló que el número total de personas mayores ascendía a 19,6 millones, aproximadamente el 10,2% de la población brasileña (Silva, 2010; IBGE, 2022b). El IBGE (2022b) advierte que en los próximos 40 años la población mayor crecerá a una tasa del 3,2% al año, hasta llegar a 64 millones de personas y un 29,7% de la población total en 2050. El crecimiento relativo de la población mayor con respecto a la población total en el Brasil se explica por la disminución de la tasa de fecundidad, que modifica el patrón demográfico desde 1960 y determina cambios en la tasa de crecimiento de la población y la estructura por edades. En otras palabras, se observa un lento crecimiento del número de niños y adolescentes y un aumento de la población adulta y mayor (Simões, 2016).

### III. Diseño de regresión discontinua borrosa

En el proceso de evaluación de una política pública se pueden aplicar diversos métodos que permiten entender si afecta a los beneficiarios en términos de los objetivos propuestos (Khandker, Koolwal y Samad, 2010). De acuerdo con Angrist y Pischke (2009), la relación causal de interés determinará el impacto de una política en una determinada característica (pobreza, estado nutricional, entre otras) y permitirá hacer predicciones sobre lo que sucedería si se modificaran las condiciones del entorno. En un experimento aleatorio, es posible que los grupos de tratamiento y control estén formados por

unidades muy similares. Por lo tanto, una simple diferencia de medias sería suficiente para comparar los grupos de tratamiento y control (Gertler y otros, 2016).

El programa BPC no presenta indicios para afirmar que la participación se haya asignado de manera aleatoria. Todas las personas de 65 años o más cuyo ingreso familiar per cápita es igual o inferior a un cuarto del salario mínimo vigente pueden solicitar el beneficio. En este contexto, el efecto del programa por la diferencia de medias para toda la población no tendría sentido y produciría estimaciones sesgadas debido al carácter no aleatorio de la asignación al programa y al hecho de que las personas mayores se autoseleccionarían para participar. Por lo tanto, se debe estimar el efecto del BPC para los tratados. Sin embargo, estas personas mayores tratadas no pueden observarse en dos momentos en el tiempo, de manera que se carece de un grupo de comparación que los represente, en caso de que no recibieran el BPC.

Para superar los problemas mencionados, en esta investigación se adopta el diseño de regresión discontinua, en el que la participación en un tratamiento está determinada por un punto de corte  $c$ , relacionado con una variable continua conocida como variable de forzamiento (*forcing*),  $X_i$ , en este caso la edad de la persona mayor, que es determinante de la elegibilidad para el programa. En particular, se utiliza el caso borroso para las estimaciones del efecto local medio del tratamiento sobre los tratados, pues en el diseño borroso la probabilidad de participación en el tratamiento no cambia necesariamente de 0 a 1 en el punto de corte  $c$ , definido en 65 años de edad, porque existen otras variables observables y no observables que determinan esa probabilidad. Este es el caso del BPC, en el que la recepción del beneficio no depende solo de la edad, sino también de los ingresos per cápita y de otros factores observables y no observables. Entre estos últimos, se pueden mencionar la falta de conocimiento sobre las posibilidades del BPC, la labor realizada por los municipios para identificar a los candidatos y la motivación para participar (Oliveira, Kassouf y Aquino, 2017). Así, la edad por encima de  $c$  aumenta la probabilidad de recibir el tratamiento si los candidatos también están, por ejemplo, motivados para participar en el BPC. Las hipótesis de identificación del efecto local medio del tratamiento en el diseño borroso cumplen las propias hipótesis del diseño de regresión discontinua (hipótesis de continuidad e ignorancia local) y del estimador de la variable instrumental efecto de tratamiento promedio local (monotonidad, independencia y restricción de exclusión) (Menezes, 2012).

Dadas las especificaciones anteriores, una forma directa de estimar el efecto medio local del tratamiento en el diseño de regresión discontinua borrosa consiste en utilizar un modelo de regresión que combine las regresiones a ambos lados del punto  $c$ , según la ecuación (1). Dado que la condición de tratamiento está solo parcialmente determinada por la regla de elegibilidad, en primer lugar es necesario estimar la manera en que la probabilidad de recibir el tratamiento se relaciona con la variable de forzamiento mediante el método de mínimos cuadrados en dos etapas (MC2E). Según Menezes (2012), Lee y Lemieux (2010) y Fonseca (2017), la primera etapa de la estimación está representada por la ecuación (2), que relaciona, en este caso, la edad de la persona mayor y el efecto del tratamiento, como se presenta a continuación:

$$y_i = \alpha_i + \tau * T_i + \beta_l * (X_i - c) + (\beta_r - \beta_l) * T_i * \varphi * (X_i - c) + \sum_{j=1}^J \tau_j * W_{ij} + \varepsilon_i \quad (1)$$

si

$$c - h < X_i \leq c + h$$

$$T_i = \gamma_i + \theta * D_i + \delta_i * (X_i - c) + \pi * D_i * (X_i - c) + e_i \quad (2)$$

si

$$c - h < X_i \leq c + h$$

donde,

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{si } X_i \geq 65 \\ 0 & \text{si } X_i < 65 \end{cases} \quad (3)$$

En la ecuación (1),  $T_i$  es la condición del tratamiento para los que efectivamente reciben el BPC;  $\tau = \alpha_r - \alpha_l$  es el efecto medio local del tratamiento que es la diferencia de los interceptos de las funciones lineales a cada lado del punto de corte,  $c$ ;  $\varphi = \beta_r - \beta_l$  es el parámetro de la diferencia de las inclinaciones de las rectas de regresión,  $\beta_l$  es la pendiente de la recta del lado izquierdo del punto de corte,  $c$ ;  $\beta_r$  es la inclinación de la recta del lado derecho del punto  $c$ .  $X_i$  es la variable de designación del tratamiento, en este caso la edad de la persona mayor;  $W_{ij}$  es el sumatorio de las covariables representadas por las características de las personas mayores, los hogares, la localización y las regiones.

La ecuación (2) relaciona la probabilidad de recibir el tratamiento con  $X_i$ . En este caso,  $T_i$  es la condición del tratamiento, que toma el valor 1 para quien recibe el BPC y 0 en caso contrario;  $D$  indica si  $X_i$  supera el valor  $c$ ;  $D$  es una variable ficticia igual a 1 si  $X_i$  es mayor que 65 años y 0, en caso contrario, como se especifica en la ecuación (3).  $\theta = \gamma_r - \gamma_l$  es la diferencia de los interceptos de las funciones lineales a cada lado del punto de corte,  $c$ ;  $\pi = \delta_r - \delta_l$  es el parámetro de la diferencia de las inclinaciones de las rectas de regresión,  $\delta_l$  es la pendiente de la recta del lado izquierdo del punto de corte,  $c$ ;  $\delta_r$  es la inclinación de la recta del lado derecho del punto  $c$ .

Al determinar el efecto medio del tratamiento para las personas mayores que cambiaron su condición de participación al cumplir 65 años, el efecto medio local del tratamiento compara solo a las personas mayores dentro del ancho de banda ( $h$ ) en torno al umbral. Sin embargo, si las unidades estudiadas son muy diferentes del resto de las unidades de la población de interés, no se debe extrapolar el efecto medio local encontrado mediante el método de regresión discontinua borrosa al resto de la población, según lo indicado por Menezes (2012).

## IV. Descripción de las variables y fuente de datos

En este estudio se utilizan los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) 2017-2018, que recoge información socioeconómica sobre las personas y los hogares de una muestra de la población brasileña. Para definir la muestra, se identifica a las personas mayores de 65 años o más que viven en hogares en los que una parte de los ingresos familiares proviene de la transferencia de ingresos del programa BPC. Por otra parte, el grupo de control se define para las personas mayores que están por debajo del punto de corte,  $c$ . El punto de corte,  $c$ , se define como la edad de elegibilidad para el programa, de 65 años o más.

Para medir el estado nutricional se considera el índice de masa corporal (IMC). El IMC se calculará mediante la razón:  $\text{IMC} = \text{Kg}/\text{m}^2$  utilizando los indicadores antropométricos de peso y altura disponibles en la POF 2017-2018. Para el análisis y el diagnóstico de la subnutrición, en esta investigación se admite un  $\text{IMC} \leq 18,5 \text{ kg}/\text{m}^2$ . Para la condición de obesidad, se considera un  $\text{IMC} \geq 30$ , de acuerdo con la OMS (1995). Específicamente, la variable dependiente  $Y_i$  se evaluará conforme a dos perspectivas, según las especificaciones de Pinho Neto y Berriel (2017):

$Y_i = 1$ : si el  $\text{IMC} \leq 18,5$  e,  $Y_i = 0$  en caso contrario: evalúa el impacto del BPC en la subnutrición.

$Y_i = 1$  si el  $\text{IMC} \geq 30$  e,  $Y_i = 0$  en caso contrario: evalúa el impacto del BPC en la obesidad.

La medición de la seguridad alimentaria se basa en la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA). Según el IBGE (2020a), la EBIA es una adaptación de la escala elaborada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y fue validada por grupos de investigadores de universidades de las cinco regiones del Brasil. La coordinación del proceso de validación estuvo a cargo del Departamento de Salud Colectiva de la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP). En el Brasil, el método basado en la EBIA, que utiliza escalas psicométricas de acceso familiar a los alimentos, tiene la ventaja de medir directamente el fenómeno de la inseguridad alimentaria percibida por las personas. De esta manera, se percibe el acceso relativo a los alimentos y la dimensión psicosocial de la inseguridad alimentaria. La EBIA comprende diferentes niveles de inseguridad alimentaria, que se resumen en el cuadro 1.

## Cuadro 1

Brasil: definición de los niveles de seguridad e inseguridad alimentaria

Situación de seguridad alimentaria	Descripción
Seguridad alimentaria	El hogar tiene acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otros bienes y servicios esenciales.
Inseguridad alimentaria leve	Preocupación o incertidumbre sobre el acceso a los alimentos en el futuro; calidad inadecuada de los alimentos como resultado de estrategias para no comprometer la cantidad de alimentos.
Inseguridad alimentaria moderada	Reducción cuantitativa de los alimentos entre los adultos o ruptura en los patrones de alimentación debido a la falta de alimentos entre los adultos.
Inseguridad alimentaria grave	Reducción cuantitativa de los alimentos también entre los niños, es decir, ruptura en los patrones de alimentación debido a la falta de alimentos entre todos los miembros del hogar, incluidos los niños. En esta situación, el hambre se convierte en una experiencia vivida en el hogar.

**Fuente:** Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*, Río de Janeiro, 2020.

Las preguntas que componen la EBIA (véase el cuadro A1.1 del anexo A1) y corresponden a autodeclaraciones de los hogares se incluyeron por primera vez en el cuestionario de evaluación de las condiciones de vida (POF 6) de la POF 2017-2018. Así, para el análisis de la EBIA, las preguntas se analizan a partir de un gradiente de puntuación final, que es el resultado de la suma de respuestas afirmativas a las 14 preguntas. Esta puntuación establece puntos de corte que equivalen a los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional y se presentan en el cuadro 2.

## Cuadro 2

Brasil: puntos de corte para los hogares sin menores de 18 años, según la situación de seguridad alimentaria

Situación de seguridad alimentaria	Puntos de corte
Seguridad alimentaria	0
Inseguridad alimentaria leve	1-3
Inseguridad alimentaria moderada	4-5
Inseguridad alimentaria grave	6-8

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*, Río de Janeiro, 2020.

**Nota:** Puntos de corte para los hogares significa: puntuación para la clasificación de los hogares en los niveles de seguridad o inseguridad alimentaria leve, moderada o grave.

Por otra parte, según Barret (2002), aunque el concepto de seguridad alimentaria se mida a nivel familiar o del hogar, se refiere a las personas. Por lo tanto, se utilizan los indicadores de seguridad alimentaria y nutricional de la POF 2017-2018 como variable indirecta para cada nivel de seguridad alimentaria de las personas mayores. En el cuadro 3 se presenta la descripción de las variables de resultado y las variables observables utilizadas en las estimaciones. Todas las variables están registradas en la POF 2017-2018.

## Cuadro 3

Descripción de las variables utilizadas en el modelo

VARIABLES DE RESULTADO	Definición
Obesidad	Variable ficticia que indica si la persona mayor es obesa. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Subnutrición	Variable ficticia que indica si la persona mayor está desnutrida. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Seguridad alimentaria	Variable ficticia que indica si la persona mayor goza de seguridad alimentaria. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Inseguridad alimentaria leve	Variable ficticia que indica si la persona mayor sufre inseguridad alimentaria leve. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Inseguridad alimentaria moderada	Variable ficticia que indica si la persona mayor sufre inseguridad alimentaria moderada. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Inseguridad alimentaria grave	Variable ficticia que indica si la persona mayor sufre inseguridad alimentaria grave. Categorías: (1) Sí; (0) No.

VARIABLES EXPLICATIVAS	DEFINICIÓN
<b>Características de las personas mayores</b>	
Raza	Variable ficticia que indica si la persona mayor es blanca. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Género	Variable ficticia que indica si la persona mayor es hombre. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Edad	Indica la edad de la persona mayor en años.
Educación	Indica los años de estudio de la persona mayor.
<b>Características del hogar</b>	
Total de miembros	Indica el total de miembros del hogar.
Baño	Variable ficticia que indica si el hogar tiene baño. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Alcantarillado	Variable ficticia que indica si el hogar está localizado cerca de una alcantarilla abierta o zanja. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Energía eléctrica	Variable ficticia que indica si la energía eléctrica utilizada en el hogar es de la red general. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Agua	Indica si el agua utilizada en el hogar llega por lo menos a una habitación. Categorías: (1) Sí; (0) No.
<b>Localización del hogar</b>	
Zona urbana	Variable ficticia que indica si el hogar está localizado en una zona urbana. Categorías: (1) Sí; (0) No.
<b>Región<sup>a</sup></b>	
Región Norte	Variable ficticia que indica si el hogar está localizado en la región Norte. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Región Sudeste	Variable ficticia que indica si el hogar está localizado en la región Sudeste. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Región Centro-Oeste	Variable ficticia que indica si el hogar está localizado en la región Centro-Oeste. Categorías: (1) Sí; (0) No.
Región Sur	Variable ficticia que indica si el hogar está localizado en la región Sur. Categorías: (1) Sí; (0) No.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de M. Ferrario, “Análise do impacto dos programas de transferência de renda sobre as despesas familiares com o consumo”, tesis de doctorado en ciencias, São Paulo, Universidad de São Paulo, 2013.

<sup>a</sup> La región Nordeste es la categoría base.

## V. Efecto local medio del BPC sobre los tratados

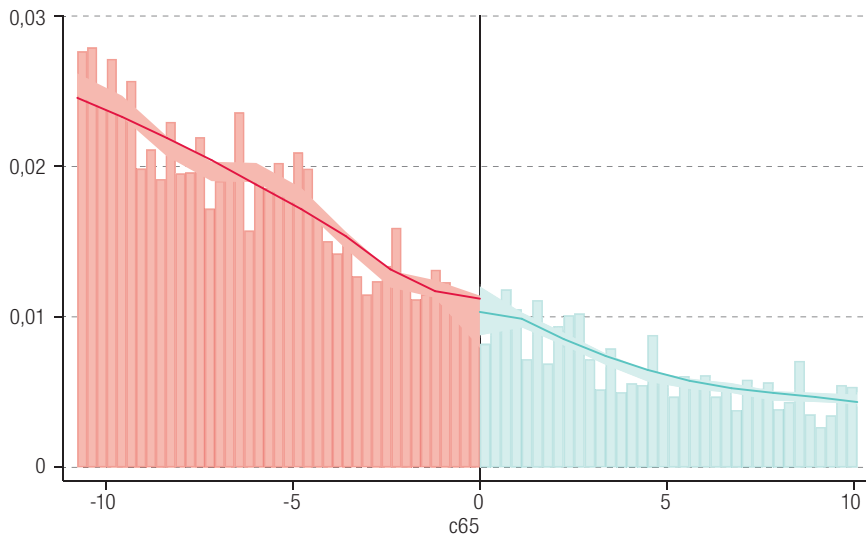
Para determinar el efecto causal, se validan las hipótesis de identificación, como la no manipulación de la variable de forzamiento (*forcing*),  $X_i$  y la hipótesis de equilibrio de las características observables de las personas mayores, presentadas en la sección 1. En la sección 2 se presentan los resultados del efecto medio local del BPC en el estado nutricional y los niveles de seguridad alimentaria de las personas mayores en el Brasil.

### 1. Validez del diseño de regresión discontinua borrosa

La validez de un proyecto de diseño de regresión discontinua requiere que las personas no puedan manipular perfectamente la variable de atribución al tratamiento (hipótesis de no manipulación de la variable de forzamiento (*forcing*)  $X_i$ ). Según Cattaneo, Jansson y Ma (2020), la prueba de manipulación se utiliza como prueba de falsificación en los estudios empíricos de regresión discontinua.

En este estudio, la edad de la persona mayor se utiliza como variable de atribución para verificar empíricamente si las unidades son capaces, o no, de cambiar su atribución al BPC en torno al punto de corte,  $c$ . Como se muestra en el gráfico 2, no hay un número desproporcionado de observaciones situadas por encima del punto de corte en relación con las observaciones por debajo de este umbral. Por lo tanto, según Cattaneo, Jansson y Ma (2020), no hay evidencia de cambios discontinuos alrededor del punto de corte. Esto significa que las personas mayores no tienen un control preciso sobre la variable, por lo que no pueden manipularla a fin de autoseleccionarse para el tratamiento.

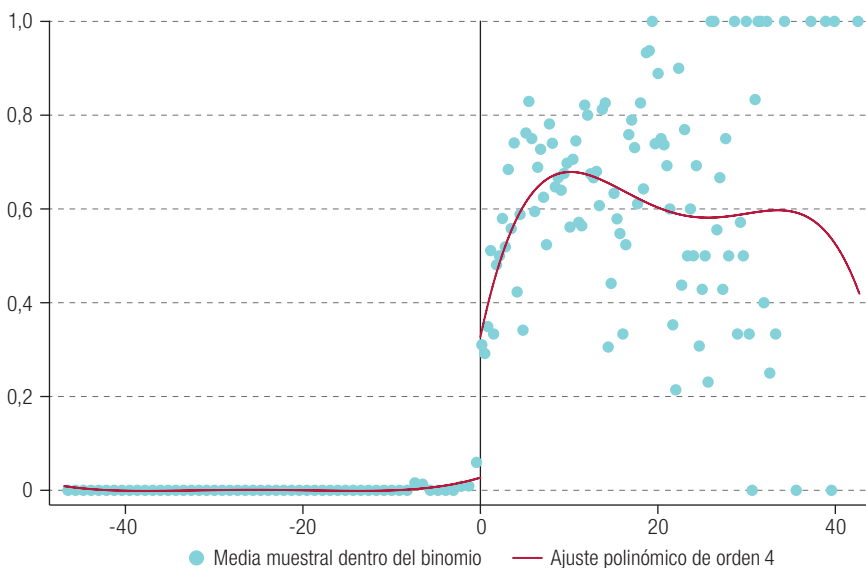
**Gráfico 2**  
Prueba de manipulación



**Fuente:** Elaboración propia.

Además de las hipótesis para la identificación del efecto causal, se debe mostrar que la elegibilidad para el tratamiento está asociada con la condición de tratamiento. Debido al criterio de elegibilidad basado en la edad mínima de 65 años, que define la recepción del beneficio, las personas mayores que no han llegado a esa edad no reciben el tratamiento y todas las personas mayores que han superado esa edad deberían recibirlo. Sin embargo, algunos factores observables y no observables hacen que el cambio en la probabilidad de tratamiento de la persona mayor no esté determinado únicamente por la variable de designación del tratamiento, por lo que, en consecuencia, la probabilidad no “salta” de 0 a 1 en el punto  $c$ , como se observa en el gráfico 3.

**Gráfico 3**  
Probabilidad de tratamiento



**Fuente:** Elaboración propia.

El equilibrio es otra hipótesis de identificación que examina si existen diferencias sistemáticas entre los grupos. Con esta hipótesis se analiza si las personas mayores que están justo por debajo del punto de corte presentan características observables similares a las de las personas mayores que están justo por encima del punto de corte. Para verificar este supuesto, se realizan pruebas de igualdad de medias de las características de los grupos. En el cuadro 4 se presentan las medias de las características observables. En la primera columna se presentan las medias de las observaciones de los no tratados (sin BPC) y en la segunda columna las observaciones de los tratados (con BPC). Para esta prueba, se utilizaron intervalos de +/-5 y +/-8 para la edad de las personas mayores.

**Cuadro 4**  
Equilibrio de las características predeterminadas de las personas mayores

Variables	Personas mayores de 60 a 69 años		Personas mayores de 57 a 72 años	
	Sin BPC	Con BPC	Sin BPC	Con BPC
Variables de la persona de referencia				
Blanca	0,238	0,291	0,210	0,290***
Hombre	0,466	0,384	0,455	0,404**
Años de estudio	2,600	3,600	3,350	3,470
Características del hogar				
Baño	0,828	0,963***	0,849	0,959***
Alcantarillado	0,961	0,989***	0,282	0,452***
Total de miembros	4,600	3,2***	4,673	3,143
Energía eléctrica	0,961	0,989	0,970	0,991***
Agua	0,609	0,791	0,907	0,956***
Localización del hogar				
Zona urbana	0,685	0,813***	0,681	0,794***
Región				
Región Norte	0,304	0,108***	0,228	0,116***
Región Nordeste	0,504	0,471	0,553	0,461***
Región Sudeste	0,095	0,219***	0,129	0,221***
Región Centro-Oeste	0,057	0,073	0,043	0,066
Región Sur	0,038	0,126***	0,044	0,133***

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:**  $H_0$ : La diferencia entre las medias es igual a 0; \*\*\* y \*\* indican niveles de significación del 1% y el 5%, respectivamente.

Como se observa en el cuadro 4, los grupos de personas mayores sin BPC y con BPC son estadísticamente diferentes en diversas características para la muestra de personas mayores de 57 a 72 años. Sin embargo, las diferencias disminuyen y se vuelven no significativas para algunas variables cuando se considera el intervalo de edad entre 60 y 69 años. En general, a medida que se reduce la amplitud del intervalo las personas presentan características observables similares. No obstante, debido a que algunas variables presentan diferencias significativas al nivel del 1% en el intervalo de menor edad, estas se incluyen en la regresión a fin de reducir el sesgo de estimación.

## 2. Impacto del BPC en el estado nutricional y los niveles de seguridad alimentaria mediante el diseño de regresión discontinua borrosa

Los resultados presentados en el cuadro 5 muestran la primera y la segunda etapa de las estimaciones. La primera etapa presenta el efecto de la edad en la probabilidad de participar en el programa y la segunda los resultados del efecto medio local del BPC en los niveles de obesidad, subnutrición y seguridad alimentaria. Los resultados se estiman utilizando la función kernel triangular y el método *cerrd* para elegir el intervalo óptimo igual a ambos lados del punto de corte, como sugieren Calonico, Cattaneo y Farrell (2020).

**Cuadro 5**  
Efecto medio local del Beneficio de Prestación Continuada (BPC)  
en la obesidad y la subnutrición - diseño de regresión discontinua borrosa

Especificaciones	Primera etapa	Segunda etapa
	Obesidad	
Triangular <i>Bwmethod = cerrd; h = 5,9</i>	0,18874*** (0,07349)	0,02647 (0,34908)
N(h)	582	
	Subnutrición	
Triangular <i>Bwmethod = cerrd; h = 4,9</i>	0,19327*** (0,08347)	0,04976 (0,20363)
N(h)	457	

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** \*\*\*, \*\*, \* indican niveles de significación del 1%, el 5% y el 10%, respectivamente. Errores estándar entre paréntesis. Las estimaciones incluyen los siguientes controles: características de las personas mayores y de los hogares y variables ficticias regionales. N(h): número de observaciones utilizado para las estimaciones en cada intervalo.

En la primera etapa, la edad es estadísticamente significativa al 1%. Esto indica que el criterio de edad para la selección del programa es válido como elemento de evaluación del impacto. Los resultados de la segunda etapa presentados en el cuadro 5 evidencian que el BPC no tiene efectos estadísticamente significativos en la obesidad y la subnutrición.

Por otra parte, los resultados presentados en el cuadro 6 revelan, para la primera etapa, que ser elegible por edad aumenta la probabilidad de participar en el BPC en un 25%. Este resultado indica la eficacia de la edad como criterio de elegibilidad para participar en el programa. La segunda etapa sugiere que el BPC aumentó la probabilidad de gozar de seguridad alimentaria en un 63% con respecto al grupo de control.

**Cuadro 6**  
Efecto medio local del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en la seguridad alimentaria

Especificaciones	Primera etapa	Segunda etapa
Triangular <i>Bwmethod = cerrd; h = 7,0</i>	0,25639*** (0,03701)	0,63563*** (0,18418)
N(h)	1 871	

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** \*\*\*, \*\*, \* indican niveles de significación del 1%, el 5% y el 10%, respectivamente. Errores estándar entre paréntesis. Las estimaciones incluyen los siguientes controles: características de las personas mayores y de los hogares y variables ficticias regionales. N(h): número efectivo de observaciones utilizado para las estimaciones en cada intervalo.

Los resultados son similares a los obtenidos por Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio (2021) para los hogares que reciben la Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia. Los autores evidenciaron que, en promedio, la pensión aumentó la probabilidad de que las personas mayores gozaran de seguridad alimentaria y nutricional en 0,38 puntos porcentuales con respecto a los no tratados. Dado que el BPC solo afecta los ingresos individuales y familiares, el único canal de transmisión es la expansión de la restricción presupuestaria. Por lo tanto, las familias en los segmentos de ingresos más bajos y con mayores reducciones de los ingresos —incluso en caso de crisis, como la pandemia de COVID-19— pueden presentar respuestas más fuertes a las variaciones en los ingresos, aumentando los gastos de consumo, en particular los gastos en alimentos (Baker y otros, 2020). Ferrario (2013), que examina el caso del Brasil, Case y Deaton (1998), que analizan el caso de Sudáfrica, y Kang, Park y Ahn (2022), que estudian el caso de la República de Corea, respaldan esta afirmación, pues el beneficio de las pensiones aumenta los gastos destinados a la alimentación, mejorando el acceso a los alimentos y, al mismo tiempo, su disponibilidad y utilización en el hogar (Hidrobo y otros, 2014; Tiwari y otros, 2016).

En el cuadro 7 se muestran los resultados relativos a la inseguridad alimentaria leve, moderada y grave. La primera etapa presenta los coeficientes del efecto de la edad en los niveles de inseguridad alimentaria, significativos al 1% en todas las especificaciones del intervalo. La segunda etapa presenta los coeficientes del efecto medio local del BPC sobre los tratados para todas las situaciones de inseguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria leve muestra resultados estadísticamente significativos al 1%. Con respecto a los resultados de la segunda etapa para la inseguridad alimentaria moderada y grave, los coeficientes no presentan significación.

### Cuadro 7

Efecto medio local del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en la inseguridad alimentaria

Especificaciones	Primera etapa	Segunda etapa
<b>Inseguridad alimentaria leve</b>		
Triangular <i>Bwmethod = cerrd; h = 6,4</i>	0,25243*** (0,03895)	-0,68249*** (0,21272)
N(h)		1 679
<b>Inseguridad alimentaria moderada</b>		
Triangular <i>Bwmethod = cerrd; h = 5,1</i>	0,24299*** (0,04532)	0,15184 ns (0,21328)
N(h)		1 329
<b>Inseguridad alimentaria grave</b>		
Triangular <i>Bwmethod = cerrd; h = 8,7</i>	0,27187*** (0,03313)	-0,02241 ns (0,09923)
N(h)		2 294

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** \*\*\*, \*\*, \* indican niveles de significación del 1%, el 5% y el 10%, respectivamente. Errores estándar entre paréntesis. Las estimaciones incluyen los siguientes controles: características de las personas mayores y de los hogares y variables ficticias regionales. N(h): número efectivo de observaciones utilizado para las estimaciones en cada intervalo.

En las familias pobres, las personas mayores son más propensas a disponer de ingresos regulares, seguros y superiores a los de otros miembros de la familia y el beneficio puede incluso representar una gran proporción de los ingresos familiares (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2021). La naturaleza jurídica y constitucional del BPC establece la previsibilidad y la regularidad del pago cada mes, conforme a la Ley Orgánica de Asistencia Social. Dado que el beneficio equivale a un salario mínimo, está sujeto a los ajustes del salario mínimo federal, estimado para cubrir las necesidades básicas de los brasileños, como alimentación y salud, entre otras. En virtud de estas características, el BPC puede ser una herramienta útil para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19.

Durante la pandemia, el gobierno federal utilizó la estructura del BPC y otros programas sociales para hacer frente a la situación de emergencia que, además de afectar la salud, tuvo efectos en la economía y, en consecuencia, aumentó el riesgo de inseguridad alimentaria. Las necesarias medidas de distanciamiento físico y cuarentena terminaron por reducir los ingresos familiares. En este contexto, el BPC fue un instrumento para abordar la situación de crisis y, mediante la Ley núm. 13982 de 2020, se implementaron algunas medidas, como: la flexibilización del límite de ingresos familiares para recibir el beneficio —que pasó de un cuarto del salario mínimo per cápita a la mitad, teniendo en cuenta la evaluación de determinados criterios de vulnerabilidad— y el adelanto del BPC de 600 reales a los solicitantes que aún estaban en proceso de solicitud al INSS (Paiva y Pinheiro, 2021).

Esta investigación apoyó el análisis de los niveles de seguridad alimentaria en el período prepandémico 2017-2018. Los resultados encontrados señalan que la transferencia de ingresos del BPC constituyó un factor protector contra la inseguridad alimentaria, sobre todo la inseguridad alimentaria leve (Palmeira y otros, 2021), en particular en los hogares pobres en los que los ingresos percibidos por las personas mayores podrían ser el único sustento familiar para hacer frente a los choques adversos del mercado de trabajo y el aumento de los precios de los alimentos.

Sin embargo, cabe destacar que los desafíos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional han aumentado. La inseguridad alimentaria no es un fenómeno reciente en el Brasil (IBGE, 2020a; Pinheiro y otros, 2022). La pandemia de COVID-19 incrementó sus niveles e incluso se evidenció una disminución de la seguridad alimentaria en los hogares y la transición a niveles de inseguridad alimentaria leve, moderada y grave (Red PENSSAN, 2021 y 2022). Algunos estudios han confirmado que, durante la pandemia, las desigualdades socioeconómicas intensificaron la inseguridad alimentaria y nutricional y se alcanzaron niveles de inseguridad alimentaria más graves (Pinheiro y otros, 2022). Según Boschetti y Rossetti (2021) y Alpino y otros (2020), los valores de las transferencias de ingresos establecidos durante la pandemia estuvieron muy por debajo de las necesidades sociales, lo que exacerbó las desigualdades sociales y probablemente empeoró la situación de inseguridad alimentaria y nutricional en el Brasil.

No obstante, es posible que las medidas adoptadas en el marco del BPC hayan sido potenciales herramientas para la mitigación de los efectos de la pandemia, evitando la pobreza de las familias que esperaban el beneficio. Además, la integración del BPC con otros programas sociales, como *Auxílio Brasil*, refuerza la estrategia de lucha contra la pobreza, pues las familias pueden recibir ambos beneficios. Se ha evidenciado que el programa *Auxílio Brasil* es más eficaz que el BPC para la reducción de la pobreza porque cuesta menos, está más dirigido a los pobres y produce cambios en la vida de los beneficiarios mediante las condicionalidades de educación y salud. Sin embargo, el BPC atiende a un público con necesidades diferentes, por ejemplo, el costo de las personas mayores y las personas con discapacidad se incrementa debido al aumento de la demanda de servicios de salud (Neri y Osorio, 2020). Por lo tanto, en el período pospandémico, el debate sobre el BPC debería centrarse en seguir promoviendo el fortalecimiento del programa.

## VI. Conclusiones

Los programas de pensiones no contributivas son cada vez más comunes para hacer frente a la pobreza entre las personas mayores en países como el Brasil. En el sistema de pensiones no contributivas, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC) ha demostrado su eficacia para reducir la pobreza y la desigualdad y tenido efectos en otras variables relacionadas con la pobreza. En esta investigación se proporcionaron elementos adicionales sobre el impacto del BPC en el bienestar de las personas mayores, al evaluar los efectos del BPC en la obesidad, la subnutrición y los niveles de seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base de microdatos de la POF 2017-2018.

La consideración de factores no observables mostró resultados robustos para las estimaciones con el método de regresión discontinua borrosa. Los principales resultados evidencian que el BPC no tuvo efectos estadísticamente significativos en las tasas de subnutrición y obesidad de las personas mayores. Sin embargo, el programa tuvo un efecto estadísticamente significativo en la seguridad alimentaria y la inseguridad alimentaria leve.

El hecho de que el BPC no haya presentado un impacto estadísticamente significativo en la obesidad y la subnutrición puede indicar que el beneficio por sí solo no mejora directamente el estado nutricional. Por lo tanto, en esta investigación se sugiere promover políticas que permitan mejorar el seguimiento del estado nutricional y la salud de las personas mayores en el marco del sistema de salud pública. Por ejemplo, el programa podría desempeñar un papel similar al de las condicionalidades, exigiendo la canalización de algunos recursos económicos a la atención prioritaria de las personas mayores. El aumento de la población mayor supone un reto para la cobertura del programa, el tipo de cuidados de salud y los recursos presupuestarios disponibles. Por el lado de la oferta, las inversiones y la adecuación de la infraestructura y los servicios necesarios para atender las demandas de las personas mayores constituyen un desafío para los responsables de la formulación de políticas.

Los efectos significativos del BPC en la seguridad alimentaria evidenciaron que los ingresos del beneficio permiten el acceso a los alimentos al incrementar la restricción presupuestaria, aumentando la disponibilidad de alimentos en el hogar. Estos resultados eran de esperar, pues el beneficio afecta directamente el consumo de alimentos. Sin embargo, no proporcionan información sobre el valor nutricional de dichos alimentos, que requiere otro tipo de estudio. Por otra parte, los resultados sobre la inseguridad alimentaria sugieren que tal vez la gravedad de la inseguridad alimentaria moderada y grave no pueda resolverse con un determinado ingreso, como el BPC. Esto tiene repercusiones en materia de políticas públicas que pueden integrarse con atención al programa, dado que el beneficio no es suficiente para erradicar la inseguridad alimentaria en un determinado grupo de personas mayores. No obstante, el beneficio proporcionado puede reducir la inseguridad alimentaria leve, es decir, la incertidumbre sobre el consumo futuro de alimentos entre las personas mayores.

En esta investigación existen algunas limitaciones. Las variables para medir el estado nutricional resultaron de dos mediciones diferentes en las dos últimas investigaciones de la POF. Por lo tanto, no fue posible unir las dos últimas encuestas para consolidar un mayor número de observaciones para las estimaciones del estado nutricional (obesidad y subnutrición).

Además de los resultados obtenidos, se formulan sugerencias de investigación que puedan contribuir al análisis y profundizar los temas aquí estudiados, en particular abordar los aspectos referidos a la permanencia en el programa y los efectos heterogéneos como, por ejemplo, según el género o las regiones en el Brasil.

## Bibliografía

- Alpino, T. y otros (2020), "COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 36, N° 8, Río de Janeiro, Fundación Oswaldo Cruz.
- Angrist, J. y J. Pischke (2009), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton, Princeton University Press.
- Baker, S. y otros (2020), "Income, liquidity, and the consumption response to the 2020 economic stimulus payments", *Working Paper*, N° 27097, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Barrett, C. (2002), "Food security and food assistance programs", *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 2, B. Gardner y G. Rausser (eds.), Ámsterdam, Elsevier.
- Bhalla, G. y otros (2018), "The effect of cash transfers and household vulnerability on food security in Zimbabwe", *Food Policy*, vol. 74, Ámsterdam, Elsevier.
- Boschetti, I. y E. Rossetti (2021), "Assistência social na pandemia da COVID-19: proteção para quem?", *Serviço Social & Sociedade*, N° 140, São Paulo, Cortez Editora.
- Bottan, N., B. Hoffmann y D. Vera-Cossio (2021), "Stepping up during a crisis: the unintended effects of a noncontributory pension program during the COVID-19 pandemic", *Journal of Development Economics*, vol. 150, Ámsterdam, Elsevier.
- Brasil (2021), "Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021", *Diário Oficial da União*, Brasília.
- (2020), "Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020", *Diário Oficial da União*, Brasília.
- (2003), "Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003", *Diário Oficial da União*, Brasília.
- (1998), "Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998", *Diário Oficial da União*, Brasília.
- (1993), "Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993", *Diário Oficial da União*, Brasília.
- Brugh, K. y otros (2018), "Impacts of the Malawi social cash transfer program on household food and nutrition security", *Food Policy*, vol. 76, Ámsterdam, Elsevier.
- Calonico, S., M. Cattaneo y M. Farrell (2020), "Optimal bandwidth choice for robust bias-corrected inference in regression discontinuity designs", *The Econometrics Journal*, vol. 23, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Carvalho, R. y otros (2021), "Risk and protective behaviors for chronic non-communicable diseases among Brazilian adults", *Public Health*, vol. 195, Ámsterdam, Elsevier.

- Case, A. y A. Deaton (1998), "Large cash transfers to the elderly in South Africa", *The Economic Journal*, vol. 108, N° 450, Oxford, Oxford University Press.
- Cattaneo, M., M. Jansson y X. Ma (2020), "Simple local polynomial density estimators", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 115, N° 531, Milton Park, Taylor & Francis.
- Cawley, J. (2010), "The economics of childhood obesity", *Health Affairs*, vol. 29, N° 3, Washington, D.C., AcademyHealth.
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 134 (LC/PUB.2021/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>.
- \_\_\_\_\_(2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- Chooi, Y., C. Ding y F. Magkos (2019), "The epidemiology of obesity", *Metabolism*, vol. 92, Ámsterdam, Elsevier.
- Denes, G., B. K. Komatsu y N. Menezes-Filho (2018), "Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 72, N° 3, Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas.
- Dodlova, M., A. Giolbas y J. Lay (2018), "Non-contributory social transfer programs in developing countries: a new dataset and research agenda", *Data in Brief*, vol. 16, Ámsterdam, Elsevier.
- FAO/FIDA/PMA (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola/Programa Mundial de Alimentos) (2015), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Roma.
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2022), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022: adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*, Roma.
- \_\_\_\_\_(2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018: desigualdad y sistemas alimentarios*, Santiago.
- Ferrario, M. (2013), "Análise do impacto dos programas de transferência de renda sobre as despesas familiares com o consumo", tesis de doctorado en ciencias, São Paulo, Universidad de São Paulo.
- Fonseca, A. (2017), "Aposentadoria por idade para mulheres e o impacto sobre o nível de bem-estar dos domicílios rurais brasileiros", Viçosa, Universidad Federal de Viçosa.
- Gertler, P. y otros (2016), *La evaluación de impacto en la práctica*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hidrobo, M. y otros (2014), "Social protection and asset accumulation", Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Huenchuan, S. (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2022a), "Nota sobre as Tábuas Completas de Mortalidade 2021 e a pandemia de COVID-19", Río de Janeiro, 25 de noviembre [en línea] <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/35600-nota-sobre-as-tabuas-completas-de-mortalidade-2021-e-a-pandemia-de-covid-19.html>.
- \_\_\_\_\_(2022b), *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(2020a), *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(2020b), "Projeções de população por sexo e idades", Río de Janeiro [en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>.
- \_\_\_\_\_(2010), *Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009: antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil*, Río de Janeiro.
- Imbens, G. y T. Lemieux (2008), "Regression discontinuity designs: a guide to practice", *Journal of Econometrics*, vol. 142, N° 2.
- Ipuchima, M. T. y L. L. Costa (2021), "A importância dos hábitos alimentares saudáveis na terceira idade", *Research, Society and Development*, vol. 10, N° 14, São Paulo, CDRR Editors.

- Kang, J., S. Park y S. Ahn (2022), "The effect of social pension on consumption among older adults in Korea", *The Journal of the Economics of Ageing*, vol. 22, Ámsterdam, Elsevier.
- Keusch, G. (2003), "The history of nutrition: malnutrition, infection and immunity", *The Journal of Nutrition*, vol. 133, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Khandker, S., G. Koolwal y H. Samad (2010), *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lee, D. y T. Lemieux (2010), "Regression discontinuity designs in Economics", *Journal of Economic Literature*, vol. 48, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Lima, N. y otros (2015), "Evolução do excesso de peso e obesidade até a idade adulta, Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil, 1982-2012", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 31, N° 9, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz.
- Malta, D. C. y otros (2019), "Tendência temporal da prevalência de obesidade mórbida na população adulta brasileira entre os anos de 2006 e 2017", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 35, N° 9, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz.
- Menezes, N. (coord.) (2012), *Avaliação econômica de projetos sociais*, São Paulo, Dinâmica Gráfica e Editora.
- Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (2010), *Pesquisa de Avaliação de Impacto do Benefício de Prestação Continuada: linha de base*, Brasília.
- Ministerio de la Ciudadanía (2021), *Benefício de prestação continuada: medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção de idosos e pessoas com deficiência*, Brasília.
- Ministerio de Salud (2018), *Vigitel Brasil 2017: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico*, Brasília.
- \_\_\_\_\_(2011), *Orientações para a coleta e análise de dados antropométricos em serviços de saúde: Norma Técnica do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN*, Brasília.
- Neri, M. y M. Osorio (2020), *Comparando o BPC (transferências de renda vinculadas ao salário mínimo) vs Bolsa Família (criação do Renda Brasil)*, Rio de Janeiro, FGV Social.
- Oliveira, P. R., A. Kassouf y J. Aquino (2017), "Cash transfers to the elderly and its spillover effects: evidences from a non-contributory program in Brazil", *Journal of Economic Studies*, vol. 44, N° 2, Bingley, Emerald Publishing.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021), "Data collections" [en línea] <https://www.who.int/data/collections>.
- \_\_\_\_\_(2015), *World Health Statistics 2015*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(1995), "Physical status: the use and interpretation of anthropometry. Report of a WHO Expert Committee", *Technical Report Series*, N° 854, Ginebra.
- Paiva, A. B. y M. B. Pinheiro (2021), "BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício", *Texto para Discussão*, N° 2703, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Palmeira, P. y otros (2021), "Multisectoral government programs and household food insecurity: evidence from a longitudinal study in the semi-arid area of northeast, Brazil", *Food Security*, vol. 13, Berlín, Springer.
- Pérez-Escamilla, R. (2017), "Food security and the 2015-2030 Sustainable Development Goals: from human to planetary health", *Current Developments in Nutrition*, vol. 1, N° 7, Ámsterdam, Elsevier.
- Pinheiro, A. y otros (2022), "Insegurança alimentar em tempos de Pandemia do COVID-19 no Brasil: revisão de literatura", *Research, Society and Development*, vol. 11, N° 9, São Paulo, CDRR Editors.
- Pinho Neto, V. R. y C. M. Berriel (2017), "Transferências condicionais de renda e nutrição: efeitos do bolsa família nas áreas rurais e urbanas do Brasil", *Economia Aplicada*, vol. 21, N° 2, São Paulo, Universidad de São Paulo.
- Red PENSSAN (Red Brasileña de Investigación en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional) (2022), *II VIGISAN: Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de COVID-19 en Brasil*, Brasília.
- \_\_\_\_\_(2021), *VIGISAN: Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de la COVID-19 en Brasil*, Brasília.
- Silva, A. T. (2010), "Os desafios para a avaliação social para acesso ao BPC", Brasília, Universidad de Brasília.
- Silva, Q. B. y F. Bento (2019), "Insegurança alimentar em famílias em que o idoso é o principal provedor", *Revista Kairós-Gerontologia*, vol. 22, N° 2, São Paulo, Pontificia Universidad de São Paulo.

- Silva, V. S. y otros (2015), "Correspondence between overweight and socioeconomic and demographic indicators in the adult Brazilian population", *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 18, N° 2, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Salud Colectiva (ABRASCO).
- Simões, B. y otros (2018), "Consumption of ultra-processed foods and socioeconomic position: a cross-sectional analysis of the Brazilian Longitudinal Study of Adult Health (ELSA-Brasil)", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 34, N° 3, Río de Janeiro, Fundación Oswaldo Cruz.
- Simões, C. (2016), *Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos decorrentes do processo de envelhecimento da população*, Río de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE).
- Tapajós, L. y J. Quiroga (coords.) (2010), "Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Versão atualizada e revisada 2006- 2010", *Cadernos de Estudos*, N° 13, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Tiwari, S. y otros (2016), "Impact of cash transfer programs on food security and nutrition in sub-Saharan Africa: a cross-country analysis", *Global Food Security*, vol. 11, Ámsterdam, Elsevier.
- Travassos, G. F. (2018), "Two essays on consumer demand and population aging in Brazil", tesis de doctorado en economía aplicada, Viçosa, Universidad Federal de Viçosa.
- Triaca, L. M., A. M. A. dos Santos y C. O. Tejada (2020), "Socioeconomic inequalities in obesity in Brazil", *Economics & Human Biology*, vol. 39, Ámsterdam, Elsevier.

## Anexo A1

**Cuadro A1.1**  
Preguntas de la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA)

Numeración	Pregunta
1	En los últimos tres meses, ¿tuvieron los miembros de este hogar la preocupación de que los alimentos se terminaran antes de poder comprar o recibir más?
2	En los últimos tres meses, ¿se terminaron los alimentos antes de que los miembros de este hogar tuvieran dinero para comprar más?
3	En los últimos tres meses, ¿se quedaron los miembros de este hogar sin dinero para una alimentación sana y variada?
4	En los últimos tres meses, ¿comieron los miembros de este hogar solo algunos pocos tipos de alimentos que todavía tenían porque el dinero se terminó?
5	En los últimos tres meses, ¿algún miembro del hogar de 18 años de edad o más dejó de hacer alguna comida porque no había dinero para comprar alimentos?
6	En los últimos tres meses, ¿algún miembro del hogar de 18 años de edad o más alguna vez comió menos de lo que consideraba que debía porque no había dinero para comprar alimentos?
7	En los últimos tres meses, ¿algún miembro del hogar de 18 años de edad o más alguna vez sintió hambre pero no comió porque no había dinero para comprar alimentos?
8	En los últimos tres meses, ¿algún miembro del hogar de 18 años de edad o más alguna vez comió solo una vez durante el día o estuvo un día entero sin comer porque no había dinero para comprar alimentos?
9	En los últimos tres meses, ¿algún miembro del hogar menor de 18 años de edad alguna vez dejó de tener una alimentación sana y variada porque no había dinero para comprar alimentos?
10	En los últimos tres meses, ¿algún miembro del hogar menor de 18 años de edad alguna vez comió menos de lo que debía porque no había dinero para comprar alimentos?
11	En los últimos tres meses, ¿alguna vez se disminuyó la cantidad de alimentos de las comidas de algún miembro del hogar menor de 18 años de edad porque no había dinero para comprar alimentos?
12	En los últimos tres meses, ¿alguna vez algún miembro del hogar menor de 18 años de edad dejó de hacer alguna comida porque no había dinero para comprar alimentos?
13	En los últimos tres meses, ¿alguna vez algún miembro del hogar menor de 18 años de edad sintió hambre pero no comió porque no había dinero para comprar alimentos?
14	En los últimos tres meses, ¿alguna vez algún miembro del hogar menor de 18 años de edad comió solo una vez durante el día o estuvo un día entero sin comer porque no había dinero para comprar alimentos?

**Fuente:** Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*, Río de Janeiro, 2020.

## Anexo A2

### Ejercicio de robustez: cambio de intervalo y de la función kernel

En los cuadros A2.1, A2.2, A2.3 y A2.4 se presentan los resultados con intervalos similares a cada lado del punto de corte, según Imbens y Lemieux (2008). Para los autores, la función kernel adecuada es la función uniforme, que da la misma ponderación a todas las observaciones que caen dentro de intervalos similares a ambos lados del punto de corte, especificados en 5 y 8 años.

**Cuadro A2.1**

Efecto medio local del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en la obesidad

Especificaciones	Primera etapa	Segunda etapa
(I) Uniforme $h = 5$	0,26771 *** (0,0635)	0,04088 ns (0,27397)
$N(h)$		461
(II) Uniforme $h = 8$	0,29066 *** (0,04762)	-0,08384 ns (0,19422)
$N(h)$		724

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** \*\*\*, \*\*, \* indican niveles de significación del 1%, el 5% y el 10%, respectivamente; ns: no significativo. Errores estándar entre paréntesis. Las estimaciones I y II incluyen los siguientes controles: características de las personas mayores y de los hogares y variables ficticias regionales.

**Cuadro A2.2**

Efecto medio local del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en la subnutrición

Especificaciones	Primera etapa	Segunda etapa
(I) Uniforme $h = 5$	0,26771 *** (0,0635)	0,12626 ns (0,13279)
$N(h)$		461
(II) Uniforme $h = 8$	0,29066 *** (0,04762)	0,0688 ns (0,09428)
$N(h)$		724

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** \*\*\*, \*\*, \* indican niveles de significación del 1%, el 5% y el 10%, respectivamente; ns: no significativo. Errores estándar entre paréntesis. Las estimaciones I y II incluyen los siguientes controles: características de las personas mayores y de los hogares y variables ficticias regionales.

**Cuadro A2.3**

Efecto medio local del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en la seguridad alimentaria, diseño de regresión discontinua borrosa

Especificaciones	Primera etapa	Segunda etapa
(I) Uniforme $h = 5$	0,30713 *** (0,03703)	0,54008 *** (0,16916)
$N(h)$		1 310
(II) Uniforme $h = 8$	0,30994 *** (0,02788)	0,42161 *** (0,12924)
$N(h)$		2 101

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** \*\*\*, \*\*, \* indican niveles de significación del 1%, el 5% y el 10%, respectivamente; ns: no significativo. Errores estándar entre paréntesis. Las estimaciones I y II incluyen los siguientes controles: características de las personas mayores y de los hogares y variables ficticias regionales.

**Cuadro A2.4**

Efecto medio local del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en la inseguridad alimentaria

Especificaciones	Primera etapa	Segunda etapa
<b>Inseguridad alimentaria leve</b>		
(I) Uniforme $h = 5$	0,30713 *** (0,03703)	-0,51976 *** (0,17713)
N(h)		1 310
(II) Uniforme $h = 8$	0,30994 *** (0,02788)	-0,33205 ** (0,13315)
N(h)		2 101
<b>Inseguridad alimentaria moderada</b>		
(I) Uniforme $h = 5$	0,30713 *** (0,03703)	-0,0147 ns (0,14173)
N(h)		1 310
(II) Uniforme $h = 8$	0,30994 *** (0,02788)	0,01866 ns (0,10939)
N(h)		2 101
<b>Inseguridad alimentaria grave</b>		
(I) Uniforme $h = 5$	0,30713 *** (0,03703)	-0,00562 ns (0,11047)
N(h)		1 310
(II) Uniforme $h = 8$	0,30994 *** (0,02788)	-0,10822 ns (0,08551)
N(h)		2 101

**Fuente:** Elaboración propia.**Nota:** \*\*\*, \*\*, \* indican niveles de significación del 1%, el 5% y el 10%, respectivamente; ns: no significativo. Errores estándar entre paréntesis. Las estimaciones I y II incluyen los siguientes controles: características de las personas mayores y de los hogares y variables ficticias regionales.

# Formación bruta de capital fijo en el sector de la salud del Brasil: metodología y resultados para el período 2010-2019<sup>1</sup>

Tassia Gazé Holguin, Thiago Miguez, Lia Hasenclever y Fabio Freitas

Recibido: 02/09/2022  
Aceptado: 23/01/2023

## Resumen

Las cuentas satélite de salud proporcionan información para entender la interacción entre el sector de la salud y el resto de la economía del Brasil. Sin embargo, las cuentas satélite de salud del país presentan algunas lagunas, como en el caso de la información sobre el gasto en formación bruta de capital fijo. El objetivo de este artículo es presentar una metodología para medir la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud para el período 2010-2019 y analizar los datos obtenidos. Los resultados mostraron que la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud es más intensiva en la categoría de maquinaria y equipos que en la de construcción. También se comprobó que hay una mayor participación de las inversiones privadas durante todo el período mientras que las inversiones públicas fueron en disminución.

## Palabras clave

Capital, formación de capital, salud, servicios de salud, cuentas nacionales, medición, metodología estadística, sector público, sector privado, política sanitaria, Brasil

## Código JEL

C81, E22, I15

## Autores

Tassia Gazé Holguin es Tecnóloga en Información Geográfica y Estadística en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (Brasil). Correo electrónico: tassia.holguin@ibge.gov.br.

Thiago Miguez es Investigador Asociado en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil). Correo electrónico: thiago.miguez@ppge.ie.ufrj.br.

Lia Hasenclever es Coordinadora en el Departamento de Posgrado en Planificación Regional y Gestión de Ciudades de la Universidad Candido Mendes (Brasil). Correo electrónico: lia.hasenclever@ucam-campos.br.

Fabio Freitas es Profesor Asociado en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil). Correo electrónico: fabio@ie.ufrj.br.

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Vitor Paiva Pimentel y a quienes contribuyeron a la elaboración del texto. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no representar la opinión de las instituciones a las que están vinculados.

## I. Introducción

El envejecimiento de la población del Brasil ha aumentado progresivamente la demanda de bienes y servicios de salud y acentuado la necesidad de mejorar la planificación de las políticas públicas. En consecuencia, el sector de la salud está adquiriendo cada vez más impulso como actividad económica importante y cuenta ya con una participación relevante en la generación de empleo e ingresos en el Brasil (IBGE, 2019).

Cabe mencionar que el envejecimiento de la población posee características propias de carácter epidemiológico, económico y tecnológico. En cuanto al aspecto epidemiológico, la demanda de asistencia sanitaria ocurre a menudo en circunstancias atípicas, como enfermedades y accidentes (Barr, 1998). Al mismo tiempo, la presión sobre la demanda puede intensificarse en épocas de crisis económica, pues la caída de los ingresos y el aumento del desempleo pueden incrementar la demanda de servicios de salud de la red pública (Vieira, 2016).

La *Conta Satélite de Saúde*, publicación elaborada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) desde 2009, proporciona datos macroeconómicos que permiten comprender la interacción entre el sector de la salud y el resto de la economía del país. Incluye información sobre la generación, distribución y uso de los ingresos en el país así como sobre el consumo de bienes y servicios de salud por parte del gobierno y de los hogares (IBGE, 2019). Sin embargo, presenta algunas lagunas. Por ejemplo, no cuenta con información sobre el gasto en formación bruta de capital fijo en el sector de la salud, lo que en última instancia dificulta el análisis sobre este tema en el Brasil.

El proceso de inversión es un indicador importante para seguir la evolución económica de una economía o de un sector. Cabe destacar que la inversión tiene un doble carácter: es uno de los componentes de la demanda agregada con mayor efecto multiplicador y también influye en el ritmo de cambio tecnológico. La compra de bienes de capital afecta la cadena de producción ya que aumenta la demanda de mano de obra y de insumos. Posteriormente, la instalación de estos activos fijos amplía la capacidad de oferta de la economía, por lo que dicha inversión acaba influyendo tanto en el ciclo como en la tendencia de la economía y del sector de la salud. Además, parte de las innovaciones del proceso productivo se incorpora como activos nuevos de capital fijo, de modo que la expansión de la inversión también influye en el ritmo del cambio tecnológico y en el avance de la productividad (Miguez, 2016).

En lo relativo a los sistemas de salud, la inversión en activos fijos tiene un impacto positivo en la infraestructura del sector, pues contribuye a su sostenibilidad y equidad. Además, como la inversión también está destinada al desarrollo tecnológico y a los esfuerzos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), sus efectos también favorecen a la evolución de los diagnósticos, los tratamientos y a la atención de la salud en general (Teja y otros, 2020).

Así, teniendo en cuenta no solo la importancia del proceso de inversión para la economía y el sector de la salud, sino también la laguna existente en esta categoría de datos en la cuenta satélite de salud actual, el objetivo de este artículo es presentar una metodología de medición de la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud, tanto público como privado, y analizar la robustez de los datos obtenidos para el período comprendido entre 2010 y 2019. La metodología consiste en el mapeo y el análisis de bases de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio de Economía y el Sistema de Información sobre Presupuesto Público en Salud (SIOPS). Es importante destacar que esta metodología puede adaptarse y emplearse en otros países puesto que utiliza bases de datos habitualmente publicadas por los organismos nacionales de estadística o compiladas por organismos internacionales, como bases de datos de producción industrial, construcción civil, comercio exterior y gasto público de la salud.

Con este objetivo, el artículo se divide en cuatro secciones además de esta Introducción. La segunda sección se centra en la publicación *Conta Satélite de Saúde*, los principales datos que

contiene y su importancia para la planificación y ejecución de políticas públicas. En la tercera sección figura la metodología propuesta para estimar los datos de la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud. Se explican asimismo las bases de datos utilizadas, su manipulación y cómo se realizó la separación entre las inversiones del sistema público y el privado. La cuarta sección presenta y analiza los resultados de los datos obtenidos. Por último, la quinta sección presenta las conclusiones.

## II. La cuenta satélite de salud

Son varios los países que han adoptado las metodologías de las organizaciones internacionales para generar datos sobre su sector de la salud. Actualmente, las dos principales metodologías son: a) el Sistema de Cuentas de Salud, desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y b) las cuentas satélite de salud, basadas en el manual del Sistema de Cuentas Nacionales (SNC)<sup>2</sup>. El Brasil sigue esta última metodología para elaborar su cuenta satélite de salud.

Este tema ha ido adquiriendo cada vez más importancia desde el momento en que se reconoce que producir datos económicos sobre el sector de la salud de forma continuada pone a disposición de los gestores y encargados de la toma de decisiones un análisis más preciso del panorama de los sistemas de salud. Así, las posibilidades de asignar los recursos de forma más eficiente mejoran, además de haber más subsidios para la planificación, el control y la evaluación de las políticas públicas. El uso de metodologías internacionales para elaborar las cuentas de salud —aunque sean necesarios más acuerdos para confeccionar estadísticas más armoniosas— facilita la comparación entre países y hace posible una mayor estandarización a la hora de medir los datos sobre salud (Nakhimovsky y otros, 2014).

A esto se añade que medir el sistema de la salud como actividad económica, mediante la elaboración de agregados macroeconómicos, permite comprender mejor su papel como generador de empleo e ingresos y discernir el impacto que puede tener en el desarrollo de un país. Según Vieira y Piola (2016), el objetivo de la cuenta satélite de salud es proporcionar información para apoyar las políticas públicas y la toma de decisiones en programas y proyectos relacionados con el sector de la salud, y lo vinculan al crecimiento y desarrollo de la economía. Se trata de un análisis macroeconómico que permite comprender la interacción entre el sector de la salud y el resto de la economía del país.

Mientras que países como Francia, los Países Bajos, los Estados Unidos y Alemania empezaron a publicar datos dedicados al sector de la salud entre las décadas de 1950 y 1960, en el Brasil las estimaciones sobre el gasto en salud se hacían a partir de líneas de investigación (Holguin, 2021). En la década de 1980, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) utilizaba los gastos sociales consolidados a escala federal, además de estimar los gastos privados a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares. El IBGE no comenzó su serie de datos estadísticos sobre salud hasta 2008, con la publicación *Economia da saúde: uma perspectiva macroeconômica 2000-2005* (IBGE, 2008), que proporciona datos sobre la participación del sector de la salud en el valor agregado de la economía. Este estudio todavía no podía considerarse una cuenta satélite de salud puesto que no incluía datos sobre la producción de servicios de salud que abarcasen todo el sistema, como los hospitales vinculados a los ministerios de defensa y educación. A pesar de ello, el estudio supuso un hito, pues se considera la primera recopilación de datos sobre la economía sanitaria del país.

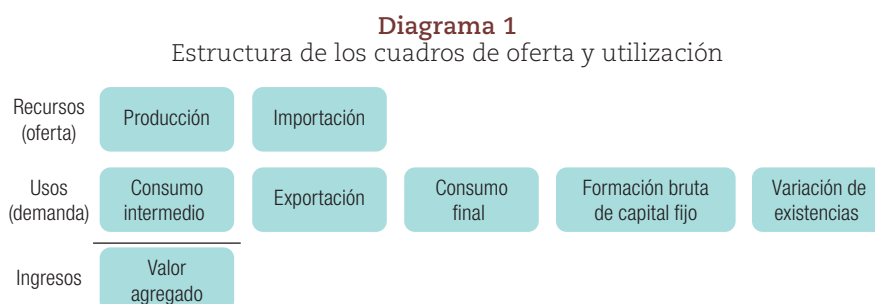
La primera cuenta satélite de salud propiamente dicha se publicó al año siguiente y abarcó el período 2005-2007 (IBGE, 2009). Desde entonces, se han publicado seis ediciones de la cuenta satélite de salud que abarcan el período comprendido entre 2005 y 2019<sup>3</sup>. Cabe recordar que los datos sobre

<sup>2</sup> El manual del SCN es el mismo que utiliza la mayoría de los países para elaborar sus estadísticas económicas oficiales, como el PIB.

<sup>3</sup> Sin embargo, como veremos a continuación, la serie no es totalmente comparable en el tiempo.

salud brasileños siguen el estándar internacional proporcionado por el *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* (Comisión Europea y otros, 2016), lo que implica que están vinculados al sistema de cuentas nacionales del IBGE<sup>4</sup> y replican su estructura, sus conceptos y su marco metodológico.

Así, al igual que el sistema de cuentas nacionales, la cuenta satélite de salud se compone de cuadros de oferta y utilización y de cuadros sinópticos<sup>5</sup>. Los cuadros de oferta describen el proceso de producción llevado a cabo en las unidades locales de las empresas o familias productoras, más las importaciones. Los cuadros de utilización, por su parte, informan de los tipos de demanda de los productos y servicios: como consumos intermedios, consumos finales, exportaciones o formación bruta de capital fijo. Así pues, los cuadros de oferta y utilización permiten analizar las actividades económicas desde el punto de vista de la producción, el gasto y la renta generada (véase el diagrama 1).



**Fuente:** Elaboración propia.

La relación entre la cuenta satélite de salud y el sistema de cuentas nacionales sufrió un cambio en su marco metodológico cuando se sustituyó la llamada Referencia 2000 (SCN Ref. 2000) en la que se basaba el sistema de cuentas nacionales, y que abarcaba el período 2000-2009, por la Referencia 2010 (SCN Ref. 2010), que abarca el período a partir de 2010. Este cambio de marco supuso la revisión de las clasificaciones de productos y actividades económicas, además de la actualización de algunos conceptos acorde con la versión más reciente del *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*. El mayor impacto que supuso este cambio para la cuenta satélite de salud fue la interrupción de la serie histórica de datos, ya que los datos del período 2005-2009 no son comparables con los datos iniciados en 2010.

En el caso del sistema de cuentas nacionales, se lanzó una versión de retropolación con cuadros de oferta y utilización más agregados para el período 2000-2009. Así, a pesar de no tener el mismo número de productos y actividades, los conceptos están alineados y, por lo tanto, es posible utilizar los datos para analizar el período iniciado en 2000 y los datos posteriores a 2010. Por su parte, la cuenta satélite de salud no se actualizó en la misma medida: solo se compatibilizaron los datos de consumo final en el sector de la salud. Lamentablemente, los cuadros oferta y utilización no se actualizaron, así que la serie 2005-2009 sigue metodológicamente desfasada y no es compatible con la serie iniciada en 2010.

Desde el punto de vista metodológico, el estado actual de la cuenta satélite de salud viene dado por el *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*. En él se define el gasto de la salud total como la suma de dos elementos: i) el consumo de bienes y servicios de salud en un país, y ii) la formación bruta de capital fijo en las instalaciones de los proveedores de servicios de salud. Según la definición del *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, el consumo de bienes y servicios de salud corresponde a los servicios de atención sanitaria personal, los productos médicos suministrados a los pacientes en

<sup>4</sup> Cabe incluso mencionar que el nombre de "cuenta satélite" deriva precisamente de este vínculo, como si los datos de la salud "orbitasen", es decir, como si estuvieran vinculados a los datos del sistema de cuentas nacionales.

<sup>5</sup> Hasta la edición de 2007-2009, también se publicaban las Cuentas Económicas Integradas (CEI).

los ambulatorios, los gastos totales en salud personal, las medidas preventivas, los servicios de salud pública y los gastos en seguros médicos. La formación bruta de capital fijo, por su parte, corresponde principalmente a la compra de maquinaria y equipos y a la construcción civil. Un detalle importante que vale la pena mencionar es que la cuenta satélite de salud del Brasil incluye los gastos de atención en hospitales universitarios y militares, mientras que en el sistema de cuentas nacionales se incluyen como parte del sector de la educación y de la administración pública respectivamente.

Por último, a pesar de sus constantes avances, la cuenta satélite de salud del Brasil sigue presentando algunas limitaciones importantes. La primera es que no proporciona información suficiente para analizar los flujos de financiamiento de la salud, lo que dificulta la comparación entre el gasto público en salud del Brasil con el de los países de la OCDE. Esto ocurre, en parte, porque, a diferencia de los demás países, el caso brasileño tiene un sistema de financiamiento complejo en el que conviven regímenes de financiamiento público y privado y de copago<sup>6</sup> (Luiza y otros, 2018).

Una segunda limitación importante, que constituye el foco de atención del presente trabajo, es la laguna de información existente en cuanto al gasto en inversión sanitaria en el Brasil. Este punto quedó claro en la investigación de campo realizada por Holguin (2021) con especialistas en economía sanitaria: los entrevistados opinaron de forma unánime que los datos relativos a la formación bruta de capital fijo en la cuenta satélite de salud necesitaban mejorar, especialmente en lo relativo a la separación entre inversión pública y privada. Así, con el objetivo de mejorar la disponibilidad de datos estadísticos y ayudar a comprender mejor la dinámica de esta actividad en el país, el presente trabajo propone una metodología para estimar la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud. Los datos se separarán por tipo de activo adquirido, es decir, maquinaria y equipos o construcción, y por sector, público o privado.

### III. Metodología para estimar la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud

#### 1. Formación bruta de capital fijo: conceptualización y datos existentes

En las cuentas nacionales la definición de inversión viene dada por el concepto de formación bruta de capital fijo. Según el IBGE (2016), la formación bruta de capital fijo registra la expansión de la capacidad productiva de una economía a través del gasto en activos fijos nuevos, es decir, en bienes utilizados de forma continua en un proceso productivo durante más de un año. Así, la Comisión Europea y otros (2016) y el IBGE (2016) señalan que la formación bruta de capital fijo está formada por: i) maquinaria y equipos, ii) construcción civil, iii) activos intangibles y iv) otros activos. Además, la maquinaria y el equipo suelen subdividirse en dos categorías: maquinaria y equipos no destinados al transporte y maquinaria y equipos destinados al transporte<sup>7</sup>. Así pues, cabe señalar que la formación bruta de capital fijo no incluye los activos financieros ni la transferencia de activos usados.

En la serie SCN Ref. 2010, los datos de la formación bruta de capital fijo se recopilan y difunden a través de los cuadros de oferta y utilización y de las cuentas económicas integradas. En el caso de los

<sup>6</sup> El sistema de la salud brasileño se distingue por ser un sistema segmentado compuesto por tres subsistemas: i) el Sistema Único de Salud (SUS), gratuito y universal; ii) el Sistema Suplementario de Salud (SSS), que comprende los seguros médicos, y iii) el Sistema de Desembolso Directo (SDD), que se caracteriza por la adquisición de bienes y servicios de salud privados mediante el gasto directo de las familias.

<sup>7</sup> Véanse más detalles sobre lo que incluye cada categoría en Comisión Europea y otros (2016), IBGE (2016) y Miguez y Freitas (2021).

cuadros de oferta y utilización, disponemos de los datos por el lado de la oferta, es decir, sabemos qué cantidad de cada producto se destinó a la formación bruta de capital fijo<sup>8</sup>. En las cuentas económicas integradas, por su parte, sí disponemos de los datos por el lado de la demanda, pero solo sobre el gasto total en formación bruta de capital fijo por parte de los sectores institucionales<sup>9</sup> (no hay información sobre el perfil de adquisición por tipo de producto).

Incluso cuando recurrimos a la cuenta satélite de salud, la información sigue siendo escasa, debido en parte al vínculo metodológico con el SCN Ref. 2010. Los cuadros de oferta y utilización de la cuenta satélite de salud muestran únicamente el valor del producto “aparatos e instrumentos de uso médico y odontológico” como destinado a la formación bruta de capital fijo. Sin embargo, no se incluye la fabricación de aparatos electromédicos, electroterapéuticos y equipos de radiación, producidos por empresas incluidas en el código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 2660<sup>10</sup>), lo que lleva a subestimar la participación del Complejo Económico Industrial de la Salud (CEIS) en la formación bruta de capital fijo. Siguiendo el ejemplo del sistema de cuentas nacionales, la cuenta satélite de salud tampoco dispone de datos sobre el lado de la demanda —es decir, sobre la adquisición de construcción civil por parte del sector de la salud— ni sobre la formación bruta de capital fijo separada por salud pública y privada. Por este motivo, los datos actuales del IBGE, tanto en el sistema de cuentas nacionales como en la cuenta satélite de salud, no ofrecen información suficientemente satisfactoria sobre la formación bruta de capital fijo por el lado de la demanda para llevar a cabo estudios sectoriales y planificar políticas públicas en materia de salud.

En un intento de cubrir esta laguna, el trabajo de Miguez y Freitas (2021) proporciona estimaciones de la formación bruta de capital fijo separadas por actividades económicas, así como por tipo y origen de los productos. Sin embargo, a pesar de haber datos sobre la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud, estos presentan algunas restricciones. La primera es que los datos relativos a la salud pública no están separados porque los autores estiman la formación bruta de capital fijo de todo el sector público de forma agregada, sin desglose por actividad (educación, salud y administración públicas). Otra limitación es que los datos sobre la salud privada (a la que se refieren como “salud mercantil”) no contienen estimaciones relativas a la demanda de construcción civil, solo de maquinaria y equipos. Por lo tanto, estos datos también son insuficientes para poder trabajar con el sector de la salud.

Dadas estas limitaciones y la importancia de poseer datos sobre la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud, este trabajo propone una metodología destinada a obtener dicha serie de datos. En la siguiente sección se presentan las bases de datos utilizadas.

## 2. Bases de datos utilizadas

Como se señala en IBGE (2016), la información sobre la formación bruta de capital fijo proviene de diferentes fuentes, dependiendo incluso de si se utiliza para estimaciones por el lado de la oferta o por el lado de la demanda. En general, para estimar los datos de la formación bruta de capital fijo, el IBGE utiliza todo su abanico de encuestas estructurales, como la encuesta industrial anual (PIA), la encuesta anual de la industria de la construcción (PAIC), la encuesta anual de servicios (PAS) y la encuesta anual de comercio (PAC). Además, se busca información en otros organismos, como la SECEX, el Banco Central y la Secretaría de Hacienda (Receita Federal) del Brasil.

<sup>8</sup> En los cuadros de recursos y usos esta información no se separa entre la oferta nacional y la importada. Esta separación solo se hace en los años en que se publican las matrices insumo-producto.

<sup>9</sup> Los sectores institucionales se dividen en cinco categorías: sociedades no financieras, sociedades financieras, gobierno, hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (CFISFL). Véase más información en el IBGE (2016) sobre su función en las cuentas nacionales y las características de cada categoría.

<sup>10</sup> Esta clase incluye empresas que fabrican, por ejemplo, aparatos y tubos de radiación, aparatos electrodentales, aparatos de electrodiagnóstico, aparatos de rayos X, resonancia magnética y otros.

En primer lugar, es importante mencionar que para el presente trabajo se decidió utilizar únicamente fuentes públicas de información para llevar a cabo las estimaciones, de modo que otros investigadores puedan aplicar la metodología con mayor facilidad. Las bases de datos utilizadas reúnen información tanto por el lado de la oferta —como en el caso de la PIA-Producto y de la PAIC— como por el lado de la demanda —como en el caso del Sistema de Información sobre Presupuesto Público en Salud (SIOPS) y del sistema de información “Siga Brasil” —.

La PIA-Producto, publicada anualmente por el IBGE, contiene información detallada sobre la producción industrial del país. En ella se enumeran las cantidades y los valores producidos y vendidos de más de 3.000 productos de la clasificación Prodlis (lista de productos de la industria). Este nivel de detalle permite identificar las maquinaria y equipos utilizados en la prestación de servicios de salud. Lo mismo ocurre con la información sobre comercio exterior de la SECEX, que publica los datos mensuales de exportación e importación según la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), que contiene más de 10.000 productos, lo que también permite hacer la separación de maquinaria y equipos de la salud<sup>11</sup>. Como los datos de comercio exterior están disponibles en dólares estadounidenses, se convirtieron a reales brasileños con el tipo de cambio promedio mensual entre las dos monedas. Por último, aunque las clasificaciones Prodlis y NCM no son totalmente compatibles, fue posible trabajar los datos para obtener series anuales de producción, importación y exportación de maquinaria y equipos de la salud.

La PAIC también se publica anualmente y divulga la información sobre las empresas y los productos relacionados con la construcción civil. No obstante, esta encuesta está relativamente menos detallada que la PIA-Producto, especialmente en lo que afecta a los objetivos de este trabajo. La información se divide en tres categorías de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas: i) 41 - Construcción de edificios; ii) 42 - Obras de infraestructura, y iii) 43 - Servicios especializados de construcción. La información relativa a los hospitales construidos en un período determinado, por ejemplo, está incluida en la sección 41.2 - Construcción de edificios con el código de producto Prodlis 4120.2030 Edificios no residenciales no especificados previamente (hospitales, escuelas, hoteles, garajes, estadios, etc.). Así pues, no es posible desagregar directamente los valores relativos a la construcción de hospitales, laboratorios y clínicas ni separarlos por ámbitos público y privado. Es necesario inferirlos utilizando otras variables, que se explicarán más abajo.

Los datos del SIOPS y del Siga Brasil se utilizaron para obtener una estimación del gasto público en salud. El SIOPS es una base de datos del Ministerio de Salud que proporciona información sobre el gasto y el financiamiento de la salud pública en el Brasil y es una de las fuentes de datos utilizadas en el sistema de cuentas nacionales (actividad de salud pública). Este sistema tiene como objetivo controlar que se cumpla la disposición constitucional que establece una asignación mínima de los recursos a proyectos y servicios públicos de la salud. Así pues, registra los gastos en inversión sanitaria divididos por esferas administrativas, es decir, Unión, estados y municipios. Los datos utilizados se refieren a las dos últimas esferas y a las categorías consideradas como parte de la formación bruta de capital fijo: “obras e instalaciones” y “equipamientos y material permanente”. Una limitación de los datos del SIOPS es que la persona que los comunica es el contable responsable del estado o municipio en cuestión y, aunque el equipo del SIOPS revisa los datos enviados por los gestores, la información no siempre es coherente.

Los datos sobre los gastos federales fueron extraídos del Siga Brasil, que es un repositorio de datos con información del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI), el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP), el Sistema de Información de las Empresas Estatales (SIEST) y el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencia (SICONV) del Gobierno Federal. Siguiendo el ejemplo del SIOPS, también es posible separar los productos que componen la formación bruta de capital fijo por “obras e instalaciones” y “equipos y material permanente”.

<sup>11</sup> La lista de máquinas y equipos considerados es demasiado extensa para incluirla en este artículo, pero puede solicitarse a los autores o consultarse en Holguin (2021).

En el sector privado, la información por el lado de la demanda es escasa pero se analizaron algunas opciones, especialmente las bases derivadas de la Declaración de Información Económico-fiscal de las Personas Jurídicas (DIPJ) puesta a disposición por la Secretaría de Hacienda.

El objetivo era estudiar la estructura de la información disponible en el impuesto de la renta, en particular los balances patrimoniales consolidados por la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, y proponer un algoritmo para obtener datos sobre la inversión privada en salud. Sin embargo, estos datos solo están disponibles hasta 2013, fecha a partir de la cual la Declaración de Información Económico-fiscal de las Personas Jurídicas fue sustituida por la Contabilidad Fiscal, que aún no ha publicado los datos consolidados de balance patrimonial. Además, en el caso del sector de la salud, muchos hospitales filantrópicos se incluyen en la clasificación de empresas no sujetas y exentas, que no tuvieron obligación de declarar esta información hasta 2016. Por último, también se buscó información en la encuesta anual de servicios (EAS), pero se observó que esta encuesta no incluye las empresas incluidas en la CNAE 86 (actividades de atención a la salud humana), por lo que no fue posible utilizarla para este estudio.

### 3. Metodología de estimación

El primer paso de la metodología consistió en obtener una serie sobre la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud, independientemente de que la demanda fuera en el ámbito público o privado. A continuación, se buscó información por el lado de la demanda y, como vimos en el apartado anterior, resultó no haber información suficiente para el ámbito privado. Por ello, tras obtener una estimación para el ámbito público, el ámbito privado se determinó mediante la diferencia entre el total y la estimación pública.

#### a) Formación bruta de capital fijo total en salud

Para la estimación de los datos sobre la formación bruta de capital fijo en salud se utilizaron bases de datos detalladas por el lado de la oferta, a saber, la PIA-Producto, los datos sobre comercio exterior de la SECEX y la PAIC. A continuación, se estimaron datos para dos grupos de activos: maquinaria y equipos, con datos de la PIA-Producto y la SECEX, y construcción civil, con datos de la PAIC.

La parte relativa a maquinaria y equipos se calculó utilizando el concepto de consumo aparente, que funciona como indicador indirecto de la absorción nacional de un producto determinado. Para calcular el consumo aparente se partió del valor de la producción nacional de un bien, se descontó el valor de las exportaciones y se añadió el valor de las importaciones. La lógica de este concepto es que el valor de la producción nacional menos las exportaciones configura la demanda nacional de bienes fabricados en el país, mientras que las importaciones representan la demanda de bienes fabricados en otros países.

Las estimaciones de la demanda de maquinaria y equipos del sector de la salud se basaron en los productos identificados como bienes de capital con mayor probabilidad de estar destinados (casi) exclusivamente al sector. En el caso de la PIA-Producto, estos productos son algunos de los recogidos en los códigos de la Prodlis que empiezan por la CNAE 2660 Fabricación de aparatos electromédicos, electroterapéuticos y equipos de irradiación y la CNAE 3250 Fabricación de instrumentos y materiales para uso médico, odontológico y artículos de óptica.

La misma lógica se aplicó a los datos de exportación e importación de la SECEX, es decir, se seleccionaron los códigos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR que contenían productos clasificados como bienes de capital para el sector de la salud. Los datos en dólares se convirtieron a reales brasileños con el tipo de cambio promedio mensual calculado a partir de las cotizaciones publicadas por el Banco Central.

La clasificación y organización de estos datos permitió a los autores obtener series anuales de producción, exportación e importación de maquinaria y equipos para el sector de la salud. Así, a partir del consumo aparente se estimó la parcela de la formación bruta de capital fijo total para el sector de la salud correspondiente a maquinaria y equipos. Los resultados se describen en el cuadro 1.

**Cuadro 1**

Formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipos de la salud, 2010-2019  
(En millones de reales brasileños, precios corrientes)

Año	Producción nacional	Exportaciones	Importaciones	Formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipos de salud
2010	1 821,3	211,0	2 283,1	3 893,4
2011	1 904,6	226,1	2 212,5	3 891,1
2012	2 187,6	237,6	2 701,4	4 651,4
2013	2 362,0	255,2	3 351,5	5 458,4
2014	3 039,9	261,9	3 559,4	6 337,4
2015	2 670,9	357,1	4 264,7	6 578,5
2016	2 791,6	325,1	3 606,7	6 073,2
2017	2 746,9	357,4	3 593,7	5 983,2
2018	3 408,5	395,6	5 067,4	8 080,4
2019	3 578,1	468,6	5 250,3	8 359,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX).

Además de las maquinaria y equipos de uso en la salud, una porción de la oferta de bienes de capital de uso general —como ordenadores, automóviles (especialmente ambulancias), mobiliario y otras maquinaria y equipos— también forma parte de la formación bruta de capital fijo del sector de la salud. Sin embargo, como la demanda de estos productos es secundaria y las clasificaciones de los datos utilizados no permiten una separación más pormenorizada centrada en la salud, se optó por no prorratear estos productos<sup>12</sup>.

La segunda parte de la estimación es la parte correspondiente a la construcción. En esta etapa se utilizaron los datos de la PAIC. Es importante mencionar que la información utilizada de la PAIC es la información por producto de construcción, que solo está disponible en el portal del Sistema IBGE de Recuperación Automática (SIDRA). Al igual que en el caso de la PIA-Producto, la información de la PAIC por producto está clasificada según la Prodlist.

El producto que mejor responde a la necesidad de medir la formación bruta de capital fijo en salud, relativo a la construcción y edificación de hospitales, es el código Prodlist “4120.2030 - Edificios no residenciales no especificados anteriormente (hospitales, escuelas, hoteles, garajes, estadios, etc.)”. Como su nombre indica, no obstante, se trata de un producto que incluye varios tipos de edificios, no solo hospitales. Por ello optamos por prorratear el valor de este código basándonos en el valor de producción de las actividades del sistema de cuentas nacionales que podrían necesitar los tipos de construcción incluidos en dicha Prodlist. No se incluyeron algunos tipos de construcción, potencialmente pequeños o esporádicos, porque el valor de producción podía afectar desproporcionadamente al prorrateo. El cuadro 2 se muestran las correspondencias entre los productos que componen la Prodlist 4120.2030 y las actividades económicas del sistema de cuentas nacionales.

<sup>12</sup> Miguez y Freitas (2021), dado que estiman la demanda de formación bruta de capital fijo de todos los productos para todas las actividades del sistema de cuentas nacionales, sí incluyen estos productos en sus estimaciones. No obstante, la clasificación utilizada en los datos de los autores y la no separación entre salud pública y privada, como se mencionó anteriormente, no permiten aprovechar estos datos para el presente trabajo.

**Cuadro 2**  
Tipos de construcción incluidos en la Prodlist 4120.2030  
y actividades económicas que podrían necesitarlos

Tipos de construcción incluidos en el producto Prodlist 4120.2030 de la PAIC	Actividades que podrían necesitarlos (SCN 68)
Estaciones de servicio	4680 - Comercio al por mayor y al por menor, excepto de vehículos de motor
Garita	8000 - Actividades de vigilancia, seguridad e investigación
Arte y cultura (cines, teatros, clubes, circos, salas de espectáculos, parques de atracciones, edificios con fines culturales o recreativos)	9080 - Actividades artísticas, creativas y de entretenimiento
Garaje (edificio de garajes y garaje subterráneo)	5280 - Almacenamiento, actividades de apoyo al transporte y mensajería
Estadios (estadios deportivos, pabellones deportivos, pistas cubiertas, gimnasios)	9080 - Actividades artísticas, creativas y de entretenimiento
Fortalezas y fortalezas	8400 - Administración pública, defensa y seguridad social
Iglesias (iglesias, templos, catedrales, sinagogas, mezquitas y otros tipos de construcciones con fines religiosos)	7880 - Otras actividades administrativas y servicios complementarios
Prisiones (cárceles, prisiones, comisarías, batallones, fuertes y fortalezas)	8400 - Administración pública, defensa y seguridad social
Plantas incineradoras	3680 - Agua, alcantarillado y gestión de residuos
Restaurantes (restaurantes, bares, merenderos, cafeterías y panaderías, cantinas, comedores y otros establecimientos donde se sirven comidas)	5600 - Alimentación
Establos y otros edificios destinados a uso agropecuario	0192 - Cría de animales, incluido el apoyo a la cría de animales
Salud (clínicas, centros de salud y hospitales, consultorios y despachos médicos)	8691 - Salud pública y 8692 - Salud privada
Educación (colegios, institutos, universidades, escuelas, guarderías y otros edificios destinados a la enseñanza)	8591 - Enseñanza pública y 8592 - Enseñanza privada

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Solo se han tenido en cuenta las actividades de los tipos de construcción marcados con fondo oscuro.

En resumen, para obtener la estimación relativa a la construcción en el sector de la salud, el primer paso fue retirar del SIDRA los valores de las obras y servicios de construcción referentes a la Prodlist 4120.2030. A continuación, se distribuyeron estos valores de acuerdo con la ponderación del valor de producción obtenida con las actividades seleccionadas en el cuadro 2, es decir, se multiplicó el valor total de las obras y servicios de construcción por la participación de los servicios de salud en la suma del valor de producción de estas actividades. El resultado se presenta en el cuadro 3, que muestra el valor estimado de los gastos de construcción en el sector de la salud.

**Cuadro 3**  
Formación bruta de capital fijo en construcción sanitaria, 2010-2019  
(En millones de reales brasileños, precios corrientes)

Año	Salud pública (Porcentaje total del valor de producción)	Salud privada (Porcentaje total del valor de producción)	PAIC Prodlist 4120.2030	Salud pública	Salud privada	Formación bruta de capital fijo total en construcción sanitaria
2010	13	14	7 364,5	963,4	1 066,5	2 029,9
2011	13	14	7 307,7	917,6	1 002,1	1 919,6
2012	12	14	10 770,0	1 302,8	1 542,2	2 845,1
2013	12	14	10 152,0	1 260,2	1 451,8	2 712,0
2014	12	15	10 304,2	1 283,1	1 552,9	2 836,0
2015	13	16	7 260,8	911,4	1 132,8	2 044,2
2016	12	16	6 440,2	800,9	1 031,5	1 832,4
2017	12	16	6 394,0	762,5	1 045,5	1 808,0
2018	12	17	6 269,1	728,0	1 087,6	1 815,6
2019	12	17	5 745,5	663,4	990,6	1 654,1

**Fuente:** Elaboración propia.

Por último, para obtener la estimación de la inversión total por parte del sector de la salud, sumamos las estimaciones relativas a la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipos (cuadro 1) y a la formación bruta de capital fijo relativa a la construcción (cuadro 3). Esta suma se presenta en el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
Formación bruta de capital fijo total en el sector de la salud, 2010-2019  
(En millones de reales brasileños, precios corrientes)

Año	Formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo	Formación bruta de capital fijo en construcción	Formación bruta de capital fijo total en el sector de la salud
2010	3 893,4	2 029,9	5 923,34
2011	3 891,1	1 919,6	5 810,70
2012	4 651,4	2 845,1	7 496,44
2013	5 458,4	2 712,0	8 170,45
2014	6 337,4	2 836,0	9 173,42
2015	6 578,5	2 044,2	8 622,68
2016	6 073,2	1 832,4	7 905,58
2017	5 983,2	1 808,0	7 791,23
2018	8 080,4	1 815,6	9 895,96
2019	8 359,9	1 654,1	10 013,91

**Fuente:** Elaboración propia.

## b) Formación bruta de capital fijo en la salud pública y privada

En el apartado anterior se han presentado las estimaciones de la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud sin hacer distinción entre el ámbito público y el privado. En esta sección, se presenta una metodología para estimar las inversiones realizadas por la salud pública. Lamentablemente, como se menciona en la sección III.2, existe una gran laguna de datos en cuanto a la demanda del sector privado. Así pues, dado que existe una estimación para la salud total y otra para la esfera pública, se decidió obtener la formación bruta de capital fijo de la esfera privada calculando la diferencia entre ambas.

Los gastos federales se extrajeron del Siga Brasil mientras que los gastos de los estados y municipios proceden del SIOPS. Para explicar cómo extraer estos datos es importante entender los procedimientos contables de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), la clasificación de los gastos presupuestarios, las fases del gasto y el concepto de gasto desde el punto de vista de la administración pública. Cabe destacar también que el gasto en salud por parte del gobierno federal se define como cualquier gasto relativo a la salud, es decir, realizado por cualquier órgano de la administración pública, no solo por el Ministerio de Salud sino también, por ejemplo, por los hospitales universitarios y militares<sup>13</sup>.

En cuanto a las fases de los gastos, la Ley núm. 4.320/1964 define que todo gasto desde el punto de vista de la administración pública consta de tres etapas: compromiso, liquidación y pago. El compromiso se refiere reservar los recursos necesarios para la adquisición del bien o la contratación del servicio, es decir, es una garantía por parte del gestor al acreedor de que la administración pública dispone de recursos presupuestarios para pagar las obligaciones futuras derivadas de la adquisición de dicho bien o servicio. La liquidación es el reconocimiento de que el bien fue entregado o el servicio fue prestado, y el pago es la realización del pago al acreedor (orden de pago).

Otro punto importante es que los gastos presupuestarios comprometidos que no se hayan pagado a 31 de diciembre, fecha de cierre del ejercicio, se clasifican como “restos por pagar”, que a su vez pueden dividirse en “restos por pagar procesados” o “restos por pagar no procesados”. Los “restos por pagar procesados” se refieren a bienes o servicios liquidados que aún no se han pagado,

<sup>13</sup> Vieira y Piola (2016) analizan las diversas acepciones de gasto de la salud, incluida la definición utilizada en los manuales internacionales para la elaboración de las cuentas de salud.

es decir, el bien o servicio fue entregado pero aún no se ha efectuado su pago. Por su parte, los “restos por pagar no procesados” son los gastos comprometidos que aún no han sido liquidados ni pagados. Así, los gastos comprometidos que pasan a ser “restos por pagar no procesados” son gastos que pueden acabar materializándose o no. Por este motivo, medir la inversión en función de la fase de compromiso da lugar a una sobreestimación de los valores.

Desde el punto de vista económico, la medición de la inversión debe realizarse a partir de los gastos liquidados de ese ejercicio, incluidos los gastos referidos a los años anteriores aunque se refieran a presupuestos de años anteriores (Gobetti, 2006, pág. 22). Además, los manuales internacionales de las cuentas de salud también sugieren que la medición de los gastos se realice a partir de la fase de liquidación. Según el manual del *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*, el registro de la adquisición o baja de un activo fijo se produce cuando la propiedad de los activos fijos se transfiere a la unidad institucional que tiene la intención de utilizarlos en el proceso de producción (Comisión Europea y otros, 2016; 10.53, pág. 238). Por lo tanto, la mejor fase del gasto para medir la formación bruta de capital fijo en la salud pública es la fase de gasto liquidado.

Así, considerando estos aspectos conceptuales y las limitaciones de las bases de datos, la mejor forma de calcular la inversión del sector público en salud es a través del gasto liquidado (Vieira y Piola, 2016) de los estados y municipios y de la Unión. En este último también se pueden incluir los valores de los “restos por pagar no procesados” (RPNP) que se pagaron. Así, la fórmula utilizada para calcular la formación bruta de capital fijo en salud pública fue la siguiente:

$$FBCF_{\text{Salud pública}} = (\text{Gastos liquidados} + \text{RPNP}_{\text{pagados}})_{\text{Unión}} + \text{Gastos liquidados}_{\text{Estados}} + \text{Gastos liquidados}_{\text{Municipios}} \quad (1)$$

En cuanto a las modalidades de gasto, solo se consideró la de aplicaciones directas, la misma adoptada por el sistema de cuentas nacionales<sup>14</sup>. Por último, los elementos considerados fueron únicamente los asignados como inversión dentro de la categoría gastos de capital, y más concretamente las categorías aparatos, equipos, utensilios médicos, odontológicos, de laboratorio y hospitalarios y otros equipos y material permanente, es decir, elementos que equivalen a la parcela de maquinaria y equipos.

Durante el análisis crítico de los datos del SIOPS, se constató que muchos municipios no completan correctamente los datos sobre equipamiento específico para el sector de la salud y sobre los de uso general. Algunos municipios subestiman los datos en la categoría 4.4.90.52.08.00 - Aparatos, equipos, utensilios médicos, odontológicos, de laboratorio y hospitalarios. Otros respondieron por error en la subcategoría 4.4.90.52.99.00 - Otros equipos y material permanente. Esta incoherencia también se encontró en algunos estados (en este caso, se contrastaron con los datos de los portales de transparencia de los estados). Por este motivo, se prorratearon los artículos que forman parte de la categoría 4.4.90.52.00.00 - Equipo y material permanente para estimar correctamente el valor de la categoría 4.4.90.52.00.08 - Aparatos, equipos, utensilios médicos, odontológicos, de laboratorio y hospitalarios]. Para realizar el prorrateo se seleccionaron estados y municipios de peso relevante que habían cumplimentado los datos por completo. El prorrateo se calculó dividiendo el total de la categoría 4.4.90.52.08.00 por la categoría 4.4.90.52.00.00.

En un principio, para realizar la estimación de la parcela de construcción también se iban a utilizar los datos del Siga Brasil y del SIOPS, pero no fue posible ya que no se pudo separar el valor de la construcción en la Prodlist 4120.2030 entre sector público y privado, lo que dificultaba la labor de comprobar la coherencia de la estimación preliminar relativa a la construcción en el sector

<sup>14</sup> La otra modalidad posible son las transferencias. Sin embargo, una transferencia implica la aplicación directa por parte de otros, por lo que al utilizar solo la modalidad de aplicación directa se evita la doble contabilización (Santos y otros, 2014).

público y privado. Así, como se vio en la sección III.3.a, se optó por utilizar el valor de producción de las actividades 8691 Salud pública y 8692 Salud privada presentes en el SCN para desagregar el valor total de la parcela de construcción de la formación bruta de capital fijo en el sector de la salud calculado con los datos de la PAIC.

Una vez calculada la cuota relativa a la demanda de la salud pública, la cuota de la salud privada se estimó mediante la diferencia entre el total y la estimación de la salud pública. El resultado figura en el cuadro 5.

**Cuadro 5**  
Formación bruta de capital fijo en salud por tipo de inversión  
en los ámbitos público y privado (2010-2019)  
(En millones de reales brasileños, precios corrientes)

Año	Salud pública			Salud privada			Salud total		
	Maquinaria y equipos	Construcción	Total	Maquinaria y equipos	Construcción	Total	Maquinaria y equipos	Construcción	Total
2010	1 541,5	963,4	2 504,9	2 351,9	1 066,5	3 418,5	3 893,4	2 029,9	5 923,3
2011	1 171,7	917,6	2 089,3	2 719,4	1 002,1	3 721,4	3 891,1	1 919,6	5 810,7
2012	1 169,1	1 302,8	2 472,0	3 482,3	1 542,2	5 024,5	4 651,4	2 845,1	7 496,4
2013	1 331,6	1 260,2	2 591,8	4 126,8	1 451,8	5 578,6	5 458,4	2 712,0	8 170,4
2014	1 247,0	1 283,1	2 530,1	5 090,4	1 552,9	6 643,3	6 337,4	2 836,0	9 173,4
2015	1 000,0	911,4	1 911,4	5 578,5	1 132,8	6 711,3	6 578,5	2 044,2	8 622,7
2016	1 135,4	800,9	1 936,3	4 937,8	1 031,5	5 969,3	6 073,2	1 832,4	7 905,6
2017	948,2	762,5	1 710,7	5 035,0	1 045,5	6 080,5	5 983,2	1 808,0	7 791,2
2018	1 792,6	728,0	2 520,6	6 287,8	1 087,6	7 375,4	8 080,4	1 815,6	9 896,0
2019	1 499,2	663,4	2 162,6	6 860,6	990,6	7 851,3	8 359,9	1 654,1	10 013,9

Fuente: Elaboración propia.

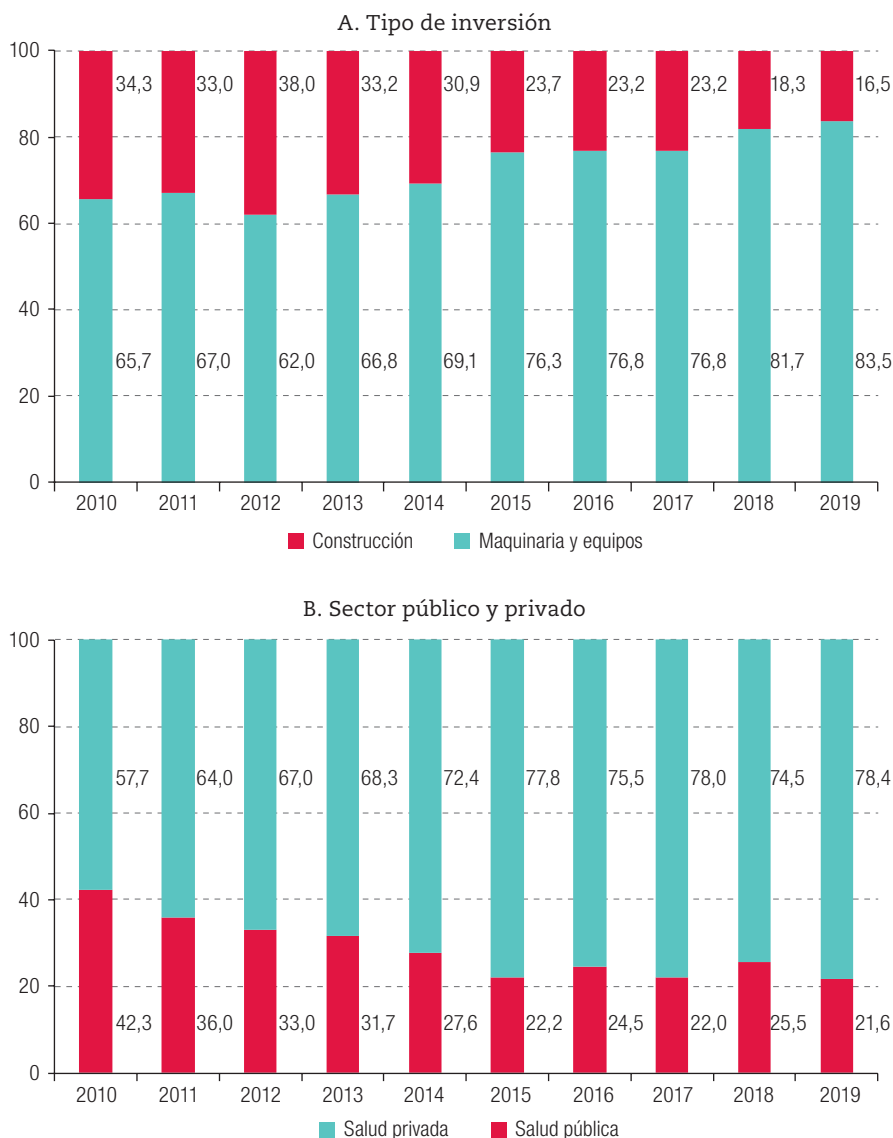
## IV. La formación bruta de capital fijo en salud para el período 2010-2019

La reciente pandemia de COVID-19 y la consiguiente desestructuración de las cadenas mundiales de suministro pusieron de manifiesto el carácter estratégico de la producción de bienes y servicios relacionados con la salud. Como se ha mencionado, la inversión en activos fijos tiene un impacto positivo en las infraestructuras del sector de la salud, pues contribuye a la sostenibilidad del sistema y a la equidad de la asistencia. En cuanto al desarrollo tecnológico, el sector es intensivo en inversiones en I+D+i tanto incrementales como radicales<sup>15</sup>, y la adquisición de nueva maquinaria y equipos, que incorporan gran parte de estos avances tecnológicos, tiene efectos positivos en la evolución de los tratamientos y en la atención sanitaria en general (Teja y otros, 2020). Es más, la mejora de la atención primaria está estrechamente ligada a la incorporación de nuevos equipos y tecnologías que han optimizado el seguimiento y diagnóstico de la población.

La estimación de la formación bruta de capital fijo en salud presentada en este trabajo permite analizar la trayectoria de las inversiones del sector de la salud en relación con la economía brasileña, lo que hace posible un análisis más completo de la dinámica del sector y proporciona información relevante para la toma de decisiones a la hora de formular políticas públicas. De hecho, la separación de las inversiones por tipo de inversión —maquinaria y equipos, y construcción— y por esferas —pública y privada— es un elemento importante para la toma de decisiones en materia de salud pública. El gráfico 1 presenta algunos resúmenes analíticos de estos datos.

<sup>15</sup> Pullen y otros (2009) presentan algunos de los conceptos relacionados con los tipos de innovación.

**Gráfico 1**  
Distribución de la formación bruta de capital fijo por tipo de inversión  
y por sectores público y privado, 2010-2019  
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia.

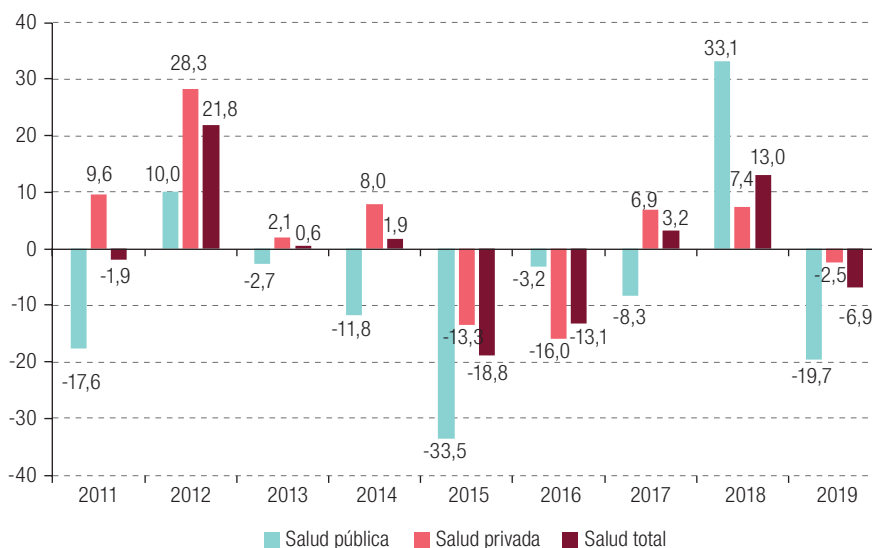
En el cuadro 5 y el gráfico 1 hay dos puntos que llaman la atención. El primero es que, tanto en el sector público como en el privado, las inversiones son siempre más acentuadas en la categoría de maquinaria y equipos (entre el 60% y el 80% de la suma total invertida) que en la de construcción. Uno de los motivos es la rapidez del ciclo de actualización tecnológica de los equipos de la salud, que es mayor que la de los avances en tecnologías de la información y comunicación y de materiales. Así, incluso los establecimientos de la salud consolidados se enfrentan constantemente a la necesidad de adquirir nuevos equipos para sustituir los procesos antiguos. Además, la presión de la industria se observa en el afán por incorporar nuevas tecnologías médicas (Andreazzi y Affonso, 2016).

El segundo punto que llama la atención es la cuota de inversión de ambas esferas. La participación de las inversiones privadas no solo es mayor durante todo el período, sino que además la proporción de la inversión pública va disminuyendo progresivamente: pasa de un 42,3% en 2010 a tan solo el 21,6% en 2019, el valor más bajo de la serie. En cuanto al leve aumento de los valores y la participación de la inversión pública en 2018, es necesario destacar el efecto de la Ordenanza del Ministerio de Salud núm. 3.992/2017, aprobado con el objetivo de dar mayor autonomía a los gestores de la salud, en virtud del cual se modificaban las normas sobre la financiación y la transferencia de recursos federales a iniciativas y servicios de salud del Sistema Único de Salud (SUS). En virtud de la Ordenanza anterior núm. 204/2007, los recursos se transferían a seis bloques de financiación, pero tras el cambio los recursos financieros pasaron a destinarse a dos bloques únicamente: financiación e inversión. Así, mientras anteriormente el gestor municipal recibía los recursos en diferentes cuentas, tras el cambio todos los recursos destinados a la inversión pasaron a una única cuenta (CNM, 2018).

Los datos utilizados para obtener la formación bruta de capital fijo del sector de la salud provienen de fuentes que solo informan de los valores con precios corrientes. Para que sea posible identificar correctamente la dinámica de crecimiento de las inversiones, es necesario situarlos a precios constantes, es decir, tratando de descontar los efectos de la variación de precios. Debido a la diversidad de las fuentes de datos, se optó por calcular los deflatores a partir del trabajo de Passoni (2019) que, al calcular matrices de insumo-producto anuales a precios constantes, permitió también calcular deflatores por producto y por componentes de la oferta y la demanda final. Así, se utilizaron los siguientes deflatores de datos de Passoni (2019): i) para la formación bruta de capital fijo en construcción, el producto 41801–Edificios, del vector de formación bruta de capital fijo nacional, y ii) para la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipos, el producto 26004 - Equipos de medición, ensayo y control, ópticos y electromédicos, de los vectores de formación bruta de capital fijo nacional, formación bruta de capital fijo importada y de las exportaciones. El gráfico 2 presenta los resultados de las tasas de crecimiento de la formación bruta de capital fijo total en el sector de la salud y en los ámbitos público y privado.

**Gráfico 2**

Variación en términos reales de la formación bruta de capital fijo sanitaria, 2011-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Según el gráfico 2, mientras que en 2011 la inversión sanitaria total cayó un 1,9%, en los tres años siguientes se constató un crecimiento, aunque solo fue significativo en 2012. En 2015 y 2016, la formación bruta de capital fijo en salud volvió a caer, arrastrada primero por la inversión pública, pero luego con una mayor influencia de la inversión privada. En 2017 se produjo una recuperación de la inversión sanitaria privada. La inversión pública solo se recuperó en 2018, en gran medida como consecuencia de los cambios ya mencionados en los bloques de financiación, que en términos contables permitieron disponer de más recursos destinados específicamente a la inversión. Pero en 2019, en vísperas de la pandemia de COVID-19, la inversión volvió a caer de forma generalizada. Este contexto probablemente repercuta en los datos de 2020, ya que es muy probable que la pandemia haya fomentado las inversiones en el sector. Considerando todo el período cubierto, la tasa promedia de crecimiento de la formación bruta de capital fijo total en salud fue del -0,7% anual: el sector privado creció un 2,6% anual de promedio y el sector público un -7,6%.

La trayectoria de la inversión en salud pública en el Brasil depende, en parte, de la asignación de recursos financieros destinados al Sistema Único de Salud. La historia que relata cómo se asignan estos recursos y los malos resultados obtenidos en el período analizado en este trabajo comienza antes de 2010. La financiación de la salud se lleva a cabo a través de los ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social<sup>16</sup>. Por ley, el 30% del presupuesto, excluido el subsidio de desempleo, debía destinarse al sector de la salud hasta que se aprobase la ley de directrices presupuestarias (Vieira, 2016). Como en la práctica esto nunca ocurrió, se creó la Enmienda Constitucional 29 (EC 29) con el objetivo de definir reglas para el uso de los recursos a escala federal, estatal y municipal. La Unión debía aplicar un valor mínimo, en 2000, que no podía ser inferior al valor comprometido en 1999, corregido en un 5%. Hasta 2004, el valor comprometido en el año anterior se corregiría en función de la variación nominal del PIB. Los estados y municipios debían destinar el 12% y el 15% de los ingresos fiscales y de las transferencias constitucionales, respectivamente, a iniciativas y servicios de salud pública. En 2015, mediante la EC 86, se cambió el método de cálculo del gasto mínimo en iniciativas y servicios de salud pública por parte de la Unión al vincular la asignación mínima a un porcentaje de los ingresos corrientes netos (Vieira y Benevides, 2016).

En 2016, la financiación sanitaria sufrió otro revés con la aprobación de la EC 95 (conocida como “techo de gasto”) que, en la práctica, congeló el gasto público durante 20 años. Los gastos primarios (gasto federal menos los gastos de intereses) quedaron limitados a un techo que consistía en la cantidad gastada en el año anterior ajustada a la inflación acumulada (basada en el Índice Nacional de Precios de Consumo Amplio - IPCA). Es decir, este techo implica que el gasto público no aumentará de acuerdo con el crecimiento de la población y los ingresos (Vieira y Benevides, 2016).

La disminución del gasto público provoca la caída del crecimiento económico, la reducción de la recaudación de ingresos públicos y, en consecuencia, más recortes de gastos, es decir, supone un círculo vicioso (Rossi, Dweck y Arantes, 2018). En un contexto de austeridad fiscal, disminución de la financiación de la salud pública y crisis económica, se espera que, en el período de vigencia del techo, el gasto en inversión sanitaria también se vea afectado, lo que socavaría aún más la oferta de bienes y servicios de salud para la población brasileña, además de causar un impacto negativo en el desarrollo y en las políticas de innovación y tecnología en el sector de la salud.

Aunque no existen muchos artículos sobre la inversión en salud en el Brasil, autores como Orair y Siqueira (2018) analizan la trayectoria de las inversiones públicas en el país en las últimas décadas y concluyen que las restricciones presupuestarias de la inversión pública se intensificaron después de 2011 (pág. 956), aunque en dicho período hubiera una expansión del gasto público. Los autores destacan que la relación de la inversión pública con los ciclos económicos no es tan determinista como sugieren

<sup>16</sup> Recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios así como de las contribuciones sociales. Estos recursos en principio se reparten entre la seguridad social, la asistencia social y el sector de la salud (Piola y otros, 2012).

algunos economistas y que, en este período, el régimen fiscal y los cambios en la orientación de la política económica influyeron en la trayectoria de la inversión pública. Es decir, el nivel de crecimiento de la economía no sería el único determinante del alcance de la inversión pública, sino más bien los regímenes fiscales y las políticas económicas adoptadas por el gobierno. Como los gastos de inversión no son obligatorios, se espera una mayor oscilación en estas categorías, a diferencia del gasto en salarios, por ejemplo.

Si, por un lado, entre 2006 y 2010 hubo un crecimiento de la inversión pública en el Brasil, a partir de 2011, a pesar de haber un aumento del gasto social, las inversiones permanecieron estancadas, incluso para la salud, como muestran los datos aquí estimados. En este período, hubo una reducción del espacio fiscal para las inversiones públicas (Orair y Siqueira, 2018, pág. 961).

Así, los resultados presentados en el gráfico 2 parecen corroborar la hipótesis de que, en un espacio de restricción fiscal, el gasto público en inversión tiende a disminuir significativamente, incluso en áreas esenciales como la salud, ya que aunque existen normas para garantizar una asignación mínima de recursos, los gastos no obligatorios —en este caso, la inversión— son los primeros en recortarse.

Este contexto de inversiones limitadas en salud es muy preocupante si se tiene en cuenta la crisis económica y el aumento del desempleo de los últimos años. Es de esperar que el número de familias cubiertas por seguros médicos privados disminuya<sup>17</sup> y que aumente la demanda de servicios del SUS, lo que acaba generando presión para aumentar la inversión en la capacidad de oferta, ya sea mediante la contratación de mano de obra o la compra de equipos. Resumiendo, la política actual de financiación de la salud pública parece ir en dirección opuesta a las necesidades de la población.

En 2020, con la llegada de la pandemia de COVID-19, los puntos flacos del sector de la salud en el Brasil se hicieron aún más evidentes, no solo en lo que respecta al sector farmacéutico y a la dependencia de la importación de Ingredientes Farmacéuticos Activos (IFA) (Hasenclever y otros, 2020), sino también en cuanto a la necesidad de invertir en la infraestructura del sector.

La metodología propuesta en este artículo para medir las inversiones en salud, por tanto, es tan solo otra herramienta para llamar la atención sobre las necesidades efectivas del sector de la salud. Es importante seguir analizando los gastos de inversión en salud en los próximos años, ante los posibles efectos de la EC 95, 2016 y de la propia pandemia de COVID-19.

## V. Conclusión

La cuenta satélite de salud ofrece a los gestores de la salud una visión macroeconómica del sector, además de servir como fuente de datos para la formulación de políticas públicas. Aun así, presenta algunas lagunas como la ausencia de información sobre la formación bruta de capital fijo en salud. La única información que incluye la cuenta satélite de salud sobre la formación bruta de capital fijo es la contribución que hacen los sectores vinculados al complejo industrial de la salud desde el lado de la oferta. Por ello, el objetivo del presente artículo es presentar una propuesta para estimar la formación bruta de capital fijo del sector de la salud desde el lado de la demanda. Esta propuesta puede ser adaptada y replicada por otros países, ya que utiliza bases de datos de producción industrial, construcción civil, comercio exterior y gasto público en salud.

La metodología propuesta utilizó como fuentes de datos la PIA-Producto, la PAIC y el sistema de cuentas nacionales —encuestas oficiales del IBGE— para estimar en un primer momento, como primera versión de los datos, la formación bruta de capital fijo total del sector dividida en las categorías

<sup>17</sup> Aunque se trate de un gasto que puede considerarse relativamente inelástico a la renta, la combinación del alto desempleo y el encarecimiento de los seguros médicos puede hacer que las familias no tengan suficientes ingresos y les sea sencillamente inviable contratarlos.

de maquinaria y equipos y de construcción. En un segundo momento, se utilizaron datos del Siga Brasil y el SIOPS para estimar la demanda de la formación bruta de capital fijo en salud por parte del sector público. Por desgracia, las fuentes de datos utilizadas para hacer la estimación del sector privado resultaron insuficientes, por lo que se decidió calcularla mediante la diferencia entre la estimación total y la estimación del sector público.

Este enfoque, a pesar de llenar un poco algunas lagunas, también tiene sus limitaciones. En primer lugar, se optó por no estimar la demanda de bienes de capital de uso general (cuya demanda proviene no solo del sector de la salud sino de varios sectores más), como automóviles (donde se incluyen las ambulancias), ordenadores y mobiliario. Además, tener que calcular la formación bruta de capital fijo del sector de la salud privado exclusivamente por eliminación limitó las estimaciones, ya que no hay un parámetro para comparar dinámicas y ajustar la metodología.

Los datos mostraron que la formación bruta de capital fijo del sector es más intensiva en maquinaria y equipos que en construcción, tanto en el ámbito público como en el privado. Esto puede considerarse una característica “técnica” del sector, debido a la constante necesidad de actualizar la tecnología de los equipos. También se observó que las inversiones públicas han ido disminuyendo consistentemente en los últimos años. Sin embargo, es importante destacar que parte de la oferta de servicios de salud prestados por el SUS también se lleva a cabo en la red privada por medio de convenios o contratos (Santos, Santos y Borges, 2013). Así, aunque el gasto total en inversión sea menor en el sector público, parte de los servicios prestados por el Sistema Único de Salud ocurre en la red privada mediante la tercerización de camas y exámenes. A pesar de todo, se prevé que las inversiones públicas en salud disminuyan más con la implementación de la EC 95 (techo de gasto), situación preocupante debido a la duración y las consecuencias prolongadas de la pandemia de COVID-19.

Por último, a pesar de los recientes avances en las estadísticas sobre salud y de la metodología aquí propuesta, sería importante que el IBGE emprendiera esfuerzos para publicar datos sobre la formación bruta de capital fijo por el lado de la demanda. Asimismo, los datos actuales por el lado de la oferta presentan una limitación: no tienen en cuenta los equipos de alta complejidad como tomógrafos, ecógrafos y equipos de rayos X, que forman parte de la CNAE 2660 y están asignados en el sistema de cuentas nacionales en el producto 26004 - Equipos ópticos y electromédicos de medición, ensayo y control. Así, los datos oficiales acaban subestimando la propia contribución que da el CEIS a la formación bruta de capital fijo total de la economía brasileña. Por tratarse de un conjunto de productos de importante peso en la inversión del sector de la salud, se sugiere que sea desagregado en un próximo cambio de base del sistema de cuentas nacionales.

## Bibliografía

- Andreazzi, M. de F.S. y M.F. Affonso (2016), “Fatores de difusão de equipamentos biomédicos de alta complexidade: hemodinâmica cardiovascular”, *Desafios de operação e desenvolvimento do complexo industrial da saúde*, L. Hasenclever y otros (orgs.), Río de Janeiro.
- Barr, N. (1998), *The Economics of the Welfare State*, Stanford, Stanford University Press.
- CNM (Confederação Nacional de Municípios) (2018), *Mudanças no financiamento da saúde*, Brasilia.
- Comisión Europea y otros (2016), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* (ST/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.5), Nueva York [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>.
- Gobetti, S. W (2006), “As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos”, *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 107.
- Hasenclever, L. y otros (2020), “A indústria farmacêutica e de equipamentos médicos frente a pandemia da COVID-19: desafios e propostas para o futuro”, *Brasil pós-pandemia: reflexões e propostas*, R. P. Santos y M. Pochmann, São Paulo, Alexa Cultural.

- Holguin, T. (2021), “Contas de Saúde no Brasil: análise crítica das metodologias utilizadas para mensurar o setor saúde na economia”, Tesis de Doctorado, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2019), “Conta-Satélite de Saúde: Brasil 2010-2017”, *Contas Nacionais*, N° 71, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(2016), “Sistema de Contas Nacionais: Brasil: ano de referência 2010”, *Série Relatórios Metodológicos*, vol. 24, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(2009), *Conta Satélite de Saúde Brasil: 2005-2007*, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(2008), *Economia da saúde: uma perspectiva macroeconômica: 2000-2005*, Río de Janeiro.
- Luiza, V. y otros (2018), “Fortaleza e desafios dos modelos de provisão e financiamento de medicamentos”, *Vulnerabilidades do Complexo Industrial da Saúde: reflexos das políticas industrial e tecnológica na produção local e assistência farmacêutica*, L. Hasenclever y otros (orgs.), Río de Janeiro, Editora E-papers.
- Miguez, T. (2016), “Evolução da formação bruta de capital fixo na economia brasileira 2000-2013: uma análise multisectorial a partir das Matrizes de Absorção de Investimento (MAIs)”, Tesis de Doctorado, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Miguez, T. y F. Freitas (2021), “Matrizes de Absorção de Investimento (MAIs): Metodologia de Estimación para o Sistema de Contas Nacionais Referência 2010”, *Texto para Discussão*, N° 24/2021, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Nakhimovsky, S. y otros (2014), *System of Health Accounts (2011) and Health Satellite Accounts (2005): application in low- and middle-income countries*, Bethesda, Abt Associates Inc./Health Finance & Governance Project.
- Orair, R. y F. Siqueira (2018), “Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal”, *Economia e Sociedade*, vol. 27, N° 3.
- Passoni, P. (2019), “Deindustrialization and regressive specialization in the Brazilian economy between 2000 and 2014: a critical assessment based on the input-output analysis”, Tesis de Doctorado en Economía de la Industria e de la Tecnología, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Piola, S. F y otros (2012), “Financiamento do Sistema Único de Saúde: Trajetória recente e cenários para o futuro”, *Análise Econômica* (UFRGS), vol. 30.
- Pullen, A. y otros (2009), “Successful patterns of internal SME characteristics leading to high overall innovation performance”, *Creativity and Innovation Management*, vol. 18, N° 3.
- Rossi, P.; E. Dweck y F. Arantes (2018), “Economia política da austeridade”, *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*, P. Rossi, E. Dweck y A. Oliveira (orgs.), São Paulo, Autonomia Literária.
- Santos, C. y otros (2014), “Uma metodologia de estimación da formação bruta de capital fixo das administrações públicas brasileiras em níveis mensais para o período 2002-2010”, *Texto para Discussão*, N° 1660, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Santos, I., M. Santos y D. Borges (2013), “Mix público-privado no sistema de saúde brasileiro: realidade e futuro do SUS”, *A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: estrutura do financiamento e do gasto setorial* (vol. 4), Fundação Oswaldo Cruz y otros (orgs.), Río de Janeiro.
- Teja, B. y otros (2020), “Health services: ensuring adequate capital investment in Canadian health care”, *Canadian Medical Association Journal*, vol. 192, N° 25.
- Vieira, F. (2016), “Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?”, *Nota Técnica*, N° 26, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Vieira, F. y R. Benevides (2016), “Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil”, *Nota Técnica*, N° 28, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Vieira, F. y S. Piola (2016), “Implicações do contingenciamento de despesas do Ministério da Saúde para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde”, *Texto para Discussão*, N° 2260, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

# 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](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](mailto: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 recientes de la CEPAL

## *ECLAC recent publications*

---

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

---

### Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*



Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023  
*Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2023*



Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2023  
*International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2023*



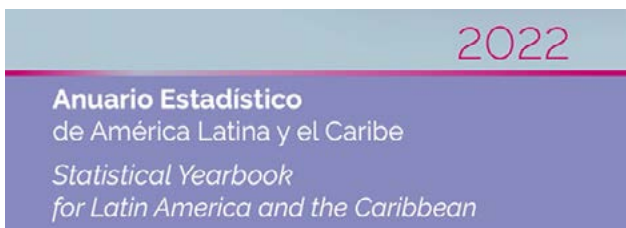
Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2023*



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023  
*Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023*



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2022  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2022*



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2022  
*Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2022*

## El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad

*Towards transformation of the development model in Latin America and the Caribbean: Production, inclusion and sustainability*

Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad

*Building a New Future: Transformative Recovery with Equality and Sustainability*

La ineficiencia de la desigualdad

*The Inefficiency of Inequality*



## Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: propuesta de segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

*Population, Development and Rights in Latin America and the Caribbean: draft second regional report on the implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development*

Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro

*Foresight for Development: contributions to Forward-looking Territorial Governance*

Informe de actividades de la Comisión, 2022

*Report on the activities of the Commission, 2022*



## Libros de la CEPAL/ECLAC Books

La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe

La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?

*The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action?*

Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina

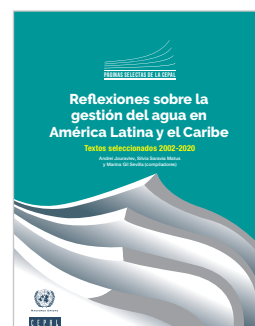


## Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2002-2020

Las dimensiones del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2009-2020

Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019



## Revista CEPAL/CEPAL Review



## Series de la CEPAL/ECLAC Series



## Notas de Población



## Observatorio Demográfico Demographic Observatory



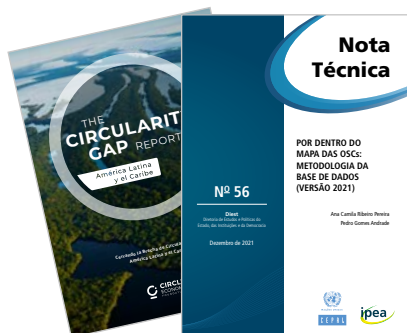
## Documentos de Proyectos Project Documents



## Metodologías de la CEPAL ECLAC Methodologies



## Coediciones/Co-editions



## Copublicaciones/Co-publications



# Suscríbese y reciba información oportuna sobre las publicaciones de la CEPAL

## Subscribe to receive up-to-the-minute information on ECLAC publications



[www.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)

[www.cepal.org/en/subscriptions](http://www.cepal.org/en/subscriptions)



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

Working for a productive, inclusive and sustainable future

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:  
ECLAC publications also available at:

**shop.un.org**

United Nations Publications  
PO Box 960  
Herndon, VA 20172  
USA

Tel. (1-888)254-4286  
Fax (1-800)338-4550  
Contacto/**Contact**: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Pedidos/**Orders**: [order@un.org](mailto:order@un.org)



MIGUEL TORRES  
*Editor*

[www.cepal.org/revista](http://www.cepal.org/revista)

#### CONSEJO EDITORIAL

OSVALDO SUNKEL  
*Presidente*

JOSÉ ANTONIO ALONSO  
RENATO BAUMANN  
LUIS BECCARIA  
LUIS BÉRTOLA  
LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA  
JOHN COATSWORTH  
ROBERT DEVLIN  
CARLOS DE MIGUEL  
RICARDO FFRENCH-DAVIS  
DANIEL HEYMAN  
MARTÍN HOPENHAYN  
AKIO HOSONO  
GRACIELA MOGUILLANSKY  
JUAN CARLOS MORENO-BRID  
JOSÉ ANTONIO OCAMPO  
CARLOTA PÉREZ  
GERT ROSENTHAL  
PAUL SCHREYER  
BARBARA STALLINGS  
ANDRAS UTHOFF  
ROB VOS



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL

Publicación de las Naciones Unidas • S.23-00199 • Agosto de 2023 • ISSN 0252-0257  
Copyright © Naciones Unidas • Impreso en Santiago



LC/PUB.2023/15-P/-\*