

Economía y Desafíos del Desarrollo

- **EL FUNERAL DEL NEOLIBERALISMO EN EL MÉXICO DE HOY: ¿SI ES ASÍ, QUÉ IMPORTA?**
THE DEMISE OF NEOLIBERALISM IN MEXICO TODAY: IF SO, SO WHAT?
- **ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DIFICULTADES PARA EL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO EN CHILE.**
CHARACTERIZATION OF THE PRODUCTIVE STRUCTURE AND DIFFICULTIES FOR A LONG-TERM GROWTH IN CHILE.
- **EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA REDUCIR LA POBREZA ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES Y DESAFÍOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO.**
ASSESSMENT OF INSTRUMENTS TO IMPROVE ENERGY POVERTY IN LATIN AMERICA: CHALLENGES AND BACKGROUND IN THE ELECTRICITY SECTOR.
- **DISTOPÍA TROPICAL: EL GOBIERNO BOLSONARO Y LA DESTRUCCIÓN DEL BRASIL MODERNO.**
TROPICAL DYSTOPIA: THE BOLSONARO GOVERNMENT AND THE DESTRUCTION OF MODERN BRAZIL.

ISSN: 2591-5495

Revista de la Escuela de Economía y Negocios. Universidad Nacional de San Martín

Economía y Desafíos del Desarrollo

AÑO 2. VOLÚMEN 1. NÚMERO 4 | JUNIO - NOVIEMBRE 2019
ISSN: 2591-5495

SUMARIO ANALÍTICO | ANALYTICAL SUMMARY

Presentación. <i>Presentation.</i> Marcelo Paz y Matías Kulfas	5
EL FUNERAL DEL NEOLIBERALISMO EN EL MÉXICO DE HOY: ¿SI ES ASÍ, QUÉ IMPORTA?. THE DEMISE OF NEOLIBERALISM IN MEXICO TODAY: IF SO, SO WHAT? Por Juan Carlos Moreno-Brid	7
ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DIFICULTADES PARA EL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO EN CHILE. CHARACTERIZATION OF THE PRODUCTIVE STRUCTURE AND DIFFICULTIES FOR A LONG-TERM GROWTH IN CHILE. Por Félix Ordóñez e Ignacio Silva	22
EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA REDUCIR LA POBREZA ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES Y DESAFÍOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO ASSESSMENT OF INSTRUMENTS TO IMPROVE FUEL POVERTY IN LATIN AMERICA: CHALLENGES AND BACKGROUND IN THE ELECTRICITY SECTOR. Por Balbina Griffa y Leandro H. Marcó	51
DISTOPÍA TROPICAL: EL GOBIERNO BOLSONARO Y LA DESTRUCCIÓN DEL BRASIL MODERNO. TROPICAL DYSTOPIA: THE BOLSONARO GOVERNMENT AND THE DESTRUCTION OF MODERN BRAZIL. Por Eduardo Crespoa	65

Revista Economía y Desafíos del Desarrollo
Año 2. Volúmen 1. Número 4 | Junio - Noviembre 2019
ISSN: 2591-5495

Editorial:

Escuela de Economía y Negocios
Universidad Nacional de San Martín
Caseros 2241. San Martín. CP:1650
Provincia de Buenos Aires. Argentina
4580-7250 int.: 102/142
revistaedd@unsam.edu.ar
www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/revistaedd



eeyn_unsam



eeyn_unsam

La **Revista de Economía y Desafíos del Desarrollo** es editada por la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín.

Los artículos publicados por la **Revista de Economía y Desafíos del Desarrollo** han sido seleccionados en base a criterios de interés académico y calidad científica, siendo abierta a cualquier investigador, tanto del país como de otros países. La evaluación de los artículos se realiza de manera externa al Comité Editorial.

Responsables Editores

Comité Editorial

Director: Matías Kulfas, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Vocales:

Jorge Carrera, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Martín Schorr, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Nicolás Arceo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Guido Zack, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Comité Científico

Flavio Gaitan, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil.

Daniel Heymann, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Alfredo Iñiguez, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Carlos Lerch, Universidad Nacional de La Matanza, Argentina.

Cecilia Lanata Briones, University of Sussex, Reino Unido.

Guillermo Rozenwurcel, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Equipo Técnico

Revisión Contenidos: Valeria Errecart, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Diseño: Mónica Mugica, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Comunicación: Leila Monayer, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Autoridades de la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín

Decano: Marcelo Paz.

Consejo de Escuela:

Consejeros Titulares: Enrique Déntice, Mario Bruzzesi, Daniela Thiell Ellul, Adrián Gutiérrez Cabello

Consejeros Suplentes: Daniel Delia, Mariela Balbo, Matías Fuentes, Mariana Barreña

Consejeros de Administración y Servicios: Carlos Molina, Matías López

Consejeros Estudiantiles Titulares: Nicolás Ezequiel Constante, César Daniel Portillo

Consejeros Estudiantiles Suplentes: Evelyn Ruax, Omar Mallo

Secretario Académico: Marcelo Estayno

Secretario de Investigación: Matías Kulfas

Dirección de Administración: Karina Buján

Presentación

La Escuela de Economía y Negocios (EEYN) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) desarrolla una intensa actividad en materia de investigación, abocada a estudios e indagaciones en materia de desarrollo económico regional y sectorial; ciencia, tecnología e innovación productiva; teoría económica y economía matemática; tópicos de macroeconomía y política económica; economía y desarrollo del turismo; pequeñas y medianas empresas; gestión del talento, entre otras.

En esta ocasión, presentamos el Número 4 de la Revista de Economía y Desafíos del Desarrollo (REDD), continuando con el objeto de generar un espacio de divulgación, debates e intercambio en diferentes temáticas de la ciencia económica, tanto de los propios avances realizados por los centros y programas de investigación de la EEYN, como de otros ámbitos universitarios en diferentes países.

Esta nueva edición de la REDD presenta una serie de trabajos de investigación de reciente producción. En el artículo El funeral del neoliberalismo en el México de hoy: ¿si es así qué importa?, el profesor Juan Carlos Moreno Brid, de la Universidad Nacional Autónoma de México realiza un estudio de la evolución de reciente de la economía mexicana.

En segundo lugar, se publica el artículo titulado Estructura productiva y dificultades para el crecimiento de largo plazo en Chile, donde Félix Ordoñez e Ignacio Silva presentan un estudio pormenorizado sobre la estructura productiva chilena, aportando sus hipótesis acerca de los factores determinantes del crecimiento de largo plazo.

Esta cuarta edición de la REDD incluye también una evaluación sobre la pobreza energética en América Latina. El artículo se titula Evaluación de instrumentos para mejorar la pobreza energética en américa latina: antecedentes y desafíos en el sector eléctrico, y sus autores son Balbina Griffa y Leandro Marcó.

Finalmente, se presenta un artículo que analiza la trayectoria reciente de la economía brasileña, a cargo de Eduardo Crespo y de Javier Ghibaudi. De este modo, este conjunto de tres artículos

sobre las economías de México, Chile y Brasil, sumado al artículo publicado en el número 3 de la REDD por Andrés Tavošnaska sobre el caso argentino, completan un panorama reciente sobre las principales economías de América Latina.

Con la publicación de este número 4 renovamos la invitación para sumar nuevos trabajos de investigación, promoviendo la difusión de los progresos de nuestra disciplina y el intercambio de ideas, metodologías y aportes.

Matías Kulfas

Secretario de Investigación
Escuela de Economía y Negocios
Universidad Nacional de San Martín

Marcelo Paz

Decano
Escuela de Economía y Negocios
Universidad Nacional de San Martín



El funeral del neoliberalismo en el México de hoy: ¿Si es así, qué importa?

The demise of neoliberalism in Mexico today: if so, so what?

Por Juan Carlos Moreno-Brid (Profesor, Facultad de Economía, UNAM),
con agradecimiento a Martín Puchet por sus comentarios.^a

“Los rumores de mi muerte han sido muy exagerados”, Mark Twain (1897)

RESUMEN: EL trabajo evalúa la medida en que el discurso por parte del gobierno actual de México sobre el abandono del neoliberalismo en la agenda económica y social se refleja en los hechos en el curso de las políticas implementadas hasta ahora por dicha administración. A la vez, el texto examina si la agenda de políticas instrumentada está en ruta para remover los obstáculos estructurales, de largo plazo, al crecimiento elevado y sostenido de la economía mexicana. Para ello se realiza un análisis de las políticas clave puestas en marcha en estos primeros meses de la administración, prestando especial atención a los asuntos fiscales y financieros, a la política industrial y comercial, así como a la reforma laboral. El artículo cierra con una serie de recomendaciones de política.

Palabras clave: neoliberalismo; México; desarrollo económico; política macroeconómica; crecimiento económico

Códigos JEL

Fecha recepción: 10-04-19 **Fecha de aceptación:** 19-05-19

ABSTRACT: The paper puts forward an analysis of the economic and social policies so far applied by the López Obrador's administration in Mexico (2019-2024). We give special emphasis, in this regard, in identifying the extent to which they differ from the neoliberal policies implemented by previous governments in the country since the mid 1980s. This emphasis is particularly important given the claim by Mr. López Obrador that his government has already "buried" neoliberalism for good. The analysis focuses on macroeconomic policies as well as industrial and foreign trade policies and labor reform matters. The final section examines whether the policy agenda of the new government is adequately tailored to remove the structural constraints on Mexico's long term economic growth.

Key words: neoliberalism; Mexico; development economics; macroeconomic policy; economic growth.

JEL Codes

^a Una versión preliminar de este artículo ha sido publicada en inglés en el sitio www.worldeconomicsassociation.org. Agradezco al Dr. Matías Kulfas su generoso estímulo a difundir mi trabajo en castellano en esta gran Revista.

1) Antecedentes

El pasado mes de julio, el panorama político de México dio un giro inédito con la victoria aplastante de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en las elecciones nacionales, y que llevó por primera vez en décadas a un partido distinto al PRI y al PAN -MORENA- a la presidencia de la República; además pasó a tener la mayoría de escaños en las dos cámaras legislativas. En su discurso de inauguración, de diciembre pasado, López Obrador criticó una vez más las políticas neoliberales implementadas en México desde mediados de los años 80. Señaló al neoliberalismo como causante de la calamitosa *performance* económica de largo plazo, marcada por lento crecimiento, aguda desigualdad, pobreza generalizada y escasa movilidad social. Lo culpó, además, de ser el origen de la corrupción rampante. Prometió: “... abolir el régimen neoliberal” e implementar una agenda diferente, con los pobres como principal prioridad. El 18 de marzo de 2019, en un acto público en el que lanzaba los trabajos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 declaró las exequias del neoliberalismo en México.

Este trabajo tiene dos propósitos. El primero es evaluar hasta qué punto el discurso sobre la muerte del neoliberalismo en México se refleja en el curso de las políticas implementadas hasta ahora por la administración de AMLO. El segundo es examinar si la nueva estrategia está adecuadamente adaptada para enfrentar los desafíos de largo plazo que tiene México en materia de crecimiento, igualdad, transformación estructural y alivio de la pobreza. Que la estrategia de AMLO difiera o no del neoliberalismo es menos relevante que si logra o no detonar una fase de crecimiento y desarrollo a largo plazo en la economía mexicana. Como dijo Deng Xiaoping: “no importa si un gato es blanco o negro, importa si atrapa ratones”.

El documento está organizado de la siguiente manera. Después de esta introducción, la siguiente sección proporciona una comprensión del neoliberalismo y analiza sus raíces, aplicaciones y resultados en México, desde las presidencias de De la Madrid (1982-1988) hasta Peña Nieto (2012-2018). La tercera sección analiza las políticas aplicadas hasta ahora por la administración de AMLO. Como es bien sabido, el discurso político de su gobierno descalifica persistentemente al neoliberalismo y pretende inaugurar un nuevo amanecer en el camino del desarrollo de México bajo otro modelo que define como “post-neoliberal”. Para evaluar esta pretensión, esta

sección ofrece una mirada detallada sobre las políticas clave implementadas en los primeros cuatro meses de la administración, prestando especial atención a los asuntos fiscales y financieros, a la política industrial y comercial, así como a la reforma laboral. De paso, las contrasta con las políticas aplicadas durante la era neoliberal. La sección final expresa una evaluación de hasta qué punto es probable que la estrategia de AMLO, como se ve hasta ahora, remueva los obstáculos al desarrollo a largo plazo de México. También da recomendaciones de política.

La evaluación efectuada aquí, a principios de abril de 2019, es muy provisional. López Obrador asumió el cargo hace cuatro meses, por lo que hay evidencia de 1/18 de sus seis años de mandato, su sexenio. Si se tratara de un partido de fútbol, sólo han pasado los cinco primeros del total de 90 minutos de juego. Predecir el resultado final sería ridículamente audaz. Sin embargo, estos cinco minutos permiten vislumbrar la estrategia, las fortalezas y las debilidades del equipo y tal vez puedan indicar algunos cambios necesarios en la estrategia o en los jugadores. En otras palabras, esta es una evaluación muy preliminar de las políticas económicas y sociales del nuevo gobierno. Está basada en documentos oficiales clave que reflejan la agenda de desarrollo del gobierno, así como en las políticas que ha comenzado a aplicar.

2) Ascenso y caída del neoliberalismo en México: luces y sombras

El neoliberalismo es un “concepto deslizante, cambiante” (Rodrik, 2017). Harvey lo ve como “una teoría de las prácticas económicas y políticas que propone que la mejor forma de promover el bienestar humano es mediante el desarrollo de las libertades individuales empresariales (...) fuertes derechos de propiedad privada, mercados sin regulación, libre comercio”. Añade el autor que para el neoliberalismo “las intervenciones estatales en los mercados (...) deben mantenerse en un nivel mínimo”. Esta corriente de pensamiento, según el autor, afirma que el Estado “no puede superar al sector privado ya que puede ser cooptado por intereses creados”. Agrega Harvey que “los estados neoliberales (...) favorecen la (...) solvencia de las instituciones financieras por sobre el bienestar de la población y la calidad ambiental”. En protección social su énfasis está puesto en “la responsabilidad individual y no en las redes de seguridad universales”.

El neoliberalismo ya había ganado presencia en México durante los años 1930 y 1940 debido a los esfuerzos concertados de un cierto sector de la elite, que comenzó a vincularse con Von Mises, Hayek y la sociedad Mont Pelerin. Intelectuales y políticos en alianza con poderosos

empresarios comenzaron a difundir las ideas principales de la Escuela Austríaca con el objetivo político de desviar la política económica de México desde la agenda desarrollista implementada por Lázaro Cárdenas hacia el neoliberalismo (ver Romero Sotelo, 2018, la mejor referencia en este tema para México).

Construyeron prestigiosas instituciones académicas -entre otras el Instituto Cultural Ludwig von Mises y el Instituto Tecnológico Autónomo de México- para capacitar a jóvenes estudiantes en los méritos de las economías de mercado. Con tales afinidades ideológicas, los egresados se unirían a la administración pública y alcanzarían altas posiciones para así permitir cambios en la agenda política, en dirección al neoliberalismo. El proyecto político alcanzó su objetivo a principios de la década de 1980 cuando, después de crisis tanto de balanza de pagos como fiscal, el presidente De la Madrid (1982-1988) asumió el cargo. Su administración, muy pronto, provocó un cambio brusco en la agenda nacional al lanzar una serie de reformas radicales de mercado. Estas reformas continuaron e incluso se profundizaron en las siguientes cuatro décadas.

Desde De la Madrid hasta Peña Nieto: lo que quedó del día (neoliberal). Desde mediados de los ochentas hasta 2018, el neoliberalismo marcó las políticas económicas de México. ¿Qué logró? Hay logros importantes relacionados con la estabilización macroeconómica y el dinamismo de las exportaciones. Pero también hay sombras brutales: no se logró dinamizar el crecimiento económico del país ni reducir de manera significativa la desigualdad, la pobreza y la inmovilidad social.

Las políticas neoliberales estabilizaron la inflación en torno al 3% anual de alza del Índice de Precios al Consumidor, limitaron el déficit fiscal a no más del 3% del PIB y las exportaciones ganaron enorme dinamismo, cambiando su composición. En 1980, el petróleo representaba el 85% o más de los ingresos totales por exportaciones. A fines de la década de 1990, y con la ayuda del TLCAN, los productos manufacturados representaron el 80% o más.

Sin embargo, la economía mexicana continuó mostrando bajas tasas de crecimiento. Con una tasa promedio de expansión del PIB real por debajo del 2.5% de 1985 a 2018, en términos per cápita quedó todavía más rezagado con respecto a los Estados Unidos. De hecho, en este período, México fue una de las economías de más lento crecimiento en América Latina, ya que sus exportaciones no lograron llevar al resto de sectores a una de crecimiento dinámico. La inversión

como porcentaje del PIB se mantuvo por debajo del 25% debido a que la contracción de la inversión pública no fue compensada por un aumento suficiente de la inversión privada. Lo más preocupante, no obstante, es que hoy en día (2016) el 50% de la población era pobre y más del 15% extremadamente pobre. Estimaciones del Coeficiente de Gini que ajustan los altos ingresos reportados por encuestas (propensos a subdeclaraciones) con declaraciones del impuesto sobre la renta, indican un aumento de la desigualdad en la última década a niveles superiores a 0.60 (Leyva y Bustos 2016, Esquivel 2015). Según el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el 80% de los mexicanos vive en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social. El país se encuentra entre los más atrasados del mundo en términos de movilidad intergeneracional (CEEY, 2019), y la violencia ha aumentado a niveles extremos. Un desempeño económico tan sombrío, junto con una corrupción flagrante, ayudan a explicar la abrumadora victoria de AMLO en las elecciones de 2018.

3) El sonido y la furia del nuevo amanecer

AMLO ganó la presidencia con un discurso político ferozmente opuesto al neoliberalismo y la corrupción. En repetidas veces señaló estos dos fenómenos como las raíces del mediocre desempeño económico y social de México. Su declaración acerca del entierro del neoliberalismo en México hace necesario identificar las nuevas políticas y analizar las razones, herramientas, objetivos e impactos esperados en comparación con los de anteriores gobiernos, digamos, neoliberales.

En términos de política económica, una marca clave del neoliberalismo es que la estabilización nominal, entendida como inflación baja y estable y un pequeño déficit fiscal (preferiblemente cercano a cero), es condición necesaria y suficiente para asegurar un crecimiento económico robusto de largo plazo. Por otra parte, aunque pueda discutirse si es o no exclusivamente neoliberal, otro rasgo señero de las políticas económicas de gobiernos anteriores en México es la aplicación por el Banco Central de los esquemas de metas de inflación (*inflation targeting*). Típicamente neoliberal ha sido la convicción y práctica de que las políticas industriales y los salarios mínimos son, en el mejor de los casos, herramientas políticas ineficientes e inútiles, por no decir perniciosas.

Los siguientes párrafos examinan en qué medida las políticas del nuevo gobierno difieren de las pautas de los gobiernos anteriores, calificados todos como neoliberales por la presente administración.

3.1 Política fiscal. Tanto en los discursos de AMLO sobre política económica como en los principales documentos de política preparados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)¹, el leitmotif ha sido que toda la operación del sector público estará sujeta a una austeridad estricta. Más explícitamente, esto significa que todas las políticas y acciones del gobierno estarán condicionadas a las siguientes restricciones: (i) no habrá ninguna reforma fiscal ni del sistema de pensiones en los primeros tres años de la administración, (ii) los ingresos fiscales no aumentarán como proporción del PIB, y (iii) durante ese período el sector público no incurrirá en endeudamiento adicional. En otras palabras, la implementación de los programas sociales y económicos propuestos por AMLO dependerá estrictamente de los ingresos públicos existentes sujetos a la restricción estricta de no contar con recursos adicionales a través de más deuda o de una reforma fiscal.

Al adoptar una austeridad tan estricta como guía, la nueva administración impone límites tajantes a la posibilidad de fortalecer y modernizar la infraestructura, de aplicar políticas tributarias y de gasto para reducir la desigualdad de ingresos, y para fortalecer su capacidad para actuar de manera anticíclica, por no mencionar la lucha para superar los importantes retrasos en las condiciones socioeconómicas de la población pobre. Recuérdese que, como lo subrayan sistemáticamente el FMI, la OCDE, el Banco Mundial, la CEPAL, la UNAM, el CEEY y muchos otros *think tanks* locales, los ingresos fiscales de México como proporción del PIB (bajísimos, al nivel de Centroamérica) están al menos seis puntos por debajo de lo que se necesita para satisfacer necesidades de larga data en materia de infraestructura, salud, educación, protección y seguridad social.

De acuerdo con los Criterios Preliminares Generales de Política Económica 2020 de la SHCP (CGPE 2020), se prevé que el PIB real aumentará 1.6% en 2019 y 1.9% en 2020. Las cifras fueron revisiones a la baja de estimaciones oficiales previas para los mismos períodos (2.0% y 2.6% respectivamente). Se espera que la inflación seguirá siendo baja y estable (3.4% en 2019 y 3.0% en 2020). El tipo de cambio nominal frente al dólar estadounidense se proyecta que promediará 19.50 pesos este año y 20.00 el siguiente.

¹ Al momento de escribir este texto, los documentos de política estratégica clave del gobierno son los relacionados con el presupuesto de 2019 y con las proyecciones preliminares para el presupuesto de 2020 -con sus correspondientes proyecciones macroeconómicas y señalamiento de las políticas a aplicar, conocidas como Criterios Preliminares Generales para la Política Económica 2020 (aquí referidos como CGPE 2020, ver SHCP 2019a y 2019b)-. El 30 de abril se envió el Plan Nacional de Desarrollo 2019-24 a las cámaras legislativas para su discusión, revisión y futura aprobación.

El compromiso con una política fiscal así de austera se refleja en las cifras proyectadas para el gasto público, los ingresos y los requisitos financieros generales del sector público. De hecho, como se indica en el CGPE 2020, las autoridades hacendarias pretenden mantener el stock de deuda del sector público en la misma proporción del PIB (45%) durante todo el Sexenio. Incluso se planea aumentar el superávit fiscal primario (excluyendo los pagos por servicio de la deuda) de 0.7% en 2018 a 1.0% en 2019 y a 1.3% en 2020. Tal ajuste se pretende lograr mediante una reducción sistemática del gasto público como porcentaje del PIB: del 23.7% en 2018, al 23.2% en 2019, luego al 22.6% en 2020 y finalmente al 22.2% en 2021 (Provencio, 2019). La contracción afectará a la formación bruta de capital fijo del sector público que, de acuerdo a las proyecciones, caerá desde 2.7% del PIB en 2018 a 2.0% en 2021. Por demás problemático, desde una perspectiva de crecimiento económico, es que de aquí al 2024 estima la SHCP un aumento anual promedio del gasto público real de sólo 0.7%, lo cual es totalmente insuficiente (GNCD, 2019; CIEP, 2019).

Dicha austeridad obliga a una significativa recomposición del gasto público para poder realizar los nuevos proyectos prioritarios del gobierno, entre ellos *Jóvenes Construyendo el Futuro* (un ambicioso programa de transferencia masiva de 180 dólares per cápita para capacitar hasta 2.3 millones de jóvenes), *Sembrando Vida* (donde se plantará un millón de árboles), *Adultos Mayores* y -por el lado de las inversiones- el *Tren Maya*, la refinería de petróleo crudo en Dos Bocas y un nuevo aeropuerto en Santa Lucía. Para poder llevar a cabo esos proyectos, en contexto de un presupuesto severamente restringido, el gobierno ha recortado numerosos renglones y programas de la administración anterior², redujo el aparato burocrático en prácticamente todas las secretarías, incluyendo el despido de un número considerable de empleados, recortó los salarios en el sector público y eliminó varias entidades públicas como PROMEXICO (a cargo de atraer inversión extranjera a México) y el Consejo Nacional de Turismo (para promover el turismo extranjero), entre otras.

Sobre el futuro de PEMEX y de CFE (las empresas estatales de petróleo y electricidad), el nuevo gobierno ha expresado su intención de otorgarles un papel mucho más trascendente en la asignación de recursos. Esto va en dirección opuesta a la estrategia de Peña Nieto, que pretendía

² Una de las más notorias y controvertidas fue la cancelación de la construcción en curso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México en Texcoco. Tal medida tuvo un efecto adverso en el clima de negocios y en las perspectivas de inversión de las comunidades empresariales (extranjeras y nacionales). También afectó a las finanzas públicas, con obligaciones de repago de deudas y con multas de compensación por incumplimiento.

reducir su influencia. El nuevo gobierno no ha prohibido ni cancelado su asociación con empresas privadas extranjeras o nacionales, pero ha aplicado medidas para enfriarlas. Asegurar la solvencia financiera de PEMEX se ha vuelto una prioridad, dada la grave situación en que la dejó la administración de Peña Nieto habiendo multiplicado la deuda de la paraestatal y drenado sus recursos de forma tal que la inversión fue del todo insuficiente, la producción colapsó y las reversas también.

Relacionada a la reducción del aparato burocrático y a los despidos y recortes en los salarios del sector público, una preocupación es la falta de disponibilidad de un análisis formal de las implicaciones de dicha política en términos de eficiencia, eficacia y alcance de las operaciones del Estado, o una evaluación del desempeño de las entidades que se están cerrando, como PROMEXICO, por ejemplo. Este análisis es vital para medir los costos y beneficios de un achicamiento tan drástico del empleo en el sector público. No está de más recordar la experiencia de algunos países latinoamericanos donde la contracción de los salarios reales en el sector público llevó a una baja significativa de su capital humano, por ejemplo, en relación con el del sector privado. Ya contamos, con un caso ilustrativo en la administración de Andrés Manuel: el recorte de presupuesto de la CONAFOR que se tradujo en despidos masivos de brigadistas -de 22, 000 a 3,000- y la subsecuente reducción de las tareas de prevención de incendio forestales en esta época se secas. La proliferación de incendios fue tal que, por primera vez en años, provocó una contingencia ambiental por Partículas Suspendidas de 2.5 de diámetro (PM2.5) por casi cinco días en la Ciudad de México con daños importantes en la salud de personal vulnerables. Cabe señalar además que la implementación de tales recortes en el gasto público desacelerará la demanda interna; un efecto particularmente no deseado hoy en México, en el primer año de una nueva administración y en un contexto donde la demanda externa se está debilitando.

Es difícil no comparar el actual recorte drástico y generalizado del gasto público -acompañado de la meta de superávit fiscal primario por varios años con los paquetes ortodoxos de estabilización macroeconómica aplicados décadas atrás en numerosos países en desarrollo con el respaldo del FMI. Una diferencia importante es que dichos paquetes se implementaron en medio de crisis de balanza de pagos, y no como en México hoy en día por decisión propia ante ausencia de shocks externos adversos.

Una probable razón de la adopción de la Austeridad Republicana en el México de hoy.

Resulta sorprendente que el nuevo gobierno haya optado por comprometerse con un presupuesto severamente austero, incluso con metas de superávit fiscal primario persistente en lugar de llevar a cabo una reforma fiscal ahora, y no dentro de tres años. La razón de ello está ligada mucho más a consideraciones políticas que económicas. Primero, AMLO ha dicho repetidamente que cree que se puede liberar una cantidad significativa de recursos al disminuir la corrupción.

En segundo lugar, aunque no expresado exactamente así por el Presidente, es que para implementar una reforma fiscal, quizá quiere primero demostrar a los ciudadanos que el sector público puede operar de manera eficiente, efectiva y con honestidad. Tal prueba daría los fundamentos legítimos para implementar más tarde la reforma fiscal progresiva y profunda que se ha prometido para la segunda mitad de su administración. ¿Tendrá éxito en ello considerando la restricción presupuestaria tan estricta autoimpuesta? ¿Serán suficientes sus logros para convencer a las clases media y alta de que acepten una reforma fiscal progresiva dentro de tres años, si no la aceptan hoy? Estas son preguntas abiertas cuya respuesta determinará la trayectoria del crecimiento económico de México y de su avance en la reducción de la desigualdad y la pobreza, y quizás también su estabilidad social y la viabilidad de su democracia.

3.2 Política monetaria y financiera. Alejandro Díaz de León, titular del Banco de México (Banco Central), en su discurso de apertura en la Convención Nacional de Banqueros, en marzo, describió meticulosamente el alcance, los instrumentos y los objetivos actuales de la política monetaria actual. De acuerdo a lo que él expresó, la política bajo la presente administración es idéntica a la aplicada desde la presidencia de Vicente Fox (2000-2006). Afirmó que el Banco Central debe seguir siendo autónomo³. López Obrador mismo, en varios discursos importantes, ha declarado que el gobierno respetará la autonomía del Banco de México. Díaz de León subrayó que el Banco de México tiene una prioridad principal: mantener baja la inflación. Compartió su creencia de que la política monetaria afecta la trayectoria a largo plazo de la inflación, pero no la tasa de crecimiento de largo plazo de la actividad económica o del empleo. Agregó que desde 2001 el Banco de México sigue y continúa aplicando una política de “metas de inflación” dirigida a tener una tasa de inflación anual de 3%, con un margen de variación de un

³ La reforma constitucional de 1993 otorgó autonomía administrativa y funcional al Banco de México, y estableció como su principal objetivo preservar el poder adquisitivo de la moneda local. Le Agregó dos funciones: i) promover el desarrollo saludable del sector financiero y ii) preservar el buen funcionamiento del sistema de pagos.

punto porcentual; permitiendo una amplia banda de flotación del tipo de cambio nominal para enfrentar las presiones de la balanza de pagos.

Desde que López Obrador asumió el cargo, la única modificación a la política monetaria anteriormente vigente fue el lanzamiento de una plataforma electrónica (Cobro Digital o CoDi), para fomentar la inclusión financiera al permitir que cualquier persona realice o reciba pagos con su teléfono celular a cualquier hora. Un tema polémico que fue comentado en semanas anteriores es el de una propuesta del Senado para emitir normas y regulaciones legales que limiten las excesivamente altas comisiones que cobra el sistema bancario comercial. Curiosamente, y a pesar de su constante diatriba contra los mercados, el Presidente declaró su oposición a la propuesta reguladora. En cambio, expresó su convicción de que una mayor competencia entre los bancos reducirá las tarifas a niveles más razonables. La banca de desarrollo sigue sin fortalecerse, lo que está en línea con la visión más neoliberal del papel que debe ésta jugar. En resumen, para bien o para mal, los instrumentos y objetivos de la política monetaria de la administración actual son los mismos que tuvieron los gobiernos anteriores de los últimos diez o quince años.

3.3 Reforma laboral, política comercial e industrial. La nueva administración introdujo cambios importantes en la dinámica del mercado laboral y en sus instituciones regulatorias. En primer lugar, elevó el salario mínimo en un 15%, lo que lo colocó en un nivel en el que puede cubrir la cesta más básica de bienes y servicios. En los municipios que tienen frontera con los Estados Unidos, en un intento por impulsar la competitividad de la región, los salarios mínimos se duplicaron *pari passu* con una reducción tanto del impuesto al valor agregado como del impuesto sobre la renta (esto último exclusivamente aplicado a empresas que cuenten con un mínimo de dos años operando en esa región). Los otros programas significativos de la Secretaría de Economía -hasta el momento- son iniciativa para proporcionar microcréditos a las PyMES o para facilitar los trámites administrativos. Sus más conspicuas acciones en términos de política económica se han circunscrito al campo del comercio internacional, fijación de aranceles y medidas similares para facilitar la firma del Tratado con EUA y Canadá.

A pesar de los constantes ataques verbales de Trump y sus amenazas comerciales y migratorias, López Obrador ha ratificado su compromiso de mantener una economía abierta y prometido hacer todo lo necesario para continuar la relación comercial especial con sus vecinos del norte.

De hecho, ha declarado repetidamente que su gobierno espera con interés la firma del UMSCA (Acuerdo entre Estados Unidos, Canadá y México), un producto de la renegociación del TLCAN. En parte vinculado a esto, también ha respaldado la propuesta de una reforma significativa para modernizar las relaciones laborales. Esa propuesta se aprobó en el Senado mexicano y está en vías de ponerse en operación. La reforma cambia radicalmente las normas, regulaciones y leyes de México sobre creación de sindicatos, afiliación, operación y procedimientos de resolución de conflictos para hacerlos compatibles con los convenios de la OIT. Curiosamente, la reforma se hace eco de demandas y presiones del Tratado Trans-Pacífico (TPP), la AFL-CIO (Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales; la unión de sindicatos más grande de los Estados Unidos)-, los negociadores de Trump para el NAFTA/UMSCA y los líderes del Partido Demócrata. Por lo tanto, esta modificación progresista de las relaciones laborales internas presentada por el nuevo gobierno está alineada con los intereses no sólo de la clase trabajadora mexicana, sino también de las fuerzas proteccionistas de los Estados Unidos.

Aspectos seleccionados de la política social. Aunque se ha insistido en la idea de construir un sistema universal de protección y seguridad social, no se han visto acciones o políticas en esa dirección. Al momento de redactar este texto, la política social del nuevo gobierno puede caracterizarse por el lanzamiento de una serie de programas de transferencias de fondos hacia ciertos sectores de la población, en reemplazo de los programas de transferencias condicionadas de la era neoliberal. No está claro si los nuevos programas serán más eficientes y efectivos que los anteriores para reducir la desigualdad y la pobreza, para promover la creación de empleos decentes o para fomentar la movilidad ascendente a nivel regional o nacional. La intención seguramente debe ir en esa dirección. Claro que su población objetivo, sus beneficiarios, son los mismos que antes. Más aun, en general los nuevos programas de transferencia no tienen a sus beneficiarios seleccionados de acuerdo con los criterios de pobreza, ni por el INEGI. En particular, el más relevante *Jóvenes Construyendo el Futuro* está dirigido a jóvenes que no trabajan ni estudian; sin poner atención a su nivel de ingresos. Otro desafío potencial de este importante programa es que se lanzó sin ninguna prueba piloto, y o hay garantía o compromiso alguno por parte del sector empresarial de incorporar a una proporción de ellos a su planta laboral formal una vez que termine el año de capacitación.

4) Recomendaciones y conclusiones

Sólo han transcurrido cinco minutos del, digamos, partido de fútbol que juega la economía mexicana bajo la dirección de su nuevo Presidente. El análisis de la estrategia y las acciones implementadas hasta ahora lleva a sugerir la inclusión en breve de una serie de jugadores de políticas clave. De lo contrario, el resto del partido puede ser muy complicado y corre el riesgo de tener un resultado poco halagador.

El primero es un jugador de media cancha: una profunda reforma fiscal para fomentar el crecimiento y la igualdad, financiada con una pauta de endeudamiento de largo plazo, sustentable. La reforma debe enfrentar los siguientes desafíos: i) fortalecer significativamente los ingresos públicos, ii) modernizar el sistema nacional de inversión pública para que sea capaz de monitorear de manera efectiva y eficiente una nueva ola de proyectos de inversión pública (con el fin de aumentar la formación bruta de capital fijo en tres puntos porcentuales del PIB con base en criterios objetivos y no caprichos políticos), iii) reducir la desigualdad de ingresos, y iv) fortalecer su capacidad de acción contra-cíclica.

Un segundo jugador que debe ingresar en la punta para aumentar la competitividad y el potencial de crecimiento de la economía mexicana es una activa política industrial innovadora y tecnológica, apoyada por un renacimiento de una banca de desarrollo moderna (ver Dutrénit y Puchet, 2015). Incluso expertos del FMI, reconociendo la vasta literatura moderna sobre los méritos de la política industrial, admitieron recientemente que dicha política es una herramienta legítima para impulsar el desarrollo siempre que implique: “(i) el apoyo de productores nacionales en industrias sofisticadas, más allá de la ventaja comparativa inicial; (ii) orientación a la exportación; (iii) la búsqueda de una competencia feroz con una estricta rendición de cuentas”. Como lo reconoce el Fondo, el éxito de las economías asiáticas es “resultado de la implementación de una política ambiciosa de tecnología e innovación durante décadas que se adaptó a las condiciones cambiantes y se trasladó a un siguiente nivel de sofisticación. El Estado estableció metas ambiciosas, logró adaptarse rápidamente e impuso responsabilidad por su apoyo a industrias y empresas”.

En el caso de México, dichos objetivos de política deben estar, *a fortiori*, bien alineados con las preocupaciones ambientales, por ejemplo, expresado en un pacto verde en el contexto de una estrategia de transición energética para el desarrollo sostenible. Establecer metas ambiciosas en materia de transformación estructural (basada en tecnología e innovación) con respeto ambiental

sería una adición bienvenida a la agenda del nuevo gobierno. México ya tiene dos bancos de desarrollo, antes muy importantes pero ahora debilitados: NAFINSA y BANCOMEXT. La administración debe revitalizarles y hacer que, en el sentido del modelo asiático, sean bancos de políticas (policy banks).

El sistema bancario comercial de México no llega a cumplir las necesidades de intermediación inherentes a la financiación de la formación de capital fijo (infraestructura, plantas y equipos) para impulsar el potencial de crecimiento de la economía. Hay una gran necesidad de fondos a largo plazo, capital de riesgo, para financiar nuevas empresas que busquen una ventaja competitiva basada en la innovación y la tecnología.

El tercer jugador a ser incluido, para mejorar la seguridad, será un sistema de protección social universal que garantice un acceso rápido y de buena calidad a servicios de salud y seguridad social, desde la cuna hasta la tumba. En la construcción de dicho sistema universal se debe dar prioridad especial a la reducción de las brechas de bienestar, entre otras cosas, a nivel regional y de género, que tienen mayor impacto en la desigualdad y la pobreza. Tal sistema, en lugar de una multiplicidad de transferencias en efectivo o en especie, haría maravillas para avanzar en llevar a México hacia un verdadero Estado de Bienestar. Finalmente, un breve comentario sobre la corrupción. En primer lugar, siempre se debe tener en cuenta que el problema está arraigado tanto en el sector público como en el privado. Robar, engañar, eludir reglas, regulaciones y directivas legalmente vinculantes ocurren en ambos sectores y en sus interacciones. El 12 de abril, en una entrevista con Jorge Ramos de CNN, López Obrador dijo que bajo su administración ya se eliminó -¿O se eliminará?- la corrupción (Suárez, 2019). Para que esta opinión personal del Presidente se convierta en un hecho, el nuevo gobierno y la sociedad civil deben primero vencer la impunidad.

Sin dudas, los 85 minutos restantes del partido evidenciarán cambios importantes en la agenda de desarrollo y en el desempeño macro de México. Esperemos que ocurran pronto, mucho antes del entretiempo. Sin los jugadores clave arriba identificados, e independientemente de si la camiseta nacional está coloreada como antineoliberal, post neoliberal, heterodoxa, borgoña o roja, el equipo nacional volverá a fallar; un fracaso que puede costar muy caro a nuestra sociedad y quizás incluso a nuestra democracia.

Referencias

Cherif, Reda y Fuad Hasanov (2019), *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*, International Monetary Fund, WP/19/74, marzo.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria: CIEP (2019), *El paquete económico*. México.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2018), *Movilidad social en México: ¿qué es y por qué te debe importar?*, México.

Díaz de León, Alejandro (2019), *Opening Remarks*, Octogésima Segunda Convención Bancaria, Acapulco, Guerrero, marzo 21.

Dutrénit, Gabriela y Martín Puchet (2015). “Tensions of STI policy in Mexico: analytical models, institutional evolution, national capabilities and governance”, en Kuhlmann, S. y G. Ordóñez (eds), *International Research Handbook on Science, Technology and Innovation Policy in Developing Countries*, Edward Elgar: Cheltenham.

Esquivel, Gerardo (2015), *La desigualdad extrema en México*, OXFAM, Mexico.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2019), *Hacia una nueva política económica y social 2019-2024*, UNAM, México.

Guillén Romo, Héctor (2018), *Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin*, Economía UNAM, vol. 15, 43, enero-abril.

Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press Inc., New York.

Leyva, Gerado y Alfredo Bustos (2016), *Hacia una estimación más realista de la distribución del ingreso en México*, Este País,

Moreno-Brid, Juan Carlos (2019). *AMLO y la ruptura con el pasado*, El País, Sección internacional, 14 de mayo.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros (2008), *Development and Growth in the Mexican Economy: a historical perspective*, Oxford University Press, Oxford, U.K.

Provencio, Enrique (2019), *Política económica del actual gobierno: limitaciones y opciones*. Centro Tepoztlán. Mexico, marzo 30.

Rodrik, Dani (2017), *The Fatal Flaw of Neoliberalism is Bad Economics*, *The Guardian*, U.K., noviembre 14.

Romero Sotelo, María Eugenia (2018), *Los orígenes del Neoliberalismo en México*, FCE. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018), *Paquete Económico y criterios Generales de Política Económica 2019-2024*, Gobierno de México, México, octubre 18.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019b), *Pre-Criterios de Política Económica 2020*, Gobierno de México, México, abril 5.

Suarez Dávila, Francisco (2019), *La banca de desarrollo del subdesarrollo*, *El Universal*, México, marzo 6.

Suárez, Karina (2019), *López Obrador y el periodista Jorge Ramos se enfrentan por la estrategia de seguridad en México*, *El País*, abril 12.



Estructura productiva y dificultades para el crecimiento de largo plazo en Chile

Characterization of the productive structure and difficulties for a long-term growth in Chile

Félix Ordóñez^a Ignacio Silva^b

RESUMEN: El presente estudio desarrolla las principales características de la economía chilena para identificar los nudos críticos que presenta para su desarrollo sostenible, con principal énfasis en el rol del Estado dentro de la economía.

Las últimas décadas se ha visto como el Estado ha perdido importancia en el proceso productivo y con ello, se ha configurado una matriz productiva abocada a la extracción de recursos naturales y producción de bienes de baja sofisticación. El documento ilustra cómo esta última idea se ha expresado en estancamientos en la productividad y en la diversificación de las exportaciones.

El documento se enmarca dentro de la serie de trabajos del área de Políticas de Desarrollo Productivo del Observatorio de Políticas Económicas (OPES), un centro de pensamiento económico en Chile con perfil heterodoxo que realiza investigación aplicada y difusión enfocada en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Palabras clave: Crecimiento de largo plazo, extractivismo, rol del estado, productividad, economía heterodoxa

Códigos JEL O540; O23; O11

Fecha recepción: 12/05/2019 **Fecha de aceptación:** 27/05/2019

ABSTRACT: This paper develops the main characteristics of the Chilean economy to identify the critical knots that it presents for its sustainable development, with main emphasis on the role of the State within the economy.

The last decades have seen how the State has lost importance in the productive process and with it, a productive matrix has been configured to extract natural resources and produce low sophistication goods. The document illustrates how this last idea has been expressed in stagnation in productivity and in the diversification of exports.

The document is part of the series of works in the area of Productive Development Policies of the Observatory of Economic Policies (OPES), a center of economic thought in Chile with heterodox profile that performs applied research and dissemination focused on the development and implementation of policies public.

Key words: Long-term growth, extractivism, role of the State, productivity, heterodox economy

JEL Codes O540; O23; O11

^a Observatorio de Políticas Económicas (OPES). *E-mail:* fordonez@fen.uchil.cl

^b Observatorio de Políticas Económicas (OPES). *E-mail:* lusilva@fen.uchile.cl

I. Introducción

Chile se ha caracterizado por ser un referente en materia económica para la región, superando los 20.000 dólares per cápita, un control de la inflación dentro del rango meta, con un entramado institucional validado internacionalmente (con una buena calificación de riesgo país), siguiendo la regla de balance estructural, entre otras buenas cualidades de la salud macroeconómica.

Sin embargo, existen puntos donde el país se ha mantenido estancado, presentando un desafío para la política económica futura. En este sentido se presentarán algunos de estos aspectos, con énfasis en mostrar un diagnóstico de variables en las que se debe mejorar o de lleno hacer políticas para cambiar estructuralmente. El documento no tiene la pretensión de analizar acabadamente la macroeconomía chilena y su estructura productiva, sino que diagnosticar sintéticamente y mediante estadística reciente algunos aspectos centrales a trabajar.

Para esto, el documento se divide en tres partes: 1) crecimiento y convergencia lenta de Chile hacia países de altos ingresos, subutilización de factores, y estancamiento de la productividad; 2) debilitamiento del rol del estado y cambio en la estructura productiva; y 3) alta concentración, poca diversificación y baja sofisticación de las exportaciones.

En el primer punto se destaca que la economía nacional no ha consolidado tasas altas de crecimiento por períodos largos de tiempo -alcanzando tasas entre 3 y 4% promedio en períodos de 13 años, en contraste con el 8% chino-, lo que ha impedido converger hacia países de altos ingresos. Lo anterior se ha acompañado de una subutilización de recursos, impidiendo una mayor formación de capital de largo plazo, junto con un estancamiento de la productividad.

En el segundo ítem se muestra cómo ha cambiado la participación del Estado dentro de la economía, tanto como agente empresario en sectores productivos como en su rol de no intervención. Esto ha determinado una nueva estructura productiva que se caracteriza por baja planificación de largo plazo, alta influencia de la economía internacional en la producción interna y en la mayor importancia de los sectores extractivos dentro del país.

Finalmente, se observa que la matriz productiva chilena se encuentra altamente concentrada en productos y socios comerciales, donde la alta dependencia de materias primas conduce a una baja valoración y complejidad de la canasta exportadora. En este sentido, existe un importante espacio de acción -entendiendo el rol de la diversificación y sofisticación sobre el crecimiento- para complejizar la estructura productiva, tanto a nivel de industria como generación de clúster alrededor de la producción de materias primas.

II. El problema de la economía chilena

En esta sección se abordan tres aspectos centrales de la economía nacional: 1) el crecimiento y la lenta convergencia hacia países de altos ingresos; 2) el desaprovechamiento de la capacidad de uso de la economía; y 3) el estancamiento de la productividad. Estos nódulos del quehacer nacional representan parte fundamental de los desafíos en los años que vienen, siendo una consecuencia de la estructura productiva y macroeconómica.

En primer lugar, se ha destacado el crecimiento y consolidación económica nacional de los últimos años y particularmente desde que el país superó la barrera de los 20.000 dólares per cápita. Considerando que a comienzos de los años 90 el ingreso per cápita estaba bajo los 10.000 dólares, esto es un avance. Una forma de analizar este comportamiento económico es mediante un gráfico de convergencia, el cual por un lado muestra la tasa de crecimiento del país y por otro el PIB per cápita en relativo a otras economías. De esta manera, el gráfico 1 muestra en perspectiva el crecimiento económico promedio de los periodos 1990-2003 (cuadrados) y 2004-2015 (triángulos), junto con el PIB per cápita PPP (dólares internacionales de 2011) de 1990 (cuadrados) y 2015 (triángulos) para Chile, Perú, Colombia, Brasil, China, Australia y promedio OCDE.

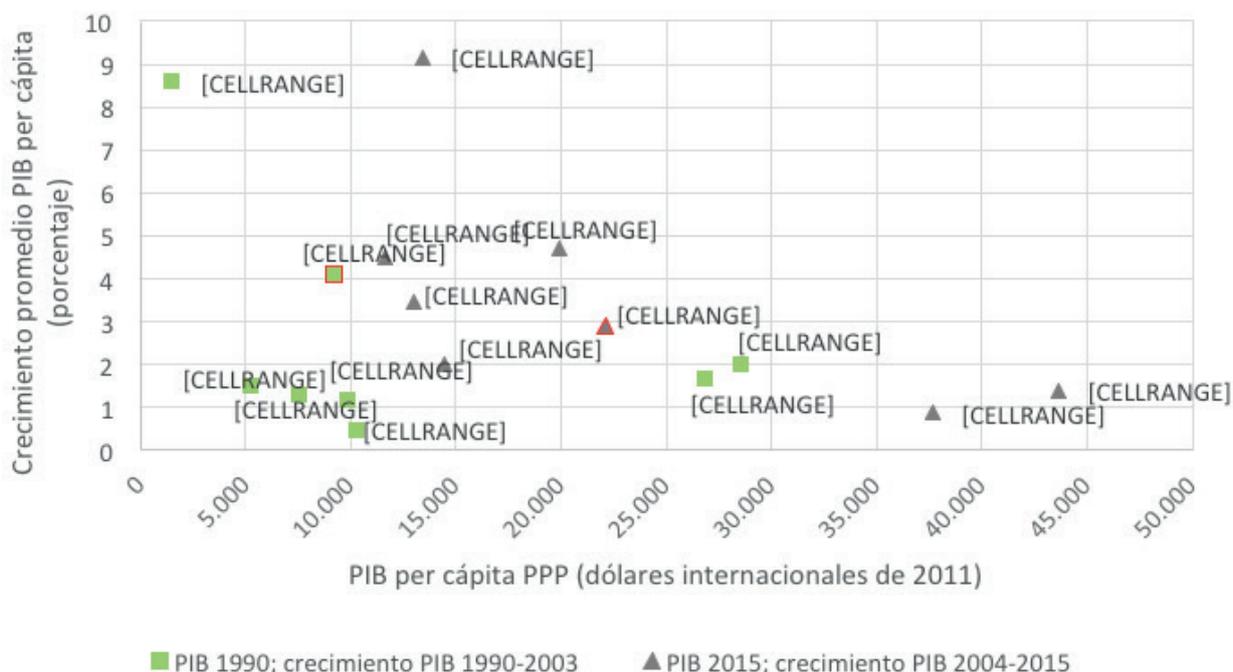
Chile se caracterizó por mayores tasas de crecimiento per cápita en el primer período analizado, promediando sobre el 4% anual, en comparación con una tasa promedio de bajo el 3% en el tramo 2004-2015 –en 2016 el país creció 0,8%-. En contraste, las economías latinoamericanas se caracterizaron por bajas tasas en el primer periodo y un mayor dinamismo en el segundo periodo. Economías de altos ingresos como Australia y promedio OCDE³ se caracterizan por tener bajas tasas de crecimiento -generalmente bajo 2%-, pero su ingreso promedio es sustancialmente

³ Incluyendo a Chile.

mayor al de Chile, evidenciando nuestra economía está generando un proceso de convergencia lento hacia países de altos ingresos, estancándose en bajas tasas de crecimiento para su nivel de PIB per cápita.

Un segundo aspecto de la dinámica económica nacional tiene que ver con la utilización de los recursos, especialmente con la sobre o subutilización del PIB. Para ver esto se construyó el gráfico 2, sobre el PIB efectivo, el PIB tendencial⁴ y la brecha entre ambos desde 1990 a 2016. En teoría, si la economía se encontrara en equilibrio macroeconómico no se encontraría una brecha entre el PIB efectivo y su capacidad de uso, sin embargo, esto no ha sido la situación nacional. Desde los años 80 el PIB a nivel regional se ha situado debajo del PIB potencial, y cuando lo ha sobrepasado usualmente ha sido con déficit externos y tipos de cambio bastante apreciados (Ffrench-Davis, 2010).

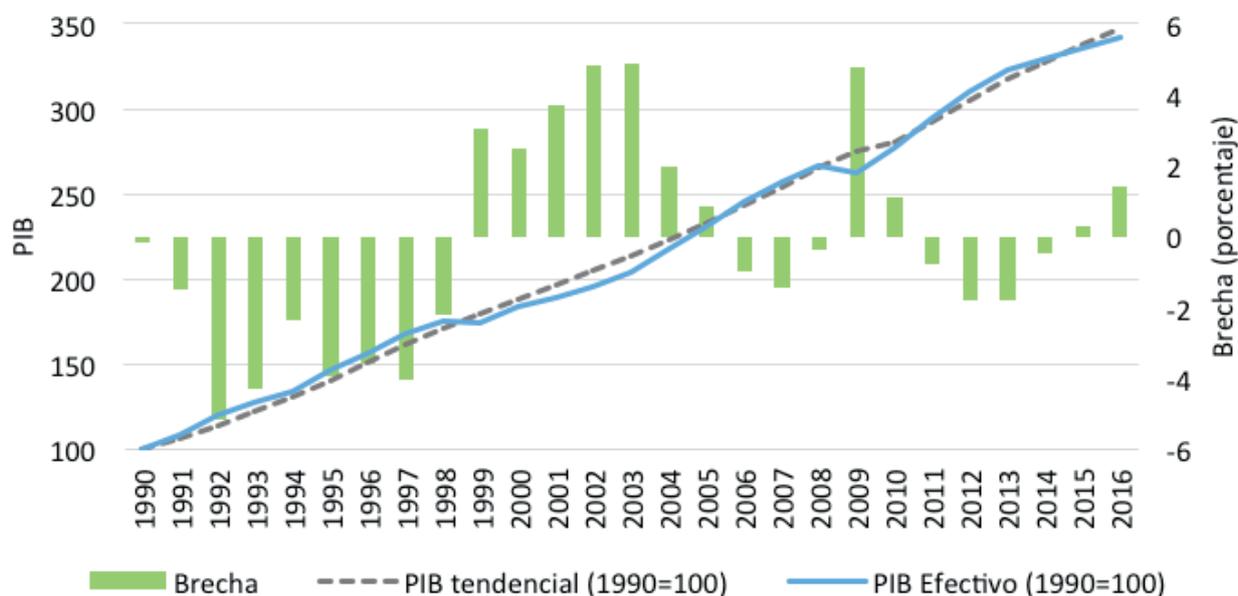
Gráfico 1. Crecimiento promedio del PIB per cápita (tramos 1990-2003 y 2004-2015) y PIB per cápita (1990 y 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

⁴ El PIB tendencial corresponde a una medida de uso de la capacidad productiva de un país en ausencia de shocks y cuando los insumos productivos se usan a su capacidad normal. El PIB potencial corresponde al PIB en plena capacidad de uso de los insumos productivos (Albagli y Naudon, 2005). Para el análisis adecuado de una brecha recesiva se requiere comparar el PIB efectivo con el PIB potencial, sin embargo, la brecha de PIB tendencial muestra la sobre o subutilización respecto a la capacidad productiva en una situación normal.

Gráfico 2. Evolución del PIB efectivo, PIB tendencial y brecha, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Comité Consultivo del PIB Tendencia.

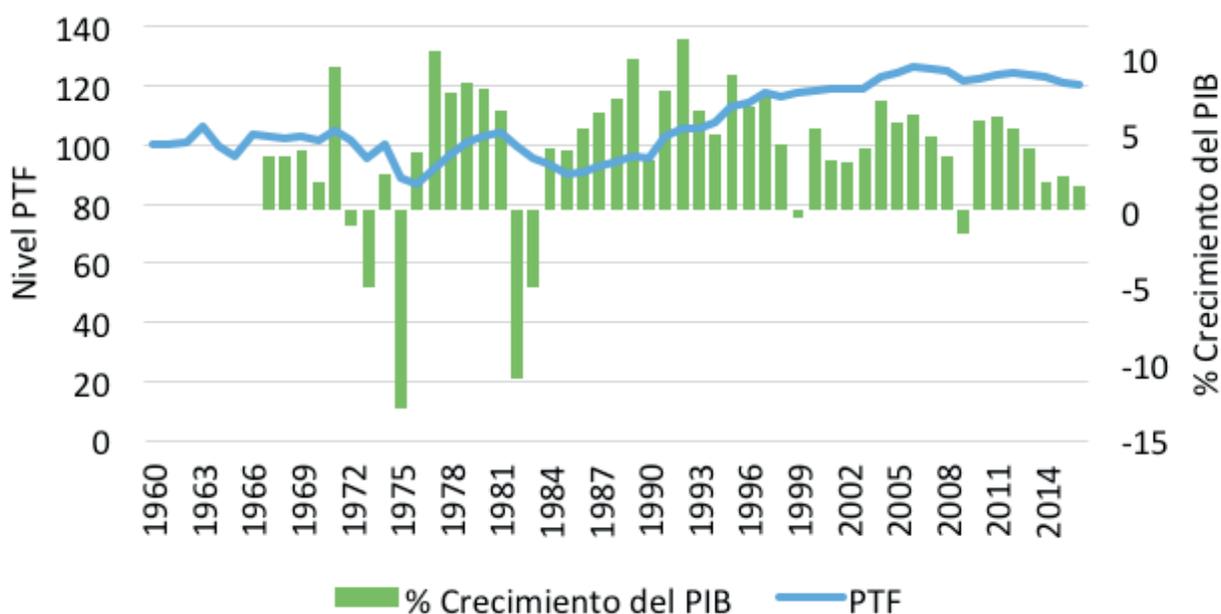
Cuando se observa inestabilidad en la economía real se genera subutilización del PIB potencial -PIB efectivo es menor al potencial- lo que se conoce como “brecha recesiva”. Cuando ocurre esto existe una baja inversión productiva, junto con un comportamiento depresivo en el mercado laboral, pequeñas y medianas empresas y sectores informales. Es decir, se reduce la productividad total de factores efectiva, las ventas y utilidades; menores utilidades implican menor liquidez para financiar otras inversiones y muchos emprendedores no llegan a concretar sus proyectos; y el menor rendimiento en los balances empresariales desmotiva el mercado de capitales. Por lo tanto, se genera un ciclo donde se arriesgan menos fondos de largo plazo y con ello las inversiones “irreversibles”, que finalmente son las que se quedan mayor tiempo en el país (Ffrench-Davis, 2007 y 2014).

Dicho lo anterior, se observa que el país ha pasado por periodos largos donde subutiliza la capacidad productiva, por ejemplo, entre los años 1999-2003 la brecha tuvo impacto sobre la formación bruta de capital (caída de 14% respecto al periodo 1996-98) y sobre la situación social, principalmente en el mercado laboral (Ffrench-Davis, 2007). En este sentido, se requieren políticas para que en forma sostenida se reduzcan estas brechas -y sus consecuencias-, y especialmente en función del panorama reciente donde comienza nuevamente a observarse un periodo de subutilización de

la capacidad productiva.

Un elemento que permite abordar parte de los determinantes del crecimiento es la Productividad Total de Factores (PTF). Tal como se define a partir del modelo de crecimiento económico ortodoxo, el crecimiento depende principalmente de la acumulación de Capital y Trabajo, de esta manera, la PTF correspondería a todo lo exógeno a estas dos variables y que es posible calcular a partir el residuo del crecimiento que no es explicado ni por el capital ni por el trabajo. En base a esto, es posible considerar que dentro de la PTF se encuentra la productividad, la tecnología, el aprendizaje, entre otros factores. En gráfico 3 se exponen los resultados en el crecimiento económico y en la PTF en los últimos años.

Gráfico 3. Productividad total de factores y crecimiento del PIB, 1960 - 2015



Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial y Banco Central.

A partir del gráfico 3 es posible observar la relación directa entre PTF y crecimiento, sin embargo, luego de la década de los 90 donde existen altas tasas de crecimiento económico y un aumento constante de la PTF, esta última comienza a estancarse con tasas de crecimiento económico positivas pero inferiores a la década anterior. Con el tiempo, las mejoras que se observan en el PIB de Chile son cada vez menos explicadas por este residuo de la acumulación de trabajo y capital, es decir, un crecimiento menos determinado por elementos como mejoras en productividad,

aprendizajes en determinados sectores económicos, economías de escalas en la producción, entre otros.

III. Transformación de la Economía Chilena

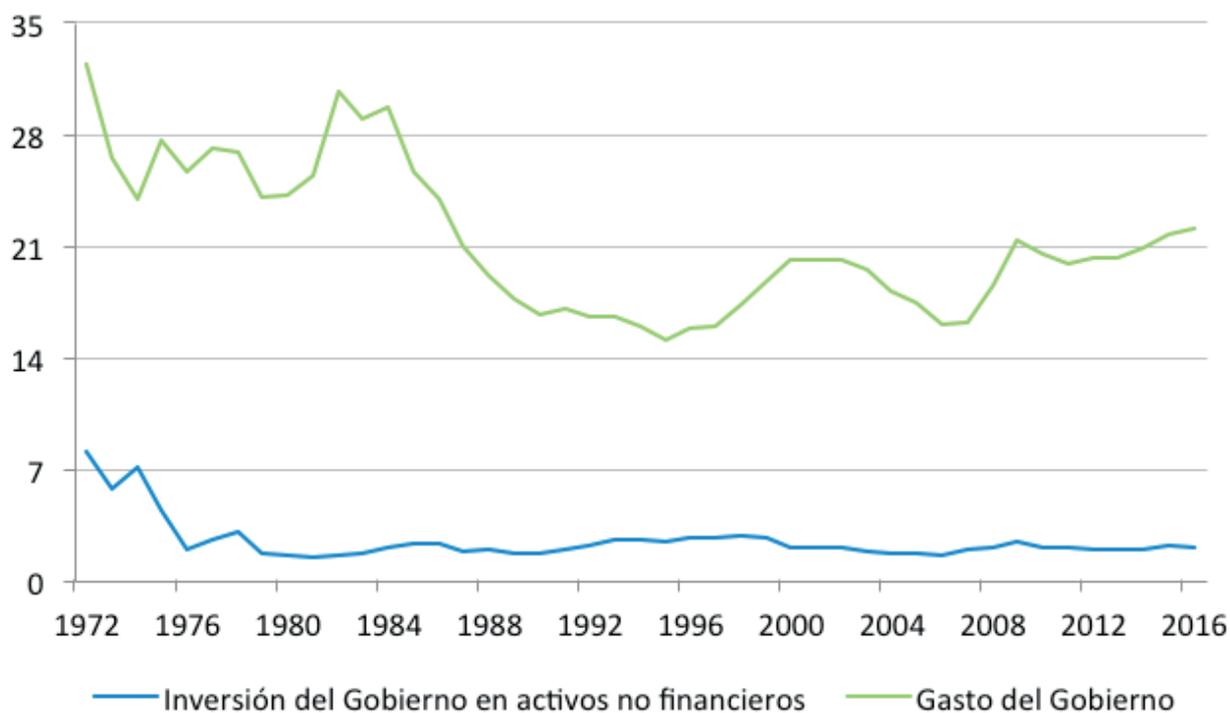
En la presente sección se expondrán los principales cambios que experimentó la economía chilena como consecuencia de nuevas políticas económicas implementadas desde la década de los 70. La búsqueda de competitividad internacional y la escasa planificación local tuvo como resultado la reasignación de recursos, cambios en los patrones de inversión y en la composición del empleo. Se presentarán dos aspectos que tuvieron efectos claves en la composición de una nueva estructura económica y que cambiaron de manera profunda el sistema imperante. Primero se mostrará el rol del Estado como empresario y su capacidad de inversión en sectores estratégicos, incluyendo además la nueva política fiscal de balance estructural, y por otro, nueva orientación de políticas indirectas asociadas a la no intervención Estatal.

Luego de la descripción de ambos aspectos, se mostrarán algunos de los principales cambios estructurales que se observan al día de hoy en la estructura económica imperante.

Menor importancia del Estado

En cuanto a la participación directa del Estado dentro de la economía, tanto el gasto como la inversión pública fueron las primeras intervenciones en la década de los 70 que limitaron la acción estatal. En el gráfico 1 se puede observar la evolución del gasto del Gobierno y la Inversión del Estado en activos no financieros desde el año 1972 al 2015.

Gráfico 4. Gasto del Gobierno e inversión en activos no financieros del Gobierno como porcentaje del PIB, 1972-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Si bien en ambos indicadores la participación del Estado se reduce significativamente, la inversión pública presenta una caída más abrupta pasando de componer un 8% del PIB nacional en el año 1972, a un 2% en 1976, es decir, una disminución de un 75% en solo 4 años. Tal como indica Ffrench-Davis (2004), la privatización de los medios de producción comenzada en 1973 no solo abarcó a las empresas Estatales formadas en el período de la Unidad Popular (1970-1973), sino que también fue extensiva a todas las correspondientes al proceso del rol empresarial del Estado desde la creación de la Corporación de Fomento (CORFO) en 1939. De esta manera, las 300 empresas que al año 1973 eran de propiedad fiscal se redujeron a 43 al año 1980.

Por su parte, el gasto total del Gobierno también presenta una disminución como porción del PIB. Mientras que en 1972 el gasto público fue de un 32%, en la década de los 80 comienza a disminuir para mantenerse en torno al 20%, alcanzando al año 2016 un 22%.

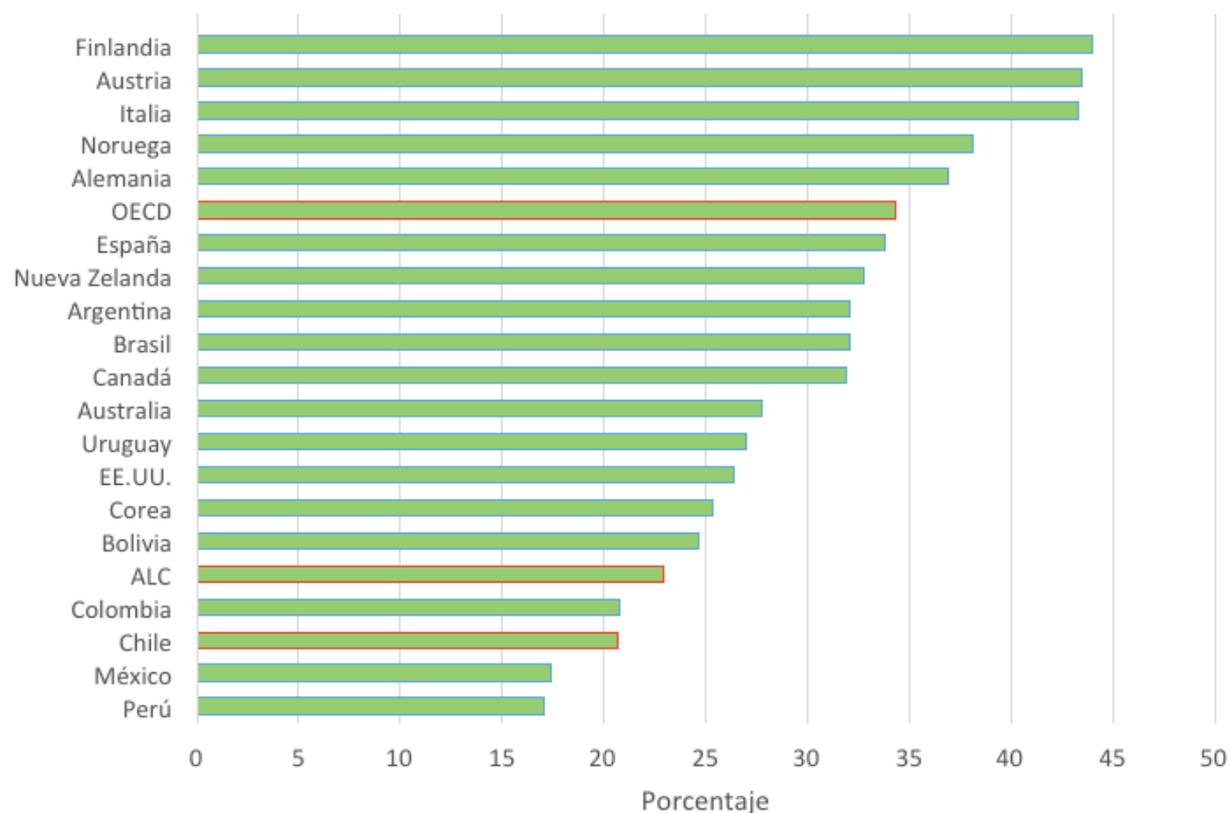
La disminución de la participación del Estado se observa también en función del sistema tributario

El gráfico 5 expone la carga tributaria como porcentaje del PIB para diversos países, con el fin de comparar la situación nacional con la tendencia internacional en la actualidad. Resulta importante destacar que en el año 2015 comenzó la implementación de la una reforma tributaria, lo cual si bien aumentará la recaudación fiscal, no alcanzaría el promedio de los países de la OECD.

Tal como se observa en el gráfico, al año 2015 la carga tributaria del Estado chileno representaba un 21% del PIB, menor que el promedio de los países de América Latica y el Caribe (que solo se alcanzaría si la reforma cumple su objetivo de recaudar un 3% extra del PIB) y mucho menor aún que el promedio de los países de la OCDE que alcanzan en promedio un 34% del PIB. Esta menor porción refleja diferencias esenciales con aquellos países que presentan participaciones más elevadas, las que no solo tienen su reflejo en un Estado empresario, sino también en cuanto a su rol de prestador de servicios sociales.

Mientras la carga tributaria muestra la participación del Estado por el lado de la recaudación, es importante comprender un elemento de política económica central que se aplica por el lado del gasto, que es la política de Balance Fiscal Estructural implementada los últimos años.

Gráfico 5. Carga tributaria como porcentaje del PIB, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE.

En esta se establece que el gasto del Gobierno debe ser determinado por los ingresos estructurales de la economía y no por el ingreso efectivo del período. Para esto, el Ministerio de Hacienda convoca a una comisión de expertos que debe definir cuál será el PIB tendencial y hace una estimación del precio del cobre de los próximos años, a partir del cual se construye el ingreso estructural, y con ello el gasto a ejecutar por el gobierno. De esta manera se configura una política de gasto fiscal que tiene como objetivo ser neutra al ciclo, ya que determina los gastos del Gobierno a partir de los ingresos estructurales, y no de los ingresos del período. Esto tiene como resultado disminuir el gasto en períodos de bonanza económica y aumentarlo en períodos de menor actividad y así utilizar la acción estatal para reducir las oscilaciones de la economía.

A pesar de esto, Ffrench-Davis (2015) plantea que la efectividad de esta política se encuentra limitada por la baja importancia que tiene el Estado dentro de la economía, es decir, la baja participación del Estado (un quinto de la economía) en contraposición con el sector privado es

lo genera que las políticas de gasto fiscal no tengan una incidencia profunda en la actividad económica, haciendo más difícil el logro de sus objetivos

Por otro lado, el esquema de Balance Fiscal Estructural que define los ingresos estructurales a partir del PIB tendencial presenta un sesgo procíclico inherente en su metodología. El cálculo del PIB tendencial, elaborado por un comité de expertos convocados por el Ministerio de Hacienda, se encuentra influenciado por la tendencia económica del momento que subestima el potencial productivo y la recaudación fiscal. Esto debilita la acción contracíclica de esta política y tiende a ser depresor del crecimiento potencial, tal como indica French-Davis (2015), “la metodología adoptada durante años de brechas recesivas o expectativas negativas, desalentaba la formación de capital y empleo, pero contribuyó a controlar con mayor fuerza la inflación y ha sido funcional para el enfoque dominante de metas de inflación, pero negativo para el desarrollo y su modesto 3,9% de crecimiento promedio anual desde 1999”.

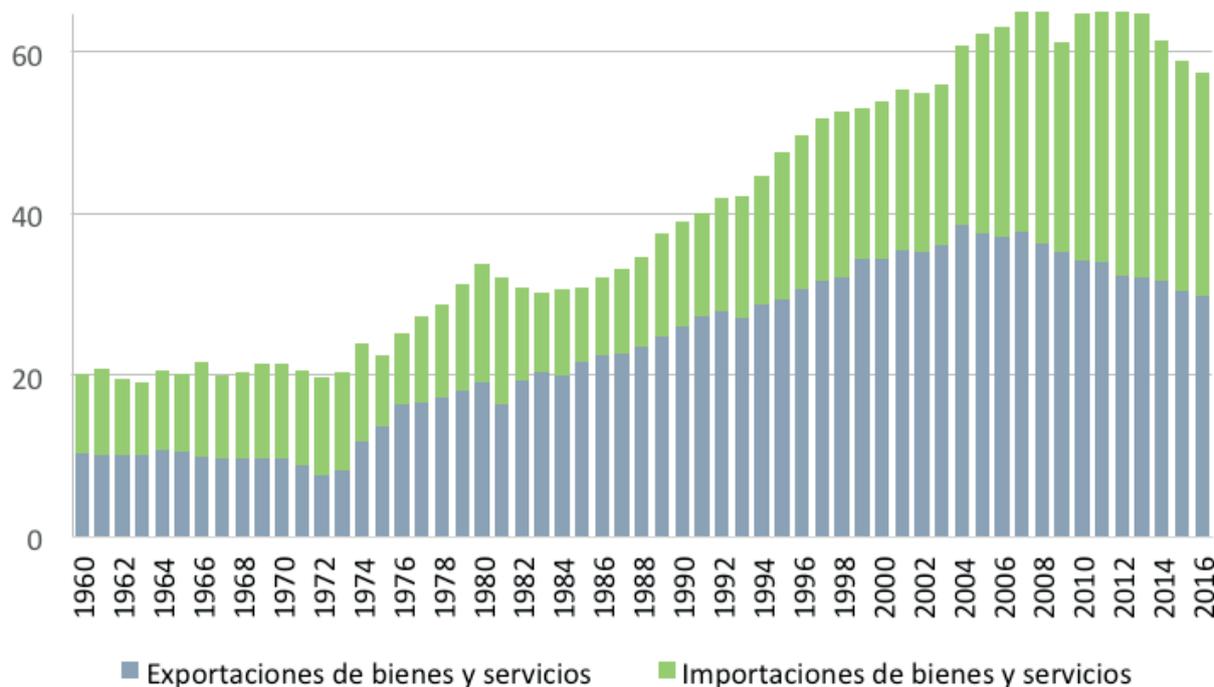
Finalmente, la definición de un superávit (déficit) estructural del balance fiscal limita el gasto público a esta regla, y con ello, dificulta la posibilidad de que sea el Estado quien guie un proceso de cambio estructural en base a la inversión en sectores claves para la promoción del desarrollo.

Políticas indirectas y consecuencias de la no intervención del Estado

El otro aspecto clave fue el desarrollo de una orientación de políticas económicas indirectas asociadas a la no intervención Estatal, que no sólo comprende la baja participación del Gobierno en el gasto y la inversión, sino que también se extiende a la maduración de estrategias de reducción del proteccionismo y de la apertura del mercado. El objetivo de estas medidas fue- en un escenario de libre competencia- mejorar la competitividad de la economía en el mercado internacional.

Los efectos de estas medidas se pueden observar desde distintos aspectos. A continuación, se muestra cómo comienza a tomar una mayor importancia el comercio exterior dentro de la economía chilena (gráfico 6), a partir de la participación del total de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB desde el año 1960 hasta el 2016.

Gráfico 6. Exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB, 1960-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Tal como se observa en el gráfico 6, las exportaciones e importaciones representaban un 20% del PIB al año 1960, cifra que aumentó gradualmente hasta alcanzar un 64% al 2016. Estos cambios en la composición del PIB que muestran una mayor participación de la economía externa, son resultado de cambios estructurales dentro de la economía local y de reasignación de recursos producto de las nuevas políticas implementadas.

En este sentido, el tipo de cambio y sus movimientos han tenido efectos sobre el comportamiento de la balanza comercial, donde la apreciación cambiaria junto con rebajas arancelarias ha inducido que la participación de la economía internacional sea mayor en el volumen de importaciones que en el de exportaciones. En el periodo 2006-2008 la demanda de importaciones aumentó más rápido que la demanda interna y, desde el año 2004 este crecimiento era mayor que el de las exportaciones (Ffrench-Davis, 2014). En este sentido, se aprecia una inconsistencia de la política cambiaria alineada con el desarrollo y la promoción de exportaciones con valor agregado, enfrentando a las PYMEs a una mayor competencia externa por menores aranceles y tipo de cambio apreciado (Ffrench-Davis, 2014).

Esta inconsistencia en la política cambiaria se debe a que el tipo de cambio es determinado principalmente por factores externos, donde destaca en gran parte el precio del cobre. En el gráfico 7 se muestra cómo ha variado en los últimos años el precio internacional del cobre en conjunto con el tipo de cambio.

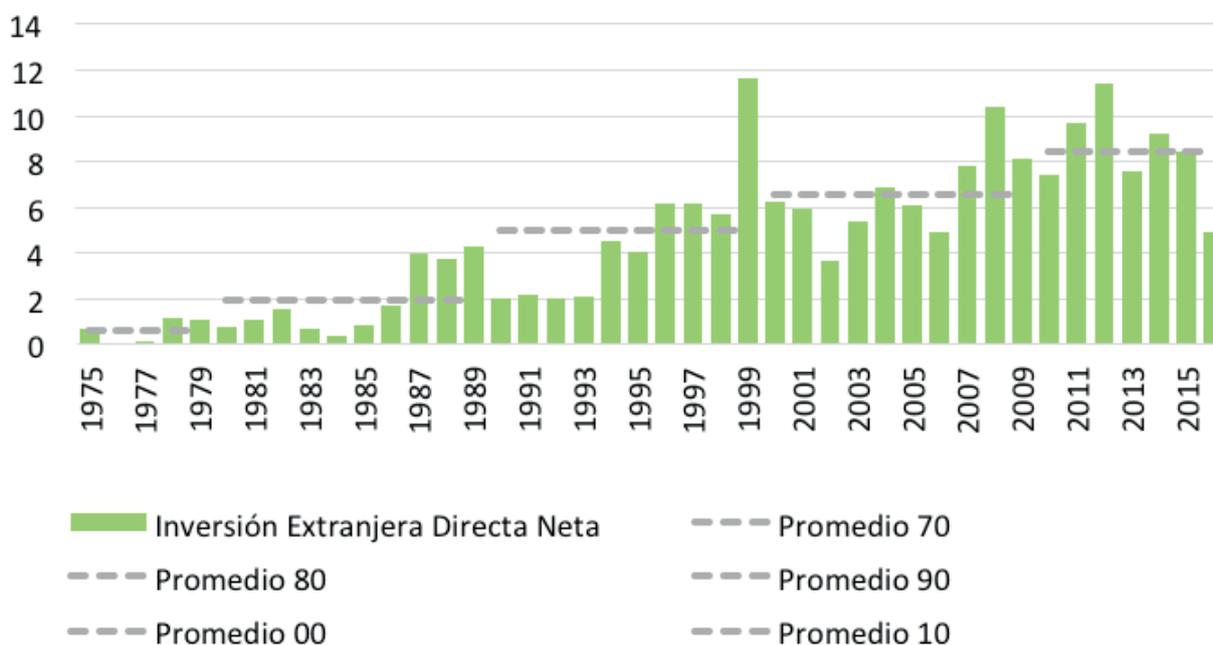
En este sentido, es importante destacar que se configura un precio para el sector exportador (determinado por el tipo de cambio) que posee una alta volatilidad, lo que representa un importante desincentivo para el sector que, al no tener una estabilidad cambiaria, aumenta el riesgo de que al momento de que el tipo de cambio se aprecie, los negocios se hagan menos rentables. Así, se conforma una dualidad: mientras más se concentra la economía en la gran minería del cobre, más expuestos se encuentra el resto de los sectores exportadores.

Gráfico 7. Tipo de Cambio y precio del cobre, 2000-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

Gráfico 8. Flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia Chile, 1975-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

En este mismo contexto de tipo de cambio volátil y consecuencia de la menor inversión pública y la mayor apertura comercial, es posible observar cómo ha aumentado la importancia y conducción de la inversión privada dentro de la economía y con ello, la participación de capitales extranjeros a través de la inversión extranjera directa (IED). En el gráfico 8 se resume los flujos de Inversión Extranjera Directa Netos anuales.

En el gráfico 8, se observa que la IED ha aumentado sus flujos de forma consistente, con promedios anuales de cada década que siempre han superado al decenio anterior. Si bien se observa en el año 2016 una importante disminución de un 40,3% respecto del año anterior, según informa CEPAL (2017) ésta se recuperará acorde con el aumento de los precios de las materias primas. Los flujos de dicha inversión se han localizado en los sectores que presentan una ventaja comparativa a nivel internacional, caracterizados principalmente por el sector minero que, según cifras del Banco Central, ha concentrado entre el 2009 y 2015 el 45% del total de flujos para dicho período, y ha acumulado el 37% del total del stock de IED que existe hoy en Chile. Muy por detrás se encuentra el sector de servicios financieros con el 14% del total del Stock.

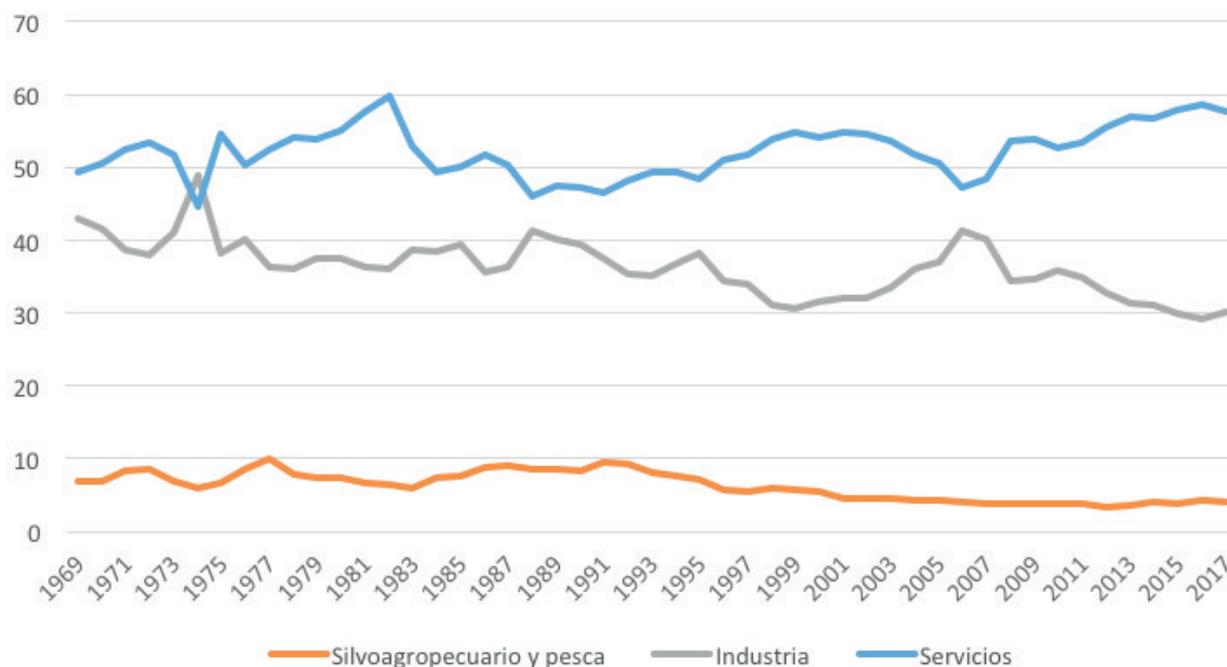
Con ello, ha aumentado en gran medida la importancia del sector minero y se ha desincentivado la producción en sector económicos que en algún momento fueron importantes, como sectores industriales más intensivos en mano de obra.

Consecuencias en la estructura económica

El resultado de las políticas económicas adoptadas en las últimas décadas ha provocado una transformación profunda en la estructura económica, cambiando los patrones de inversión y reasignando los recursos a través de los distintos sectores económicos. En el gráfico 9 se muestra cómo ha cambiado la composición del PIB entre los grandes sectores de la agricultura, industria y servicios.

Mientras que entre 1969 y 2017 el sector industrial pasó de representar un 43% a un 30% del PIB, el sector de servicios creció un 8% en los mismos años. Si bien se observan fluctuaciones dentro de cada sector en el período, resulta importante destacar el cómo al 2017 el sector servicios ha alcanzado una participación dentro del PIB el doble a la del sector industrial.

Gráfico 9. Distribución del PIB por sector económico, 1967-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

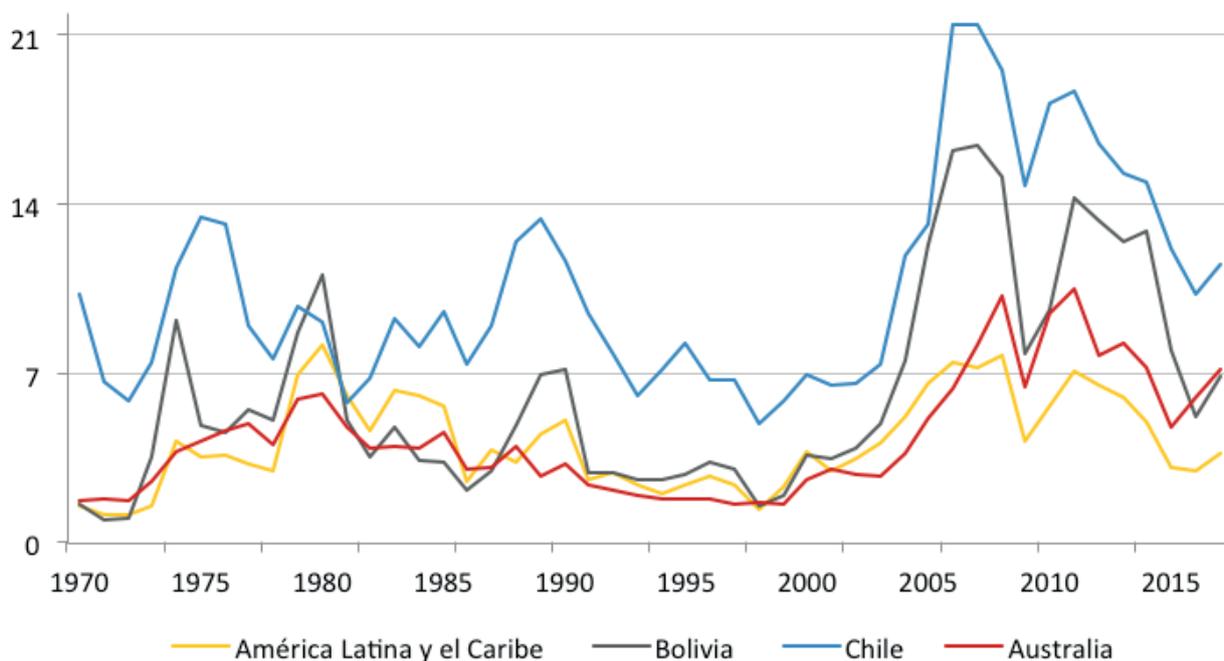
La política de no intervención - asociada a la nula participación del Estado - ha puesto los incentivos de producción en la industria extractiva del cobre, fomentando el ingreso de capitales con efecto en la apreciación cambiaria y debilitando al sector industrial. Si bien no hay certeza si la mano de obra y los recursos liberados por la producción industrial son completamente absorbidos por la nueva industria extractiva (Frenkel y Rapetti, 2011), hay luces acerca del efecto que tiene la apreciación cambiaria sobre la desaparición de las firmas industriales y pérdida de bienestar de largo plazo.

Existe literatura tanto a nivel teórico (Krugman, 1987; Ros y Skott 1998) como empírico (Sachs y Werner, 2001) que identifican el efecto que tiene la disminución en el tipo de cambio provocada por el ingreso de divisas por la venta de recursos natural, sobre la pérdida de competitividad de otros sectores exportadores que se enfrentan a una menor precio y con ello, desapariciones de firmas industriales y las consecuentes pérdidas de empleo.

Como consecuencia de lo anterior, se ha visto cómo ha aumentado la participación del sector minero dentro de la economía nacional, fomentado principalmente por la llegada de Inversión Extranjera Directa al sector. En gráfico 10 se expone el total de las rentas de los recursos naturales como porcentaje del PIB para algunos países de la región, con el fin de mostrar cómo ha aumentado la dependencia de la minería en la economía nacional.

Si bien en todos los casos se observa, aunque de forma volátil, un aumento de las rentas de los recursos naturales dentro de la participación del PIB, Chile presenta una mayor dependencia llegando un punto máximo de un 21,4% al año 2007, muy superior al promedio de ALyC que alcanzaba un 7,3%.

Gráfico 10. Total de las rentas de los recursos naturales como porcentaje del PIB, 1970-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Si bien este parámetro depende en gran medida del precio del cobre, se observa cómo la dependencia de las rentas de los recursos naturales ha sido siempre mayor en Chile que en el promedio de LAyC, y de otros países exportadores de RRNN como Australia o Bolivia.

Una característica a destacar del sector minero, como muestran Abeles, Arakaki y Villafañe (2017), es que presenta una baja participación de los salarios dentro de la distribución funcional del ingreso por rama de actividad económica. Según los datos que presentan para algunos países de Latinoamérica⁵, la participación de la remuneración al trabajo asalariado en el valor agregado de la minería representa el 19,5, siendo el más bajo dentro de los sectores estudiados⁶.

Además de la distribución de la renta entre capital trabajo, un elemento central en la explotación de cobre es el fundamento de las rentas generadas, las últimas estimaciones realizadas sobre el total de las rentas económicas regaladas sin justificación económica - a partir de la producción de las diez empresas más grandes del rubro - muestran que el valor asciende a USD 120 mil

⁵ El estudio considera los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala y México.

⁶ La división de sectores económicos se realiza en base a la segunda revisión del Clasificador Industrial Internacional Uniforme (CIU, Rev. 2)

millones (dólares de 2016) entre 2005 y 2014, monto equivalente al 45% del PIB de Chile en el año 2014 (Accorsi, et. al, 2016).

En este contexto, se comienza a consolidar una economía que se aleja de la inversión productiva y que focaliza los incentivos de la inversión en la búsqueda de rentas económicas, que como se ve en el caso de la minera, en gran parte no tienen una justificación económica.

IV. Grado de sofisticación de la economía y matriz exportadora

En esta sección se mostrarán algunos hechos estilizados de las exportaciones chilenas, caracterizando aspectos centrales de su alta concentración, baja diversificación y poca sofisticación en relativo a otros países tanto de la región, sobre todo respecto a países de altos ingresos.

Una economía en crecimiento es aquella que se complejiza y sofisticada con la creación de nuevos sectores de actividad económica, creación de nuevas empresas y que utilizan el conocimiento de forma intensiva (Katz, 2006). En este sentido, la literatura diferencia fuentes “inmediatas” y últimas en el crecimiento. La primera corresponde a la relación entre capital y mano de obra en función de mayores tasas de inversión respecto al PIB, mientras que la segunda corresponde a la acumulación de capacidad tecnológica, cambios institucionales y mejores formas y capacidades de organización productiva. Por esta razón, debe considerarse en el análisis del desempeño de la economía la interacción de lo macroeconómico y microeconómico (Katz, 2006).

En las primeras etapas relacionadas con la implementación de una nueva actividad productiva, el crecimiento está condicionado por el ritmo de creación de capacidad productiva, es decir, la creación de industria, instalación de fábricas, contratación de mano de obra, donde a partir de un marco macroeconómico e institucional que funcione se crean incentivos para crear nueva capacidad productiva en la medida que exista disponibilidad de recursos financieros, conocimientos técnicos, mano de obra calificada y condiciones regulatorias adecuadas (Katz, 2006). En este sentido, la actividad productiva chilena -y especialmente sus exportaciones- no han tenido un ritmo de creación capaz de generar un cambio estructural, especialmente por la incapacidad de generar industria ni grandes clúster alrededor de los recursos naturales explotados.

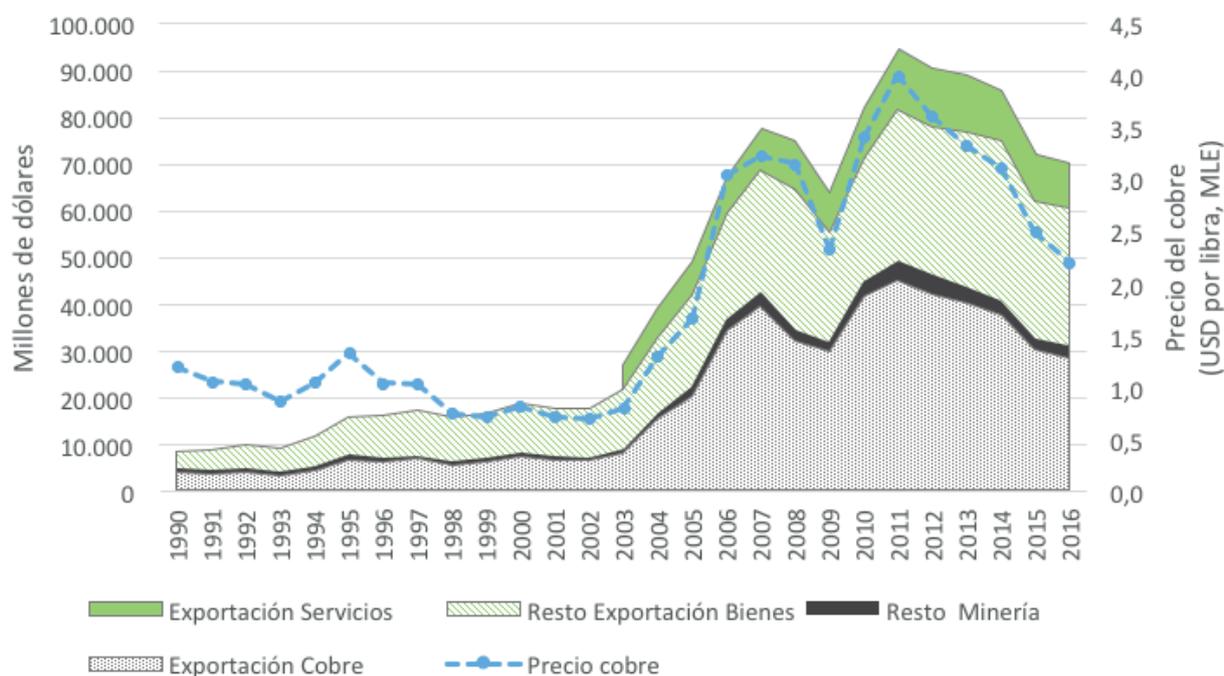
El gráfico 11 muestra la evolución de las exportaciones (millones de dólares) y el precio

del cobre (dólares por libra, LME) desde el año 1990 al 2016, donde destaca el importante predominio de las exportaciones de cobre por sobre el resto de la matriz exportadora del país. Este escenario tiene una evolución histórica marcada por el incremento desde los años 90, observándose saltos positivos a partir del año 2004 y 2010. En el año 2015 el 47% de las exportaciones es dominado por cobre (25%) y minerales de cobre (22%), seguido muy por debajo por paste de madera química o celulosa (4%), frutas varias (3,4%), vino (3%) y pescado congelado (2,6%).

El incremento de las exportaciones de cobre tiene relación con la mayor demanda de China y el aumento del precio del cobre. La demanda de China por cobre incrementó (cuantitativamente) en más del triple en el periodo 2000-2010, alcanzando 11 millones de toneladas métricas (YM) en el año 2010, además de representar más del 30% de las importaciones mundiales de cobre en dicho año (Meller & Moser, 2012). A la vez, el precio del cobre tuvo un salto importante en el año 2006, llegando a ser 3,7 veces el precio del año 2000, donde el efecto precio sobre las exportaciones es notorio y, donde la caída sostenida en el precio del cobre -que comienza el año 2012- se acompañó de una disminución de las exportaciones.

Dentro del patrón exportador se observa que la exportación de servicios ha incrementado entre los años 2003 y 2016. Este ítem de la matriz productiva es crucial para el país, debido a que los servicios pueden alojar una fuente importante de innovación, crecimiento e inclusive competitividad internacional, dado que pueden ser parte importante de los esfuerzos nacionales en investigación y desarrollo (Katz, 2006; Crespi, Katz y Oliveri, 2016), como por ejemplo servicios de ingeniería en el sector minero o vitivinícola. En esta línea existen varios desafíos en materia de políticas, por ejemplo, partiendo de la generación de institucionalidad que dé sostenibilidad y coordinación de largo plazo a políticas de innovación, propiciar mayor inversión en investigación y desarrollo, fomentar la creación de conocimientos y tecnologías que permita evolucionar recursivamente la estructura productiva, inducir al sector privado a que se haga parte de la investigación y desarrollo creando y absorbiendo tecnología, dotar al sector público acompañado de universidades y laboratorios para que ejerza un rol clave en mover la frontera del conocimiento (Katz, 2006).

Gráfico 11. Evolución de las exportaciones de Chile y precio de cobre, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

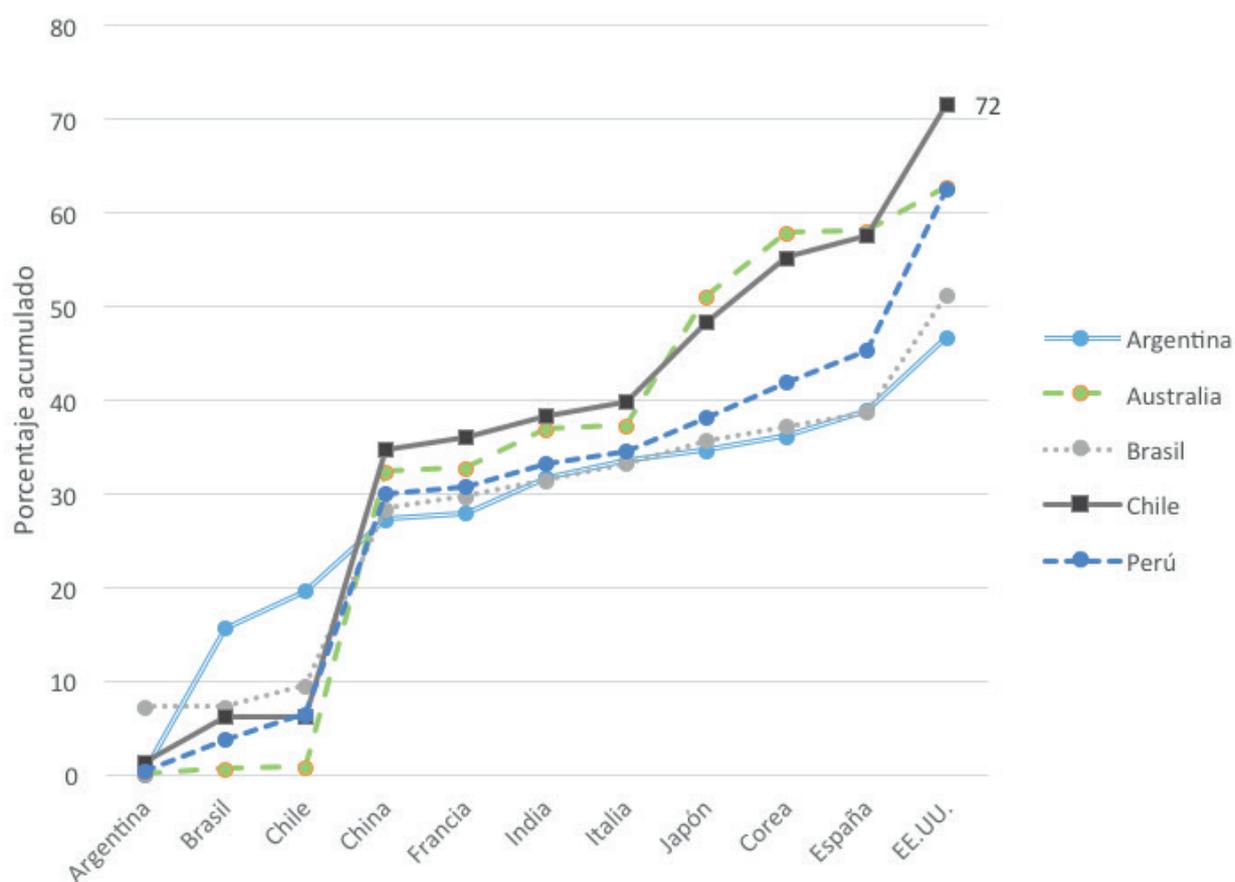
En Chile el 94% de las exportaciones va a mercados con acuerdos comerciales (AC), marco constituido por 24 AC con 63 países. En el año 2016 el intercambio comercial (importaciones y exportaciones) llegó a US\$ 115.938 millones FOB, donde el 70% de las exportaciones se transaron con Estados Unidos, Brasil, España, Países Bajos, China, Corea del Sur, Japón y Taiwán, con un dominio regional de Asia (51%).

El país exporta mayoritariamente a China (27% aproximadamente) y más aún, cerca del 64% de las exportaciones nacionales van a 6 países: China (27%), Estados Unidos (13%), Japón (8,9%), Corea (6,7%), Brasil (5,1%) e India (3,3%). Considerando 11 de los principales receptores de exportaciones regionales y 5 países exportadores, el gráfico 12 muestra el porcentaje acumulado de lo exportado por los países señalados en el cuadro hacia los países del eje horizontal. Argentina es el único país que no tiene una mayor dependencia con China (presenta una gran dependencia con Brasil y Estados Unidos). Sin duda, el gigante asiático tiene un rol fundamental en distintos países de la región y en otros como Australia.

Agosin (2009) muestra evidencia para América Latina y observa que cerca del 80% de la diferencia

en las tasas de crecimiento entre AL y Asia se produce por las diferencias en tasas de inversión, el imperio de la ley⁷ y la diversificación de las exportaciones. Esto muestra empíricamente al menos un aspecto importante respecto al crecimiento, que generalmente se prepondera desde la ortodoxia en la inversión privada, sustentando la hipótesis de promover una canasta exportadora más diversificada como instrumento para sostener una senda de mayor crecimiento.

Gráfico 12. Distribución acumulada de las exportaciones por país exportador e importador, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

Una buena forma de medir la concentración de exportaciones es mediante el índice Herfindahl e Hirschman (HHI). A medida que se acerca a cero, las exportaciones están más homogéneamente distribuidas entre una canasta de productos o menos concentradas (UNCTADSTAT, 2015). El

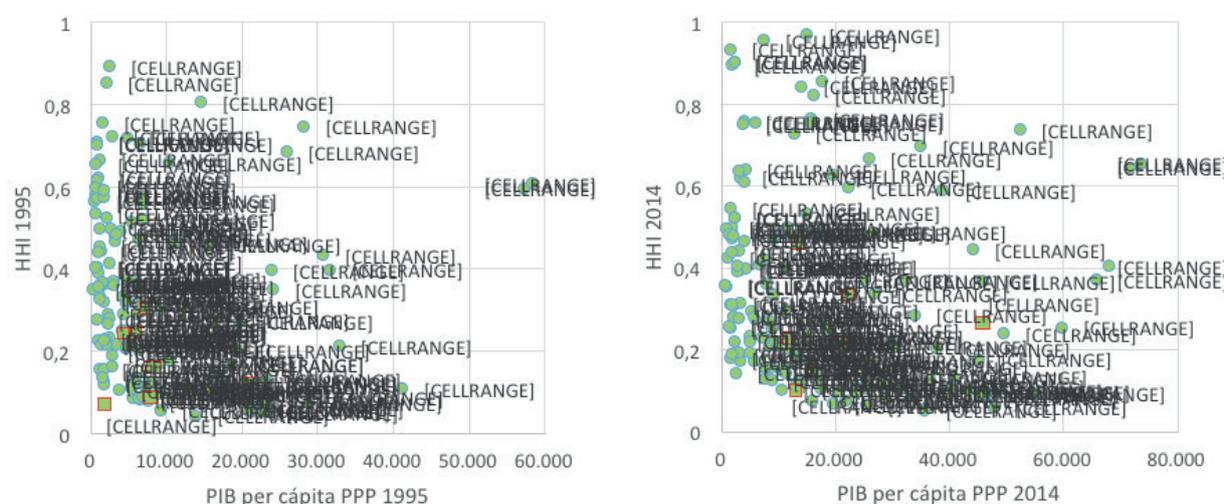
⁷ Rule of law.

gráfico 13 muestra el PIB per cápita y el índice HHI para el mundo en los años 1995 y 2014, donde se destacan varios aspectos.

En primer lugar, la evolución de los ingresos junto a un posicionamiento del índice entre los valores 0-0,3 en el año 2014, esto último sobre todo en los países de altos ingresos no petroleros. En segundo lugar, Chile aumenta su ingreso per cápita, sin embargo, no muestra una reducción de la concentración de sus exportaciones.

Por otra parte, países desarrollados tienen distintos comportamientos, por ejemplo, Australia se concentra notoriamente, en contraposición con Alemania que se mantiene con una canasta más homogénea.

Gráfico 13. Índice de concentración de exportaciones HHI y PIB per cápita, 1995 y 2014

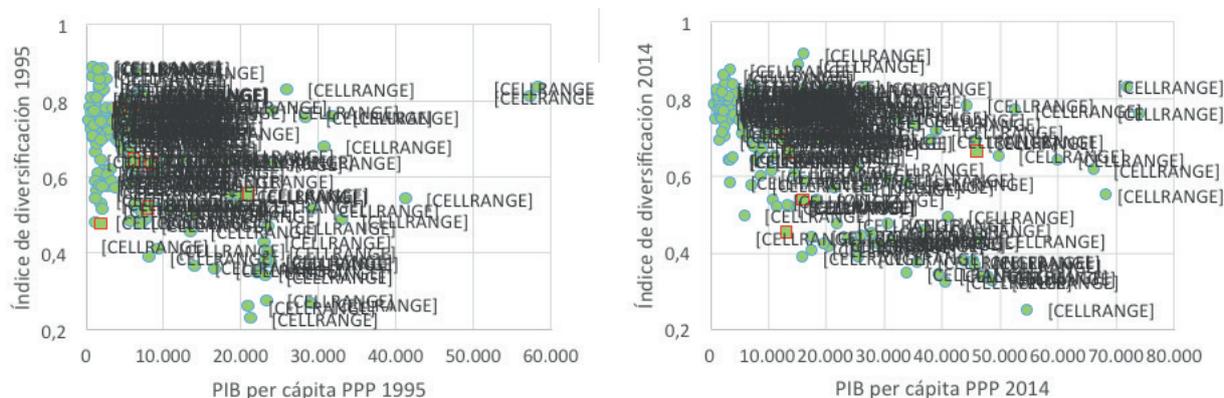


Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTADSTAT.

Utilizando el índice de diversificación entregado por United Nations Conference on Trade, el cual revela que los valores cercanos a uno implican mayor divergencia del patrón mundial de comercio internacional, mientras que valores cercanos a cero lo contrario. El indicador se basa en las proporciones que representan cada producto en la canasta exportadora de un país versus las proporciones de cada producto a nivel mundial, por lo tanto, que un país tenga un valor igual a cero implica que la composición de su canasta exportadora es igual a la del mundo. Chile se ha mantenido alejado del patrón mundial de comercio, y particularmente de los países OCDE no

petroleros, que en 2014 tenían un indicador promedio de 0,4. Lo anterior se observa en el gráfico 14, donde Chile mantiene niveles sobre 0,7, en contraste con China (0,45) y Alemania (0,3). Este indicador es particularmente relevante, debido a que a pesar de que Chile tiene como socios comerciales a países de altos ingresos se encuentra muy alejado de los patrones internacionales de comercio, lo que va de la mano con la evidencia sobre convergencia presentada por Agosin (2009).

Gráfico 14. Índice de diversificación y PIB per cápita, 1995 y 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTADSTAT.

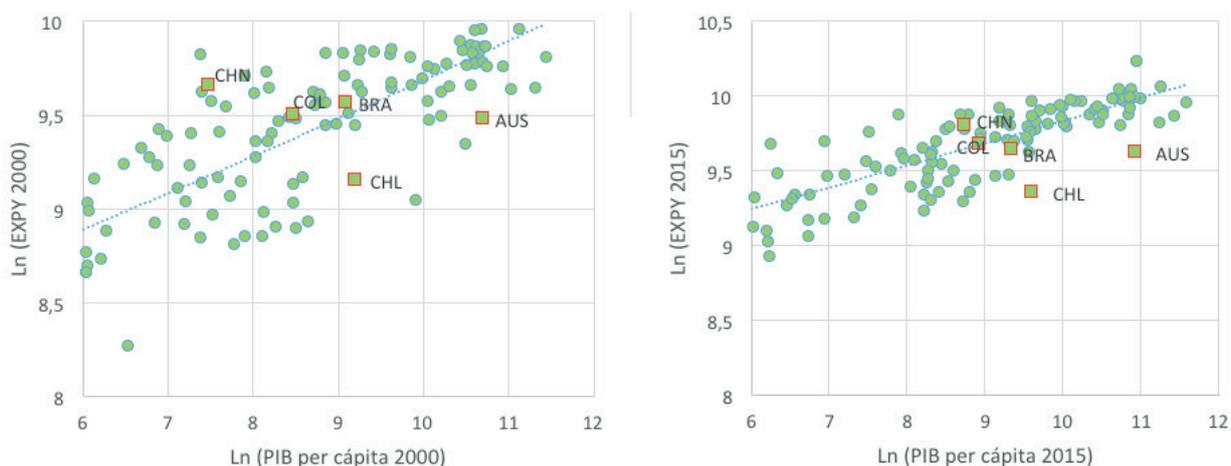
Un tema de debate analizado ampliamente por la literatura reciente tiene relación con la complejidad económica. Una forma sintética utilizada por la literatura fue introducida por Hausmann, Hwang y Rodrik en el año 2006, construyendo una medida de valoración o sofisticación de la canasta exportadora (EXPY⁸).

En relación a esta medida, los autores plantean que países posicionados en un conjunto de bienes de mayor valoración tienden a tener un mejor desempeño (Hausmann, Hwang & Rodrik, 2006), lo que se relaciona directamente con el margen que tienen los países para lograr ubicarse en ciertos sectores de mayor valoración, necesariamente entrando en el poder que tenga uno u otro país. A modo de ejemplo, si Chile comienza a producir una gran cantidad de circuitos electrónicos integrados y busca competir con Corea, entra en una disputa de poder asociada a ese mercado que difícilmente ganará.

⁸ El indicador EXPY se construye mediante el indicador PRODY, el cual es un promedio ponderado del PIB per cápita de los países que exportan un determinado producto, es decir, corresponde al nivel de ingresos asociados a dicho producto. Siendo X_j el total de exportaciones de un país j el $PRODY(X_j = \sum_l x_{jl})$, o productividad asociada al producto k , donde Y es el PIB de un país corresponde a $PRODY_k = \sum_j \frac{(x_{jk}/X_j)}{\sum_l (x_{lk}/X_l)} Y_j$. Luego, el índice $EXPY_i = \sum_l \left(\frac{x_{il}}{X_i} \right) PRODY_l$.

En el gráfico 15 se muestra este indicador (en base a la clasificación HS de dos dígitos) y el PIB per cápita (ambos log linealizados) para un conjunto de países del mundo en el año 2000 (gráfico izquierdo) y 2015 (gráfico derecho). De estos gráficos se desprende que existe una relación positiva entre la valoración de la canasta exportadora y el ingreso per cápita de los países. Más importante aún, es que Chile no se ha consolidado dentro los países con canastas altamente valoradas, sino que más bien se mantiene en el lado opuesto. Paralelamente, resalta que Chile se mantiene muy por debajo de la media, lo que significa que países de ingreso similar tienen una sofisticación exportadora mayor⁹.

Gráfico 15. EXPY y PIB per cápita, 2000 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNComtrade y Banco Mundial.

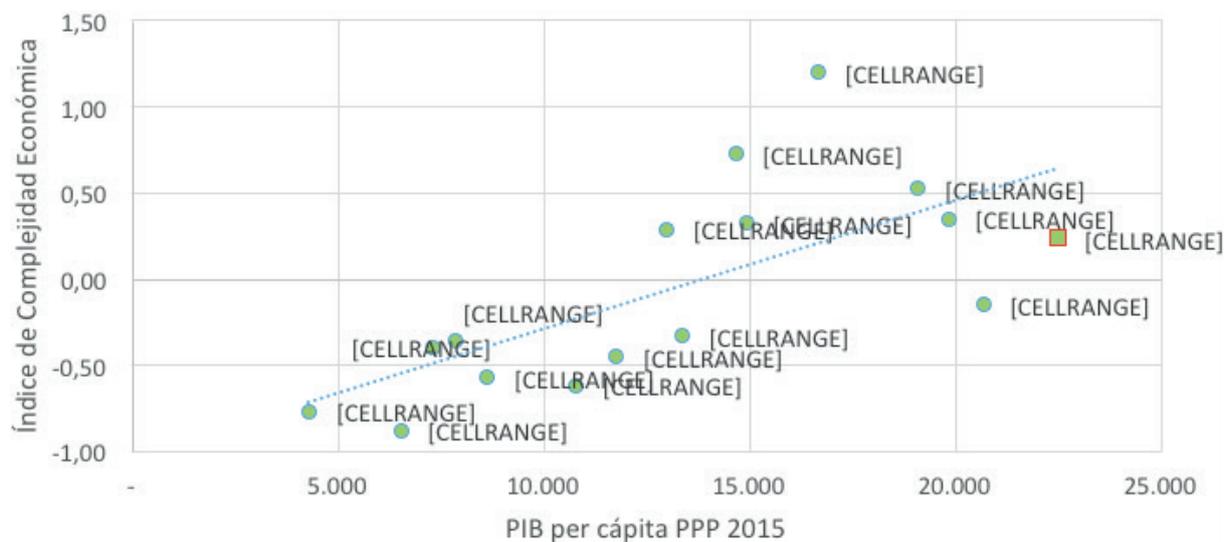
Otra medida reciente utilizada para medir la complejidad económica corresponde al Economic Complexity Index (ECI) presentado en “The Atlas of Economic Complexity” en sus versiones 2011 y 2014. Esta medida se basa en dos fundamentos, la diversidad, entendida como el número de productos con los cuales un país se encuentra conectado, y la ubicuidad, entendida como el número de países con el cual se encuentra relacionado un producto. En forma resumida, a medida que el indicador toma mayor valor más compleja es la economía. En el gráfico 16, se observa que Chile, pese a tener un mayor ingreso per cápita que los otros países de América Latina, no se caracteriza por tener mayor complejidad económica. De esta forma, se muestra

⁹ En este análisis hay que tener dos salvedades importantes: 1) se está considerando sólo exportaciones en bienes y no servicios, y 2) se está considerando una clasificación de dos dígitos, para mayor detalle se requiere analizar mediante clasificaciones de 6 dígitos.

mediante diferentes indicadores que el país no se encuentra en una posición aventajada en esta materia, sino que debe generar políticas adecuadas para poder dar en forma sostenida una mayor valoración y sofisticación a su matriz exportadora.

En este sentido, uno de los mecanismos para la sofisticación económica es mediante la generación de servicios intensivos en conocimiento -como se mencionó previamente Chile ha comenzado a exportar servicios- donde se puede generar un clúster alrededor de la industria en recursos naturales (Crespi, Katz y Olivari, 2016). Entendiendo la abundancia de recursos que tiene el país, esta es una opción a considerar entendiendo la generación y transmisión de conocimientos técnicos que se pueden dar intra y entre industrias en función de las necesidades geográficas, y la importante creación de valor económico asociado a este tejido productivo. Para que este proceso sea llevado adecuadamente se requiere de agencias regulatorias que aseguren la sostenibilidad ambiental de largo plazo y gestión pertinente de los recursos, donde el Estado coordine y propicie dicho entramado productivo, proporcionando bienes públicos, colaborando en asumir riesgos y se haga parte en la provisión.

Gráfico 16. Índice de Complejidad Económica y PIB per cápita, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OEC (MIT) y Banco Mundial.

V. Conclusiones

El país tiene una tarea pendiente respecto a la consolidación de una tasa de crecimiento sostenida que permita dar un quiebre importante a la tendencia de los últimos años, especialmente sobre la alta dependencia del ciclo económico con el precio de los commodities y la menor velocidad de convergencia en la cual nos encontramos encaminados. Adicionalmente, el país se ha encontrado por largos periodos de subutilización de su capacidad productiva, acompañado de procesos de brechas recesivas que tienen consecuencias negativas para la estructura productiva y el mercado laboral, dejando consecuencias costosas de restituir.

Tal como se ha intentado mostrar en el documento, la actual estructura económica ha sido débil en su desempeño productivo y consecuente con ello, en resultados como el crecimiento económico, la convergencia con países de ingresos altos, el crecimiento de la PTF, entre otros. En este sentido, existen factores que podrían jugar un rol clave para avanzar en la materia y que pueden ser determinantes a la hora de influir en un crecimiento sostenido y de largo plazo. De esta manera, la acumulación de capacidades tecnológicas tiene un papel central en una transformación productiva, que hasta el día de hoy ha estado ausente dentro de las distintas agendas económicas presentadas por los Gobiernos de las últimas décadas. Es por esta razón que dentro de estas transformaciones es importante considerar el rol que puede jugar el Estado como promotor de políticas públicas que incentiven el desarrollo de algunos sectores económicos, en las que pueden destacar la promoción de sectores exportadores con mayor contenido tecnológico.

Sin embargo, es necesario hacerse cargo de la volatilidad propia de la economía neoliberal, que es considerada por algunos autores como un elemento inherente al capitalismo (Furtado, 2003; Minsky, 1982, 1986), y que ha logrado penetrar en la estructura económica nacional como consecuencia de las políticas de apertura comercial y bajo rol del Estado. De esta manera, se ha configurado un escenario hostil para el sector exportador, que con un tipo de cambio flexible, debe funcionar con un precio a las exportaciones que resulta ser inestable. Es aquí donde se hace necesaria la coordinación entre la política comercial con las políticas económicas que busquen un cambio en la estructura productiva con el fin de desarrollar sectores económicos que cuenten con las condiciones comerciales necesarias para ser competitivas a nivel internacional.

Resulta importante en este sentido poder revisar las políticas de tipo de cambio con el fin de

asegurar una mayor estabilidad comercial al sector exportador, y con ello, fomentar una actividad que puede resultar central para mejorar los resultados de la economía chilena. El diagnóstico de la poca diversificación y baja sofisticación de exportaciones es contundente bajo diferentes indicadores de concentración de exportaciones, valoración de la canasta exportadora y sofisticación de ésta, constatando un rendimiento inferior a otros países de la región y otros países explotadores de recursos naturales como Australia. En este sentido, para Chile es importante sofisticar su matriz productiva, entendiendo que su estructura exportadora se ha concentrado en la explotación de cobre y otros recursos naturales como celulosa y salmones. Para esto existe espacio en la generación de industria productiva y/o construcción de clúster en torno a recursos naturales, acompañado de exportación de servicios, donde el Estado desde su rol articulador, promotor y proveedor debe comenzar a ejecutar una estrategia de mediano y largo plazo.

VI. Bibliografía

Abeles, M; Arakaki, A. y Villafañe, Soledad. (2017). Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial. Estudios y perspectivas, Serie 53. CEPAL.

Accorsi, S; Figueroa, E; López, R. y Sturla, G. (2016). Nuevas estimaciones de la riqueza regalada a las grandes empresas de la minería privada del cobre: Chile 2005-2015. Serie de Documentos de Trabajo N°435, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Agosin, M. (2009). Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes. Revista CEPAL N°97.

Albagli, E. y Naudon, A. (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de producto potencial? Banco Central de Chile.

Crespi, G., Katz, J. y Olivari, J. (2016). Innovación, actividades basadas en recursos naturales y cambio estructural: la emergencia de empresas de servicios intensivos en conocimiento. La política de innovación en América Latina y el Caribe, BID.

CEPAL (2015). Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, Santiago de Chile.

CEPAL (2017). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017, Santiago de Chile.

Ffrench-Davis, R. (2007). Desarrollo Económico en Chile: Desafíos hacia el bicentenario. Serie Documentos de Trabajo N° 270, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Ffrench-Davis, R. (2010). Macroeconomía para el desarrollo: desde el “financierismo” al “productivismo”. Revista CEPAL N°102.

Ffrench-Davis, R. (2014). Chile entre el Neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Cuarenta años de políticas económicas y sus lecciones para el futuro. Quinta Edición.

Ffrench-Davis, R. (2016). La experiencia de Chile con el balance fiscal estructural. Cuadernos de Economía, 35(67), 149-171.

Ffrench-Davis, R. (2016). Depreciación del Capital Físico, Inversión Neta y Producto Interno Neto. Serie de Documentos de Trabajo N°425, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Frenkel, R. y Rapetti, M. (2011). Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década? Macroeconomía para el desarrollo, Serie 116, División de Desarrollo Económico, CEPAL.

Furtado, C (2003). En busca de un nuevo modelo: reflexiones sobre la crisis contemporánea, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2006). What you export matters. Journal of Economic Growth.

Katz, J. (2006). Cambio estructural y capacidad tecnológica local. Revista CEPAL N° 98.

Krugman, P. (1987). “The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies”. Journal of Development

Economics, 27, 41.55.

Meller, P. y Moser, R. (2012). Rol de los TLCs y el patrón exportador chileno. CIEPLAN.

Minsky, H (1986). Stabilizing an unstable economy, New Haven, Yale University Press.

Minsky, H (1982). Can “it” happen again? Nueva York, M.E. Sharpe.

Ros, J. y P. Skott (1998) “Dynamic effects of trade liberalization and currency overvaluation under conditions of increasing returns”, The Manchester School of Economic and Social Studies, 66 (4), 466.89.

Sachs, J. y Warner, A. (2001) “The Natural Resource Curse”, European Economic Review, Vol. 45, Issue 4-6, pp. 827-838.



Evaluación de instrumentos para reducir la pobreza energética en América Latina: antecedentes y desafíos en el sector eléctrico

Assesment of intruments to improve fuel poverty in Latin America: challenges and background in the electricity sector

Balbina Griffa^a Leandro H. Marcó^b

RESUMEN: Combatir la pobreza energética es una preocupación a nivel mundial. A lo largo de los años, los gobiernos han desarrollado diferentes instrumentos para contener aquellos hogares que presentan dificultades para afrontar el pago del servicio de electricidad. Así, se han implementado instrumentos como la tarifa social y la compensación económica. El diseño de dichos instrumentos se ha ido perfeccionando aunque todavía presentan fuertes desafíos. Mientras tanto, en los últimos años, en Europa han empezado a aplicarse medidas de eficiencia energética para mejorar las condiciones de vida de los consumidores vulnerables.

ABSTRACT: Fuel poverty is a serious and complicated issue; which Governments are trying to tackle in a number of ways. Historically, the policy instruments implemented were social tariff and financial assistance for vulnerable consumer's protection. The instrument design has improved but still presents big challenges. Meanwhile, European countries have been taking actions to implement energy efficiency policies to help vulnerable households.

Palabras clave: Pobreza energética; Tarifa social; América Latina; Sector eléctrico

Key words: Energy poverty; Social tariff; Latin America; Electricity sector

Códigos JEL Z18

JEL Codes Z18

Fecha recepción: 20/11/18 **Fecha de aceptación:** 15/05/2019

^a Balbina Griffa, EEN-UNSAM. E-mail: bgriffa@unsam.edu.ar

^b Leandro H. Marcó, EEN-UNSAM. E-mail: lmarco@unsam.edu.ar

1) Introducción

En la actualidad el acceso y el uso continuo de la energía eléctrica en el hogar es considerada una necesidad fundamental para alcanzar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población. Aquellos hogares vulnerables, que no cuentan con los recursos económicos suficientes ya sea para acceder al servicio o pagar por el mismo, requieren de un programa de asistencia social que los contenga.

Históricamente eran dos las principales causas de la pobreza energética sobre las que trabajaban los gobiernos. Es ampliamente reconocido que el origen de la pobreza energética se relaciona con el nivel de ingresos y los precios de la energía. Por ello, los instrumentos de política diseñados para combatirla fueron la tarifa social y la compensación económica. En los últimos años, ha comenzado a reconocerse un tercer factor desencadenante de la pobreza energética, la baja eficiencia energética alcanzada en las viviendas vulnerables. Así, en Europa se están desarrollando programas destinados a que los hogares vulnerables puedan realizar mejoras de eficiencia energética, y de esta forma, combinar objetivos socioeconómicos, energéticos y ambientales.

En este artículo nos proponemos recorrer en qué consisten los instrumentos de política que utilizan los países para combatir la pobreza energética, luego identificar los elementos clave a definir en el diseño de los instrumentos, seguido por una recorrida de la actualidad de América Latina y Europa y, por último, entender cuáles son los desafíos que enfrenta la región en la materia.

2) ¿Qué es la pobreza energética? y ¿Cuáles son sus causas?

La revisión de la literatura especializada coincide en una definición general de pobreza energética, asociándola a aquellos hogares que no pueden acceder a servicios energéticos modernos o bien no logran afrontar el pago de los servicios energéticos o bien deben destinar una parte excesiva de sus ingresos para pagarlos.

El riesgo de los hogares de caer en la pobreza energética puede ser considerado a partir de cinco factores clave¹: a) el incremento del precio de la energía en relación al incremento de los ingresos

¹ INSIGHT_E (2015)

del hogar, b) la posibilidad de acceder a energéticos más económicos c) las necesidades energéticas del hogar d) el nivel de eficiencia en el uso de la energía y d) las políticas públicas orientadas hacia estos grupos.

El funcionamiento de los mercados energéticos claramente puede tener un impacto en mejorar dicha situación, resguardando las garantías de los consumidores, ofreciendo tarifas competitivas (y acceder a ellas) y promoviendo el uso eficiente de la energía.

3) Instrumentos para enfrentar la pobreza energética

En términos generales, podemos identificar dos reconocidos instrumentos para enfrentar la pobreza energética. Dichos instrumentos tienen una relación directa con las causas de la pobreza energética: transferencias directas a los usuarios que pueden adquirir las características de un sistema de tarifa social o bien de compensación económica y, por otro lado, las medidas de eficiencia energética sobre hogares vulnerables.

La tarifa social es un instrumento que otorga una tarifa de electricidad diferenciada a los hogares vulnerables seleccionados hasta un umbral de consumo predeterminado. Luego de ese umbral de consumo, el hogar vulnerable abona la tarifa de mercado.

La principal ventaja de la tarifa social como instrumento de política social en el sector eléctrico, es la oportunidad de mejorar las condiciones de equidad, tratando de garantizar que los sectores de menores recursos puedan satisfacer sus necesidades básicas de electricidad a un costo razonable desde el punto de vista de su capacidad de pago.

Sin embargo, este instrumento también presenta bastantes cuestionamientos. Primero que es un mecanismo de corto plazo, es decir, si bien alivia y mejora oportunamente la calidad de vida del hogar, no representa una solución de largo plazo para el mismo. Segundo, se cuestiona desde la perspectiva de la eficiencia económica y desde la arista ambiental por representar un subsidio a la energía.

La compensación económica es un instrumento que otorga un monto de dinero determinado para ser utilizado en el pago de la factura de electricidad. Este instrumento en general recibe las

mismas críticas que la tarifa social. La diferencia de este instrumento es que no interfiere en los precios de la energía, y, en muchos casos, es activado por una cantidad de tiempo determinado frente a una suba fuerte del precio de la energía.

La eficiencia energética consiste en realizar acciones que disminuyan el uso de la energía sin afectar el bienestar del usuario. Crear el marco adecuado para que se adopten medidas de eficiencia energética en los hogares vulnerables es también un instrumento de política social en el sector eléctrico. Las medidas de eficiencia energética pueden clasificarse en aquellas orientadas a mejorar la utilización de los artefactos existentes y aquellas que implican un cambio de artefacto por uno más eficiente. Así, algunas de las medidas que pueden mejorar el uso de la energía en los hogares vulnerables podrían ser: a) recambio de luminaria b) mejoras en la climatización c) aislamiento d) calentamiento de agua e) reemplazo de artefactos viejos e ineficientes (equipos obsoletos), entre otros. Este instrumento, en general, también contempla campañas educativas-informativas y, de esta forma, lograr que el hogar realice un uso más eficiente de la energía.

Las ventajas de este instrumento son notorias. Una política de eficiencia energética aplicada en un hogar con dificultades de afrontar el pago de sus servicios energéticos provoca una mejora continua en la vivienda, una mejora que el hogar se apropia. Por ello, este instrumento tiene un impacto de largo plazo sobre los hogares, incluso pudiendo reducir los casos de pobreza energética en el futuro. La literatura también identifica importantes co-beneficios, es decir beneficios no energéticos, asociadas a lograr mejoras de eficiencia en los hogares vulnerables (IEA, 2012).

Los especialistas reconocen que luego de mejorar la eficiencia energética en un hogar vulnerable, la demanda de energía podría no disminuir. Ello se explica por la demanda insatisfecha que probablemente presente este hogar previo a la mejora realizada. La literatura reconoce este resultado bajo la denominación “efecto rebote” (ELSEVIER, 2011), describiéndolo como un efecto indeseable que se genera en la demanda de energía producto de una mejora en el rendimiento energético del hogar.

4) Desafíos en el diseño del instrumento: focalización, alcance y financiamiento

Si bien existe consenso acerca de la existencia de la problemática referida como pobreza

energética y la definición general de la misma, al momento de diseñar o perfeccionar el instrumento que permita ayudar a la población afectada, los hacedores de políticas enfrentan el desafío de diseñar una focalización apropiada, calcular el alcance del instrumento seleccionado y definir su financiamiento.

La focalización² de la pobreza energética es un desafío en sí misma y requiere considerar las características de cada país o estado, la evaluación de la disponibilidad de estadísticas e información que permitan la selección deseada y los costos asociados a estos procesos. La selección de los beneficiarios de las políticas sociales en el sector energético, es una de las aristas más importantes en el diseño del instrumento.

El éxito de un mecanismo de focalización va a depender en gran parte de que el programa logre incluir la mayor cantidad de usuarios que necesitan la asistencia (que se encuentran en pobreza energética), y evitar que se incluya a aquellos usuarios que no la necesitan. El primer caso se conoce con el nombre de Error de Exclusión, es decir, cuando se deja afuera del programa a usuarios que deberían ser incluidos, mientras que en el segundo caso, nos encontramos con el Error de Inclusión, cuando se incluye dentro de los beneficiarios a consumidores que por su condición socioeconómica no requieren de la ayuda.

Existen dos grandes clasificaciones de mecanismos de focalización para políticas sociales en el sector energético. Las diferencias se centran en cómo se identifica al usuario beneficiario y para ello consideran:

- Las características socioeconómicas del hogar, que pueden ser observadas en forma directa o indirecta:

Directa: los hogares califican según un mecanismo previamente establecido para comprobar el nivel de ingresos o bien características seleccionadas por el regulador que lo ubiquen en la zona de riesgo de la pobreza energética, entre las más utilizadas se encuentran desempleo, discapacidad, personas de edad avanzada, conectividad a servicios energéticos, entre otros.

Indirecta: los hogares califican según sus características habitacionales o la región/zona donde se encuentran, entre otros.

² La identificación de los beneficiarios.

- El nivel del consumo eléctrico del hogar, los hogares califican según su nivel de consumo eléctrico, es decir, se beneficia a todos los hogares que consuman hasta un tope de energía establecido (por ejemplo poniendo un corte de una cantidad de KWh mes).

La focalización por características socioeconómicas, define grupos de consumidores vulnerables en base a alguna característica relevante que selecciona el regulador. La ventaja de este modo de focalización es la posibilidad de minimizar los errores de inclusión y exclusión, mientras que sus limitaciones son los costos administrativos asociados. A medida que se complejiza la selección de beneficiarios se requiere de bases de datos actualizadas, mecanismos de verificación y control, entre otros, que pueden elevar mucho los costos y hacerlo inviable.

La focalización por nivel de consumo, define grupos de consumidores beneficiarios en base a un nivel de demanda de energía eléctrica. La ventaja de dicho mecanismo son los bajos costos administrativos que presenta debido a su simplicidad. La desventaja es que existe un alto riesgo de elevar el error de inclusión y exclusión, al no existir necesariamente una relación significativa entre los niveles de ingreso y consumo. Bajo esta modalidad podrían quedar incluidos como beneficiarios gran cantidad de hogares habitados por un solo integrante y podrían quedar excluidos aquellos con familias numerosas y equipamientos ineficientes.

Luego de seleccionar la focalización que mejor se adapte al ámbito de aplicación, el diseño de un instrumento requiere definir el alcance del mismo. En el caso de la tarifa social, requiere definir la cantidad de electricidad que se va a subsidiar (consumo meritorio)³, en el caso de un instrumento de compensación económica requiere definir el monto de dinero que se otorgará por hogar y, por último, respecto de las medidas de eficiencia energética hay que identificar qué medidas se podrían adoptar.

Por último, y en coordinación con la focalización y el alcance, se debe decidir cómo se va a financiar el instrumento. En la experiencia empírica aparecen algunos métodos bien diferenciados. Algunos países elijen un sistema de subsidios cruzados, donde un grupo de usuarios paga una tarifa mayor para cubrir la diferencia entre la tarifa y lo que se le cobra a los consumidores

³ La cantidad de energía que se va a subsidiar se denomina consumo meritorio. Así, la población alcanzada por el instrumento presentará un precio subsidiado hasta cierto umbral de consumo preestablecido y, a partir de allí, pagará el valor de mercado de la energía.

beneficiados por la tarifa social. Este mecanismo recibe críticas debido a que no es eficiente en cuanto a las señales de precios, ciertos usuarios pagan una tarifa superior al costo de prestación del servicio mientras que otros pagan una tarifa menor al costo. Así también, aquellos hogares que se encuentran cerca de la línea de pobreza energética pueden ser afectados y ampliar la problemática. Algunos países dejan en manos de las empresas de energía afrontar estos costos, que si la empresa lo traslada a tarifas, el análisis sería muy parecido al caso anterior. Otra forma de financiarlo, es aplicando directamente fondos del Estado, pudiendo generarse un conflicto en la asignación de los recursos públicos. También aparecen posibilidades de financiamiento mixto.

5) Instrumentos para combatir la pobreza energética

5.1) Actualidad de América Latina

Al observar la experiencia de los países de América Latina encontramos que el instrumento más utilizado en la región es la tarifa social. También encontramos instrumentos de compensación económica y, en muy pocos casos, medidas de eficiencia energética orientadas a los consumidores vulnerables de electricidad.

Con el objetivo de mostrar la pluralidad de criterios existentes en América Latina a la hora de diseñar el instrumento para combatir la pobreza energética, se seleccionaron seis países que se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1: Instrumentos para combatir la pobreza energética en países seleccionados de América Latina⁴

País	Nombre del Programa	Mecanismo de Focalización	Consumo meritório	Financiamiento
Brasil	Tarifa Social de Energía Eléctrica (TSEE)	Categoría**	Hasta 220 kwh/mes	Aportes de las Distribuidoras*
Perú	Fondo de Inclusión Social Energético	Nivel de consumo y ubicación geográfica	Hasta 100 kwh/mes	Subsidios cruzado
Colombia	Subsidios de Energía	Estratificación socioeconómica	Hasta 200 kwh/mes	Subsidios cruzado
Bolivia	Tarifa Dignidad	Consumo	Hasta 70 kwh/mes	Lo pagan las empresas que participan el MEM
Chile	Subsidios de Luz Eléctrica	Categoría**	No es por consumo se entrega un bono	Recursos del Estado
Argentina	Tarifa Social Federal	Categoría**	Hasta 150 kwh/mes***	Recursos del Estado

* Cobran un cargo a determinados usuarios industriales que se acumulan en un fondo destinado al pago de los subsidios.

** Pertenecer a alguna categoría preestablecida.

*** Hasta 300 kwh/mes en el Noroeste Argentino.

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en los organismos oficiales de cada país.

⁴ Datos elaborados en base a información 2017-2018.

Lo más significativo a destacar del relevamiento y del cuadro que lo sintetiza son los criterios adoptados para el diseño del instrumento. En cuanto a los instrumentos elegidos, encontramos que la gran mayoría de los países cuentan con mecanismos de tarifa social.

Luego, en cuanto a los métodos de focalización, allí aparece una mayor diversidad, que van desde los más sencillos como el caso de Bolivia y Perú, donde se subsidia a todos aquellos usuarios que su consumo de energía sea hasta 70 KWh/mes⁵ y 100 KWh/mes respectivamente, pasando por mecanismos un poco más sofisticados como ser el de Argentina, Brasil y Chile donde se consideran variables socioeconómicas para el otorgamiento de la tarifa social, y en el extremo, el caso más sofisticado que es el de Colombia donde el mecanismo de focalización es en base a la “estratificación socioeconómica”⁶ y se realiza mediante la observación directa de las características de la vivienda.

No existen gran cantidad de estudios en América Latina que midan los errores de inclusión y exclusión de los instrumentos diseñados en cada país. Podemos citar un estudio que se realizó para Bolivia⁷, donde la focalización se realiza por nivel de consumo de electricidad, los autores estimaron para un período determinado que la tarifa social del país presentó un error de exclusión del 38% y un error de inclusión del 33%.

En cuanto al consumo meritorio elegido por cada país, en los casos seleccionados difiere desde un mínimo que presenta Bolivia de 70 KWh/mes hasta el máximo que presenta Brasil con 220 KWh/mes. En este punto es muy importante considerar las características climáticas del ámbito de aplicación del instrumento elegido. Por ejemplo en México existe un instrumento de subsidio a la energía en los meses del verano para que las familias puedan climatizar sus hogares y soportar las altas temperaturas.

En relación al mecanismo de financiamiento elegido por los países, también encontramos diversidad de elecciones. En algunos países el instrumento se financia a partir de subsidios cruzados, en otros casos se utilizan recursos públicos y, en otros, es sustentado por las empresas de energía.

⁵ En Bolivia hay campañas de educación en eficiencia energética para ayudar a los consumidores vulnerables a alcanzar el consumo de 70 kwh/mes y así recibir la tarifa más económica.

⁶ Clasifican a los usuarios de acuerdo a un estrato socioeconómico, que va del estrato 1 (el más bajo) al estrato 6 (el de mayores recursos).

⁷ Espinoza, Jimenez (2012).

Mientras tanto, en términos de eficiencia energética en general, los países de América Latina presentan situaciones muy diversas. Se destacan México y Brasil, que desde hace tiempo vienen realizando exitosos programas en el área. “En contraste, en la gran mayoría de los países de la región los avances han sido más lentos. No obstante, desde hace ya algunos años a nivel regional se constatan importantes progresos en la materia, ya sea con la promulgación de leyes de eficiencia energética, la creación de agencias o unidades específicas encargadas de la temática, o la incorporación de planes de EE al proceso de planificación general del sector energético. La necesidad de actuar frente a los desafíos impuestos por el cambio climático también ha influido en el realce que se le está dando a los temas relacionados con la EE”⁸. En particular, en cuanto a medidas de eficiencia energética dirigidas a los hogares vulnerables, no se encuentran casos de relevancia en América Latina.

5.2) Actualidad de Europa

Las medidas adoptadas por los países Europeos para beneficiar a los consumidores vulnerables son amplias y varían entre países: algunos se centran principalmente en la política social y otros en una combinación más amplia de política social y energética.

La pobreza energética es una preocupación vigente en Europa. La Unión Europea lanzó en el año 2018 el Observatorio de la Pobreza Energética de la UE⁹ (EPOV, por sus siglas en inglés). Entre los objetivos del Observatorio se encuentran profundizar los conocimientos sobre el alcance de la pobreza energética en Europa y el estudio de prácticas y políticas innovadoras para combatirla.

En Europa encontramos una variedad de instrumentos que muchas veces conviven en el mismo esquema: medidas de eficiencia energética para los consumidores vulnerables, compensación económica para afrontar la factura eléctrica o tarifa social, campañas de información para los usuarios, fomento del intercambio de información entre los actores sectoriales para lograr una mejor focalización, mecanismos para garantizar que a los consumidores vulnerables no se les discontinúe el servicio en épocas críticas (muy bajas o muy altas temperaturas)¹⁰.

También encontramos variedad de criterios de focalización. Entre ellos clasificar a los consumidores

⁸ BID (2017).

⁹ EU Energy Poverty Observatory (EPOV).

¹⁰ European Commission (2013).

vulnerables de electricidad en función de umbrales de ingresos (Grecia, Malta y Rumania), porcentaje que representan los gastos de energía en los ingresos de los hogares (Inglaterra, Escocia e Irlanda¹¹), características de los consumidores como pueden ser la edad, enfermedades crónicas, etc. (Bélgica, Eslovenia, España y Rumania).

Una diferencia importante de Europa respecto de AL es el esquema de Obligaciones de Eficiencia Energética que tienen los Estados miembros. En el marco de este esquema, algunos países han adoptado medidas de eficiencia energética sobre los consumidores vulnerables. El artículo 7 de la Directiva relativa a la Eficiencia Energética (2012/27 / UE) establece que “dentro del esquema de Obligaciones de Eficiencia Energética (OEE), los Estados miembros podrán: incluir requisitos con finalidad social en las obligaciones de ahorro que impongan; por ejemplo, la aplicación con carácter prioritario de un porcentaje de medidas de eficiencia energética a los hogares afectados por la pobreza energética o a las viviendas sociales”.

Al momento, cinco países incluyen medidas específicas con objetivos sociales en sus esquemas de OEE, bien ofreciendo un reconocimiento mayor cuando las medidas de eficiencia son tomadas en hogares vulnerables o bien requiriendo a los sujetos obligados a cubrir un porcentaje mínimo con medidas de eficiencia energética sobre hogares vulnerables¹².

La implementación de políticas de eficiencia energética dirigidas a los hogares vulnerables, genera una clara sinergia entre las políticas sociales, energéticas y ambientales. Al focalizar en los hogares vulnerables se reemplaza parcialmente subsidios a la energía, logra un mejor uso de la energía y, asociado a ello, reduce emisiones de CO₂.

Las medidas de eficiencia energética en los hogares vulnerables en Europa no están libres de cuestionamientos. Si las medidas se realizan en la órbita de los esquemas de OEE, algunos especialistas cuestionan la capacidad real de dichas medidas de reducir el consumo energético. La literatura reconoce el efecto rebote¹³ en dichos casos, ello podría ser un desafío para los objetivos de ahorro de energía de las OEE.

¹¹ En Escocia e Irlanda un hogar se considera en pobreza energética si utiliza más del 10% de sus ingresos en gastos de energía.

¹² Austria, Francia, Grecia, Irlanda y Gran Bretaña.

¹³ El Prebound corresponde a los efectos de restricción cuando es demasiado costoso calentar la vivienda. El rebote corresponde a la toma de comodidad cuando se vuelve más barato calentar la vivienda. Ambos efectos reducirán el ahorro teórico de energía.

6) Desafíos para América Latina en la mejora de instrumentos para combatir la pobreza energética

Los desafíos para América Latina en términos de instrumentos para combatir la pobreza energética son amplios.

Empezando por los instrumentos, las políticas de tarifa social y apoyo financiero son las que predominan en América Latina. En términos generales son aceptadas como una medida de impacto instantáneo y positivo sobre las familias que lo perciben. Sin embargo, son instrumentos de corto plazo y, por ello, no ofrecen una solución de largo plazo para la pobreza energética.

La experiencia europea muestra que los Estados miembros tienen una tendencia a acompañar las medidas de apoyo financiero o tarifa social, con medidas de eficiencia energética en hogares vulnerables que permiten mejorar la calidad de vida de los hogares y que presentan una gran cantidad de co-beneficios. Una política de eficiencia energética aplicada en un hogar vulnerable provoca una mejora continua en la vivienda, una mejora que el hogar se apropia y una perspectiva de reducción de la pobreza energética en el futuro. Si los países de América Latina comienzan a incluir metas de eficiencia energética en sus agendas, quizá sería la oportunidad para evaluar la implicancia de la aplicación de dichas medidas sobre los hogares vulnerables.

En cuanto al diseño del instrumento, los desafíos de América Latina aparecen en lograr una focalización de los beneficiarios más precisa. Para combatir la pobreza energética es esencial conocer donde se encuentra y quienes son los grupos afectados. Así, se necesitan lograr mecanismos de focalización que justifiquen el ingreso de la familia al beneficio, desarrollando y vinculando información y bases de datos. De esta forma, ir dejando atrás la focalización por cantidad de consumo que presenta grandes errores de inclusión y exclusión, y fortaleciendo los sistemas de clasificación categórica para reducir los errores.

Lograr una buena focalización es fundamental para el éxito del instrumento, no sólo porque se alcanza la población que requiere de ayuda, sino también porque se minimizan los recursos destinados a sectores que no lo requieren. En algunos países europeos, los grupos de la sociedad civil y otras organizaciones no gubernamentales juegan un rol fundamental en la generación y la transferencia de información, así también en impulsar una agenda con el gobierno. Tales campañas

son importantes para un mayor reconocimiento y comprensión de los problemas de pobreza energética.

7) Bibliografía

Association Technique Energie Environnement (2017 update). Snapshot of Energy Efficiency Obligations schemes in Europe: 2017 update.

Barindelli, Natalia; Da Silva, Fernanda; Martínez, Inés; Pérez, Leticia; Rocco, Beatriz (2014) “Convenio Dirección Nacional de Energía – Facultad de Ciencias Sociales - INFORME Producto 1”. Ministerio de Industria, Energía y Minería. Dirección Nacional de Energía– Facultad de Ciencias Sociales.

Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Eficiencia energética en América Latina y el Caribe: avances y oportunidades.

Bouzarovski, S y Petrova, S. (2015) “A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary”. Energy Research & Social Science. ELSEVIER.

Canese, M. (2014) “La Tarifa Social de la Energía en América Latina y el Caribe”. Expertos en Red. Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y Agencia Canadiense para la Cooperación Internacional (CIDA).

Carrera Saúd, E. (2006) “AMÉRICA LATINA Pobreza energética - Alternativas de alivio”. Informe. Consejo Mundial de la Energía.

ENSPOL (2015). Energy saving policies and energy efficiency obligations scheme. Report Workshop on Article 7 of the Energy Efficiency Directive.

Espinoza Vásquez L., Jiménez Pozo W. (2012) “Equidad en la prestación de servicios en Bolivia: tarifa dignidad en electricidad” en Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico nro. 17.

European Commission (2013). Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers.

García Ochoa, R. (2014) “Pobreza energética en América Latina”. Documento de proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

García Portugal, E y Gonzales Ambia, J. (2015) “El consumo mínimo de energía eléctrica y su relación con la selección de beneficiarios del vale de descuento”. Proyecto Fondo de Inclusión Social Energético (FISE). Año 3 Nro. 4.

Heffner, G y Campbell N. (2012). “Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. Evaluating the co-benefits of low-income energy-efficiency programs”. Workshop report. International Energy Agency.

Heffner, G y Campbell, N. (2011) “Evaluating the co-benefits of low-income energy-efficiency programs OECD/IEA 2011”. International Energy Agency.

INSIGHT_E. Policy Report (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures.

Kang Li a,b, BobLloyd c, Xiao-JieLiang a,b, Yi-MingWei a,b,n. (2014) “Energy poor or fuel poor: What are the differences?” Elsevier. Energy Policy 68 pp. 476–481.

Komives K., Foster V., Halpern, J. (2005) “Agua, Electricidad y Pobreza, Quien se beneficia de los servicios públicos?”. Banco Mundial.

Kozulj, R. y equipo de trabajo FB- IEE-USP. (2013) “Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe – Aspectos sociales del acceso a la energía”. Documento de trabajo – Borrador para discusión y análisis. Corporación Andina de Fomento.

Pantanalí C., Benavides J. (2016) “Subsidios eléctricos en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo y recomendaciones de política”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Raya Diez, E., Gómez Pérez M. (2017) “Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde?”. AREAS, Revista Internacional de Ciencias Sociales Nro.

U`rge-Vorsatz n, D. y Tirado Herrero, S. “Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation”. Elsevier. Año 2011.



Distopía Tropical: El Gobierno Bolsonaro y la Destrucción del Brasil Moderno

Tropical Dystopia: The Bolsonaro Government and the Destruction of Modern Brazil

Eduardo Crespo^a Javier Ghibaudi^b

RESUMEN: en este trabajo ofrecemos una sucinta interpretación de la trayectoria estatal brasileña desde la Colonia portuguesa hasta al presente. Como argumenta parte de la literatura, en Brasil, como en toda Latinoamérica, están presentes ciertos rasgos coloniales que siguen gravitando sobre la trayectoria institucional y económica del país. Nuestra propuesta es que estos rasgos decaen y reflorecen en función de fuerzas oriundas de la economía internacional, como grandes crisis y cambios geopolíticos. En este sentido visualizamos una continuidad estructural desde la colonia, pasando por el Imperio hasta la República Vieja. La crisis de 1930, en cambio, tuvo un impacto completamente diferente sobre la estatalidad brasileña. A partir de entonces los rasgos coloniales fueron parcialmente atenuados, no obstante las continuidades inherentes a la heterogeneidad estructural y la muy desigual distribución del poder y la riqueza. Más tarde, la crisis de la deuda de la década de 1980 y la ascensión del neoliberalismo ayudaron al renacimiento de los viejos rasgos coloniales que se creían superados, al fortalecer coaliciones políticas anti-desarrollistas y ofrecer incentivos materiales crecientes a la primarización productiva.

ABSTRACT: In this paper we offer a succinct interpretation of the Brazilian state trajectory from the Portuguese Colony to the present. As part of the literature argues, in Brazil, as in all Latin America, there are certain colonial traits that continue to influence the country's institutional and economic trajectory. Our hypotheses is that these features decay and reappear depending on forces originating from the international economy, such as major crises and geopolitical changes. In this sense we visualize a structural continuity from the colony, through the Empire to the Old Republic. Then, the crisis of 1930 had a huge impact on Brazilian statehood. From then on colonial social aspects were partially attenuated, notwithstanding the continuities inherent to structural heterogeneity and the very unequal distribution of power and wealth. Later, the debt crisis of the 1980s and the rise of neoliberalism helped the rebirth of the old colonial elements that were believed to be overcome, by strengthening anti-developmental political coalitions and offering increasing material incentives to productive primarization.

Palabras clave: Brasil; Desarrollo; Estatalidad

Códigos JEL O100-F630-P160

Fecha recepción: 22-05-2019 **Fecha de aceptación:** 15-06-2019

Key words: Brazil; Development; Statehood

JEL Codes O100-F630-P160

^a Eduardo Crespo, Universidad Federal de Río de Janeiro, UFRJ, Universidad Nacional de Moreno, UNM.
E-mail: ecres70@gmail.com

^b Javier Ghibaudi, Universidad Federal Fluminense, UFF. *E-mail:* javierghibaudi@gmail.com

I. Introducción: Brasil: mito e historia

Entre las imágenes que los argentinos asociamos con Brasil domina aquella del ‘Gigante’: territorial, futbolístico, musical. En esa constelación subsisten los mitos de Brasil como un Estado fuerte, un pueblo nacionalista, un parque industrial poderoso, y el más fantasioso, una burguesía nacional comprometida con el desarrollo del país. Las expresiones eufóricas acerca de Brasil, “*Gigante pela próprianatureza*”, como canta el himno nacional, llegaron a su clímax durante el segundo mandato de Lula. Colaboraron los descubrimientos de vastos yacimientos petroleros, la elección del país como sede de grandes eventos deportivos y la mejora de los indicadores socio-económicos. No faltaron anuncios sobre la transformación de millones de pobres en una “nueva clase media”, e incluso la representación de un despegue sensacional en tapa de *TheEconomist* de noviembre de 2009, donde el Cristo Redentor emergía de las florestas de Tijuca despegando hacia la estratósfera.

Ese sentido común, del que las ciencias sociales no fueron inmunes, fue atropellado por los eventos de años recientes. La sesión parlamentaria que selló la destitución de Dilma Rousseff fue uno de los episodios más bizarros de la historia política televisada. Todas las pulsiones reaccionarias del país fueron trasmitidas en vivo, conformando un verdadero circo de horrores, plagado de payasadas supersticiosas y hasta por la apología de la tortura a manos de un diputado menor a quien la historia le adjudicaría atribuciones mayores. La propia *TheEconomist* ya en septiembre de 2015 pasó de la euforia a la depresión al representar la caída en picada del mismo Cristo Redentor de antaño. Desde 2018 no dejan de asombrar la fragilidad del Estado de Derecho, el asesinato de líderes legislativos, iniciativas como la liberación del porte de armas, las vinculaciones del poder ejecutivo con el crimen organizado.

En este artículo buscamos establecer ejes analíticos que permitan interpretar esta coyuntura partiendo de la formación histórica brasileña. Nos centraremos en el estudio de la Estatalidad, su matriz colonial y tropical, su devenir como parte de la periferia mundial y sus transformaciones en el marco del proceso de neo-liberalización contemporáneo. Además de esta introducción; la sección II busca desentrañar las raíces de la estatalidad brasileña en la larga duración; la sección III analiza la emergencia, características y declinación del Estado Desarrollista; la sección IV se detiene en los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT); la sección V analiza los rasgos

básicos de la deconstrucción estatal que se visualizan en el presente; la sección VI ofrece unas breves conclusiones.

II. Las raíces de la Estatalidad brasileña

El Estado brasileño fue el heredero de la Colonia portuguesa. No hubo en Brasil un prolongado período de guerras de Independencia ni se verificaron grandes rupturas sociales con el pasado colonial. A diferencia del resto de América, el Imperio de Brasil en cuanto Estado Independiente no nació producto de una revuelta de criollos contra el poder central, sino a consecuencia del traslado de la Corte Portuguesa a Río de Janeiro en 1808 motivada por la Invasión napoleónica de la Península Ibérica. La Colonia, el Imperio (1822-1889) y más tarde la “República Vieja” (1889-1930), fueron formaciones sociales volcadas al mercado mundial, proveedoras de productos tropicales para consumo de europeos. Como lo pone de relieve la literatura neo-institucionalista contemporánea¹, así como autores clásicos brasileños como Caio Prado Jr. (2011), Brasil poseía todos los rasgos distintivos de una “Colonia de Explotación”. A diferencia de las denominadas “Colonias de Poblamiento”, como los dominios ‘blancos’ británicos de clima templado del Norte de EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, en Brasil los colonos europeos no se trasladaron con sus familias para recrear en otro suelo sus modos de vida europeos, su agricultura, sus prácticas religiosas. Colonizar en Brasil era fundar empresas capitalistas de exportación de productos tropicales, exóticos para Europa, en base a la explotación de mano de obra esclava, compuesta por nativos americanos y fundamentalmente africanos adquiridos del otro lado del Atlántico².

Cuando los ingleses, quienes habían escoltado el traslado de la corona a Brasil, impusieron a Portugal la libre navegación y comercio en su colonia, la independencia económica de Brasil estaba sellada. Las actividades económicas de aquellos territorios comenzaron a gravitar en torno al Imperio Británico, debido al peso de sus importaciones, inversiones y finanzas. En 1822 fueron capitales ingleses los que financiaron la indemnización que el Imperio de Brasil debió pagar para independizarse de Portugal. Mientras que en Europa el surgimiento de los Estados nacionales fue pautado por la integración y expansión territorial en base a guerras y acumulación de riquezas, en Brasil, como en gran parte de Latinoamérica, la centralización del poder político fue un apéndice institucional del comercio exterior. En Europa las guerras sustentaban la estatalidad y exigían

¹ Ver Sokoloff y Engerman (2000) y Acemoglu y Robinson (2008).

² Se estima que un 45% de todos los africanos esclavizados que cruzaron el Atlántico tuvieron como destino las costas de Brasil. Ver <https://ehne.fr/en/article/europe-europeans-and-world/atlantic-slave-trade/atlantic-slave-trade>

niveles crecientes de cohesión interna, lo que facilitó en tiempos modernos procesos de parcial democratización política y económica (Tilly, 1990; Anderson, 1983). En Brasil, en cambio, la expansión del comercio internacional durante el siglo XIX reforzó la formación social heredada de la colonia.

Así como el Estado-Nación fue una creación europea, su imitación latinoamericana fue marcada en gran medida por una matriz colonial-racista. En los trópicos, así como en los Andes, la colonización fue una empresa de ocupantes predominantemente masculinos y las estratificaciones sociales se organizaron en función de los diferentes grados de mestizaje. Las elites criollas que luego sucedieron a los europeos no sólo no contrariaron sino que intensificaron los rasgos coloniales del poder y la sumisión económica de esos espacios a los centros europeos (Quijano, 2000 y 2014). Si las antiguas metrópolis buscaron, al menos formalmente, reconocer “la humanidad” de los indígenas, las elites blancas que las reemplazaron los ignoraron completamente. Las clases dirigentes de Brasil, además, preservaron el sistema esclavista, incluso al costo de enfrentar las presiones de Inglaterra cuando ésta comenzó a combatir el tráfico negrero. Como argumenta Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006), los propietarios locales se aliaron y apoyaron la independencia para, en lo esencial, mantener la esclavitud³. Fernando Novais (2005) apunta que la preservación de la esclavitud, como ocurriera en EEUU, fue un factor de cohesión fundamental entre las elites propietarias que ayudó a mantener la unidad territorial de la antigua colonia portuguesa. Mientras que en la América española Simón Bolívar debió movilizar indios y negros para enfrentar a los españoles, hecho que debilitó los lazos entre las elites locales y colaboró con la fractura política, en Brasil, en cambio, la independencia no forzó la movilización de sectores populares ni puso en entredicho el apoyo de terratenientes. La preservación de la esclavitud ayudó a la unidad. Todos estos rasgos coloniales se mantuvieron durante la “República Vieja”, pese a la abolición formal de la esclavitud y al derrocamiento del Emperador, con el agravante de que se fortalecieron las oligarquías provinciales en desmedro del poder central. El esquema agroexportador centrado en San Pablo y Minas Gerais, la denominada alianza del “Café con Leche”, nombre derivado precisamente de sus principales productos agropecuarios, reforzó los rasgos heredados de la colonia y profundizó las asimetrías regionales.

³ “Quizás el caso de Brasil sea esclarecedor al pensar en el carácter histórico de cada territorio. Un mapa de Brasil del 8 de septiembre de 1822, es decir, un mapa hecho un día después de la independencia, revelaría que la actual región amazónica, alrededor del 54% del territorio brasileño, no se mantuvo independiente mientras permanecía conectada a Lisboa. Solo un año después, en 1823, los luso-amazónicos de Belém, capital de la entonces provincia de Grão-Pará, se desconectarían de Portugal y adherirían a Brasil, creando así el mayor estado territorial entre los latinoamericanos y el caribe. Una de las razones que llevó a los luso-amazónicos a unirse a Río de Janeiro, entonces la capital de Brasil, fue porque tenían el fin de 68

III. El Estado Desarrollista

Este escenario se modificó con la crisis de la década de 1930. La implosión del comercio mundial, la ruptura del orden financiero internacional y fundamentalmente la fragmentación geopolítica provocada por estos acontecimientos, no podían dejar de tener profundas repercusiones sobre una organización económica y política que funcionaba como un apéndice tropical de ese entramado global. La acumulación de capital ya no podía sostenerse apenas dependiendo del mercado exterior (Furtado, 1958). La reproducción de las míseras condiciones de vida de la población, la propia organización estatal y el sistema político ya no eran sustentables sobre esas bases. Como ocurrió en casi todo el planeta, la de-globalización imperante en el período de entreguerras obligaba a reorientar la acumulación de capital hacia ‘dentro’ (Findlay y O’Rourke, 2009). La ampliación del mercado interno, la sustitución de importaciones, la política de industrialización, la regulación del comercio exterior y la organización de los trabajadores urbanos en sindicatos, se pusieron a la orden del día respondiendo a las condiciones internacionales. Fue tan abrupto el impacto que ya en 1930 detonó la Revolución que derrocó a la República Vieja del Café con Leche. Centrada en el Estado de Rio Grande do Sul y con apoyo de los Estados del Nordeste, se formó una coalición modernizadora que integró sectores capitalistas, trabajadores urbanos y militares, los ‘Tenientes’, bajo el liderazgo de Getúlio Vargas. Aunque su ideología y programa inicial eran difusos, el nuevo orden nacionalista se fue consolidando sobre la marcha mediante iniciativas que demostraron ser duraderas. Dos años después, esa coalición le impuso una derrota militar a la denominada ‘Revolución Constitucionalista’, una revuelta centrada en San Pablo que buscaba restablecer el viejo orden conservador-liberal.

La “Era Vargas” inauguró una nueva organización estatal. El gobierno central se impuso sobre las elites tradicionales. Impulsó la industrialización y urbanización del país y asumió un papel activo en la organización de la clase trabajadora urbana. Nació el Brasil moderno. Su realizaciones fueron tanto materiales como simbólicas. Se crearon poderosas instituciones que aún hoy sustentan la imagen del Brasil Industrial y nacionalista tan presente en el imaginario regional. Son de ese período las estatales Petrobrás, Compañía Siderúrgica Nacional, la minera Vale do Rio Doce, el Banco Nacional de Desarrollo, entre otros. En esos años comenzaron a conmemorarse feriados patrióticos y un verdadero ejército nacional sustituyó a las antiguas milicias provinciales. En los

³ la esclavitud que la Revolución Liberal de Porto (1820) amenazaba con extinguir. Así, la adhesión de la Amazonia a Brasil se hizo con miras a mantener la esclavitud. El aumento de la explotación de las poblaciones indígenas, negras y blancas pobres en la Amazonia que siguió a esta adhesión a Brasil fue una de las razones de la mayor rebelión popular en la historia brasileña.” (Porto-Gonçalves, 2006, p. 162, traducción nuestra del portugués).

años 1960 el desarrollismo brasileño llegó a su apogeo al trasladar la capital federal a Brasilia, una corrida estatal orientada a la ocupación efectiva de territorios semidesérticos del Oeste del país y culminada en 5 años durante la presidencia de Juscelino Kubitschek, el “Presidente Bossa Nova”, quien impulsó el proyecto como parte del ambicioso plan de metas (1956-1961), conocido con el propagandístico “50 años en 5”.

El golpe de 1964 instauró una “modernización conservadora” (Fiori, 2001; O’Donnell, 1982). Aunque el gobierno militar mantuvo los instrumentos públicos para sustentar la industrialización, simultáneamente promovió una severa caída de los salarios y una violenta persecución a entidades sindicales y partidarias ligadas a trabajadores. Durante esos años se produjo un hecho quizás inédito en la historia del capitalismo moderno, un “Milagro Económico” según muchos analistas. No se trató apenas de un aumento de la desigualdad. Brasil crecía a tasas superiores a las del sudeste asiático al mismo tiempo en que caían los salarios reales en términos absolutos. Luego de cincuenta años de elevadas tasas de crecimiento (1930-1980), la economía brasileña seguía signada por una enorme desigualdad social, territorial y racial. Aunque la industrialización fue más lejos que en cualquier país latinoamericano y algunos sectores alcanzaron elevados estándares de competitividad internacional, amplios sectores del sistema productivo seguían operando con reducidos niveles de productividad y una parte significativa de la población continuaba viviendo en condiciones de subsistencia, con empleos informales y precarios. Un porcentaje muy elevado los brasileños seguía dependiendo del trabajo rural y del cuentapropismo urbano. Los suburbios de las grandes ciudades se llenaron de favelas habitadas por emigrantes principalmente de la región nordeste, mientras que el crimen organizado comenzó a adquirir preponderancia territorial. Como argumenta Francisco de Oliveira (2003), se trataba del capitalismo realmente existente en Brasil, donde la informalidad ocupacional y la exclusión política no eran contradictorias, sino fundamentos de un desarrollo “a la brasileña”. Esa dinámica, liderada por el Estado en articulación con el capital extranjero, mantenía los privilegios, incluidos los de una clase media acostumbrada a consumir una amplia gama de servicios personales baratos típicos del subdesarrollo y naturalizados en su consciencia: mucamas, niñeras, porteros, jardineros.

Así como la etapa nacionalista y desarrollista de Brasil se consolidó a partir de una crisis económica internacional, su fin se relaciona con otra crisis internacional. A fines de los años 1970, el empresariado brasileño, siguiendo un lineamiento predominantemente estadounidense, comenzó

a oponerse al ‘estatismo’ de la política económica del gobierno militar. Aún cuando el régimen mantenía a raya salarios y reprimía sindicatos, los empresarios rechazaban la planificación estatal y la intromisión burocrática en sus negocios (Bresser Pereira, 1978). La crisis de la deuda externa, desatada a partir de la suba de tasas dispuesta por la FED en 1979, fue simultáneamente causa y excusa para acabar con el desarrollismo. Desde entonces, Brasil confluye con sus vecinos en el paulatino abandono del Estado emprendedor. Aunque la Nueva Constitución Nacional de 1988 y las elecciones directas para presidente de 1989 cosecharon un amplio apoyo, en la década de 1990 la conducción del Estado adoptó un rumbo neoliberal. Se impuso una agenda basada en la apertura financiera, la liberalización comercial y la privatización de activos públicos. Permanecieron estatales, de todos modos, la banca pública nacional –utilizada para financiar privatizaciones–, y Petrobrás, aunque convertida en una sociedad por acciones. También en armonía con la región, los años 1990 fueron una década pérdida en términos de crecimiento, desigualdad, empleo, inversión pública y privada, infraestructura, esto último confirmado por el apagón generalizado de energía eléctrica de los años 2001 y 2002, que favoreció la elección de LuizInácio Lula da Silva como presidente.

IV. Los gobiernos del Partido de los Trabajadores

El Partido de los Trabajadores (PT) asumió la presidencia en 2003. Como argumenta André Singer (2009), el Lulismo rápidamente cosechó apoyo entre los más humildes, especialmente de quienes se desempeñaban en actividades informales y estaban marginados de la vida política. Esta tendencia fue muy acentuada en las regiones más pobres del Nordeste y del Norte, que históricamente fueron territorios controlados por líderes tradicionales de la derecha brasileña, los denominados ‘Coroneles’. Este vuelco se sustentó en una explícita política de transferencia de ingresos, con programas como el Bolsa Familia, la política de valorización del salario mínimo, programas de acceso a servicios públicos básicos inexistentes en ciertas zonas, como la energía eléctrica, acceso a la educación superior y la formalización en el mercado de trabajo. Simultáneamente, como también apunta Singer, los escándalos de corrupción amplificadas por los principales medios de comunicación, redujeron la popularidad del PT en sectores medios, trabajadores organizados y los grandes centros urbanos de la Región Sudeste.

Las políticas del PT no se edificaron en enfrentamientos con las elites sino en una asumida “conciliación de clases”. La política macroeconómica seguía los carriles ortodoxos heredados de la

gestión anterior: superávit primario, apertura comercial y financiera, metas de inflación, tipo de cambio flotante. El gobierno del PT sólo se permitió alguna osadía fiscal durante la eclosión de la crisis financiera internacional durante el período 2009-2010 (Summa y Serrano, 2017). En ese breve intervalo el gobierno apeló a una ligera retórica desarrollista, buscó fortalecer la banca pública y promovió un programa nacional de infraestructura conocido como “Plan de Aceleración del Crecimiento”, que incluía el programa de vivienda denominado “*Minha Casa, Minha Vida*”. El gobierno multiplicó recursos públicos destinados a la concesión de préstamos a grandes corporaciones, al tiempo que Petrobrás expandía las cadenas de petróleo y gas buscando aprovechar los recién descubiertos yacimientos en aguas profundas. Estas políticas de excepción, de todos modos, dejaron intacta la normativa neoliberal de la década pasada que limitaba el volumen de gastos y restringía los grados de libertad del gobierno central y sus empresas al preservar las leyes de responsabilidad fiscal y el marco regulatorio de licitaciones. El gobierno garantizó el control privado de los grandes proyectos de inversión, descartó cualquier posibilidad de retomar el control sobre activos privatizados y excluyó cualquier posibilidad de retomar políticas de Planificación como las que caracterizaron a Brasil durante el desarrollismo.

Siguiendo a Victor Ramiro Fernández (2016), entendemos que hubo continuidad en el proceso de neoliberalización de Brasil durante las primeras décadas del siglo XXI. La mercantilización de la vida social del neoliberalismo no fue revertida. Los gobiernos del PT preservaron la estatalidad neoliberal atenuada con políticas de protección social. En cuanto a la estructura productiva, la mercantilización de recursos naturales y la ampliación del ‘agro-negocio’ en el territorio, profundizaron la especialización regresiva iniciada en la década de 1990. Como apunta Vainer (2013), las obras de infraestructura privilegiaron ese patrón de acumulación sin acarrear mejoras en la provisión de bienes y servicios básicos con destino a las grandes metrópolis. Las masivas manifestaciones de 2013 tuvieron como pauta inicial la mejora de transportes, cuando el gobierno privilegiaba costosas obras destinadas a eventos deportivos. Como bien lo sintetiza Erminia-Maricato (2013), los sectores populares mejoraban sus condiciones vida de las puertas de sus casas para adentro mientras persistían los problemas urbanos de sus casas para afuera.

V. Golpe y Frenesí: deconstrucción estatal y desarticulación social

Pese a la política de conciliación de clases, las mejoras de las condiciones de vida de los sectores populares provocaron una rabiosa e insospechada reacción de las elites tradicionales, amplificadas

en la prensa corporativa y en la efervescencia de las clases medias. La crisis económica, provocada por una sucesión de eventos como la desaceleración del comercio internacional, el elevado endeudamiento de las familias, y fundamentalmente, la opción por el ajuste fiscal adoptada por el primer gobierno de Dilma Rousseff, multiplicaron las voces empresariales contrarias al gobierno. Simultáneamente ganaron notoriedad mediática sectores de la policía federal y del poder judicial a través del nuevo escándalo de corrupción conocido como ‘Lavajato’. También contribuyó a debilitar el apoyo legislativo del gobierno, ya que las denuncias apuntaban a la compra de voluntades parlamentarias mediante desvíos de Petrobrás. En base a articulaciones que incluían al aparato judicial y de espionaje estadounidense, el Lavajato disparó una cacería de políticos y grandes empresarios de la construcción y del petróleo – sectores donde empresas extranjeras no fueron privilegiadas. A la desaceleración económica se le sumó una profunda crisis política que atacó las rutinas habituales del capitalismo brasileño (Costa Pinto et al, 2019).

El huracán mediático-judicial-corporativo no consiguió imponer a su candidato en las elecciones de 2014, el entonces Senador Aécio Neves del PSDB⁴, pero sí contribuyó a agravar la polarización. El panorama se deterioró debido a opción del re-elegido gobierno de Dilma Rousseff por intensificar el ajuste fiscal en una economía que ya estaba en recesión, adoptando un programa económico en las antípodas de su plataforma electoral y que consiguió minar el apoyo popular antes conseguido por el Lulismo y entusiasmar a las fuerzas reaccionarias que partían por más. Dilma fue destituida por un congreso nacional dominado por la BBB, las bancas apoyadas en la Bala –empresas de armamento, policías, militares, paramilitares–, el Buey –el agro-negocio– y la Biblia –las iglesias neo-pentecostales. El gobierno interino de Michel Temer, antes vicepresidente de Dilma en representación del PMDB⁵, aplicó los proyectos impulsados por las facciones dominantes del empresariado y el sector financiero: privatizaciones, flexibilización laboral, reforma de la constitución para habilitar el congelamiento del gasto público por 20 años –con la notoria excepción del gasto financiero– y el intento, entonces inconcluso, de reformar la constitución para restringir el sistema público de jubilaciones.

En ese contexto se realizaron las elecciones presidenciales de 2018. La recesión, el aumento del desempleo, la explosión de la violencia y las campañas moralizadoras, amplificaron la influencia

⁴ Partido de la Socialdemocracia Brasileña, que había gobernado desde 1995 hasta 2003 con Fernando Henrique Cardoso como presidente.

⁵ Partido del Movimiento Democrático Brasileño.

de iglesias neo-pentecostales y grupos paramilitares en las cada vez más desamparadas periferias urbanas. Los partidos políticos tradicionales de derecha también cayeron en descrédito por participar del gobierno Temer y por la difusión de audios y denuncias del Lavajato que involucraban a sus principales figuras, como el propio Michel Temer y el Senador Aécio Neves. La frutilla del postre fue el encarcelamiento de Lula, confirmado, previo cambio de jurisprudencia, por la Corte Suprema bajo presión mediática y amenaza pública de la Fuerzas Armadas. En ese torbellino, y con el apoyo de algunos sectores económicos, comenzó a brillar una figura hasta entonces excéntrica de la política brasileña como Jair Bolsonaro, quien finalmente se impuso en la contienda electoral con un discurso y gestos de extrema-derecha, con ataques a minorías –que en Brasil constituyen la mayoría de la población– y el llamado al orden con base en armas de fuego y en el propio Dios.

Muchos analistas temen un Estado autoritario y violento, abocado a la persecución de movimientos sociales, partidos y sindicatos. Aunque estos elementos están presentes en la retórica del Poder Ejecutivo, el gobierno Bolsonaro más que un Estado autoritario encarna el desmantelamiento del poder estatal. Es el síntoma de un Estado fallido. El proyecto del gobierno, caso la palabra ‘proyecto’ tenga sentido en esta coyuntura, es acelerar la mercantilización de la vida cotidiana y profundizar la desprotección social, abriendo espacios de acumulación a través de negocios basados en la depredación. A ello se agregan las agresiones contra sindicatos, universidades y llamativos proyectos como liberar la tenencia de armas de fuego en favor de paramilitares.

VI. Consideraciones Finales

¿Cómo se conecta la historia larga de Brasil con los acontecimientos de su historia reciente? ¿En qué sentido la Colonia continúa influyendo sobre el destino de los brasileños? Sugerimos una hipótesis para la discusión futura. Así como la ruptura con el orden tradicional agroexportador y esclavista heredado de la colonia que condujo al armado del Estado desarrollista coincidió con la de-globalización, es decir, con la implosión del comercio y las finanzas internacionales de la década de 1930, su parcial reconstrucción contemporánea coincide con los incentivos macroeconómicos de la “segunda globalización”. Durante la colonia, y en especial en el siglo XIX, los términos de intercambio favorecieron a los apropiadores de tierras y a quienes controlaban contingentes humanos, insumos indispensables para exportar productos tropicales. El negocio de las élites de entonces era colocar azúcar, café, algodón, caucho, en los barcos que se dirigían al

norte e importar las manufacturas de consumo y aquellas indispensables para las actividades exportadoras. Los gobiernos no se preocupaban por cobrar impuestos a la tierra, crear capacidades estatales, fundar Universidades⁶, difundir infraestructuras unificadoras, imponer las normas elementales de un Estado moderno, educar al ‘soberano’. La raquítica federación de la República Vieja era el corolario político natural de una organización productiva cuyo único propósito era abastecer mercados externos. Fue así como Brasil, todavía en 1930, era el más pobre de los países de América Latina de los que se dispone de información estadística. Un territorio signado por la fragmentación, el hambre y el analfabetismo (Bértola y Ocampo, 2013).

Repasemos los sectores dominantes de la política brasileña contemporáneos. La bancada del Buey expresa el poder económico del agro-negocio. Es el sector que defiende la potestad de asesinar a todo aquel que reclame el acceso a la tierra o se oponga a la deforestación de áreas protegidas, como los indígenas y el MST. Librecambista por naturaleza, terrateniente, impulsor avanzado de acuerdos de libre comercio, tiene todo para ganar con los actuales términos de intercambio y el desmantelamiento material y emocional de cualquier resquicio industrialista del pasado. Las bancadas de la Bala y de la Biblia, por su parte, reflejan la marginación dominante en la sociedad brasileña desde sus orígenes. La Bala representa a los grupos paramilitares que vienen sustituyendo al Estado brasileño en las periferias de las grandes ciudades. Igualmente, la bancada neo-pentecostal, aunque tiene llegada en todos los estratos sociales, atiende mayoritariamente a sectores postergados, en mayor medida trabajadores informales de bajo nivel educativo. Finalmente, el sector financiero es el que saca la mayor tajada de la actual configuración política, sea mediante el control directo de órganos estatales como el Banco Central y el Ministerio de Economía. Por ello no resulta casual su nuevo intento por desmontar la banca estatal y abandonar los pocos instrumentos desarrollistas que aún se encuentran bajo control del Estado.

Para Karl Polanyi (2007) el liberalismo precisaba del Estado para constituir una sociedad regida por la utopía de la auto-regulación del mercado. Bolsonaro parece comprometido en recrear esta utopía pero con Estado desmantelado. Tanto su retórica como sus iniciativas concretas apuntan a un capitalismo de características mafiosas. El gobierno invoca la lealtad de sus seguidores mediante la permanente invención de enemigos internos, el fanatismo religioso y el apelo no

⁶ Hasta el siglo XX no hubo strictu sensu Universidades en el territorio brasileño. Existían instituciones de enseñanza superior y ciertas carreras facultativas, pero en general no tuvieron continuidad ni conformaron Universidades en el sentido moderno de la palabra. Usualmente las elites enviaban a sus hijos a estudiar a capitales europeas.

disimulado a bandas paramilitares. Más allá de las excentricidades del gobierno, las clases empresariales brasileñas abrazan la completa subordinación del país a la geopolítica de los Estados Unidos y algunos parecen aceptar de buen grado transformar Brasil en un Estado parapolicial.

¿Es previsible un cambio de rumbo? Si hemos de juzgar partiendo de la historia brasileña sobran los motivos para el pesimismo. Los principales cambios del pasado ocurrieron a raíz de acontecimientos ocurridos fuera del país: la invasión de Portugal por Napoleón, la disponibilidad de la banca inglesa por financiar la Independencia, la crisis internacional de los años 1930, la segunda guerra mundial, la crisis de la deuda externa de la década de 1980. Sin guerras mundiales a la vista, grandes crisis internacionales que comprometan el orden comercial y financiero internacional o imprevisibles Revoluciones, todo conduce a pensar que Brasil continuará su senda de fragilización estatal, desarticulación social y sujeción al mandato norteamericano. Pero la historia no necesariamente se repite. Desde 2013 el conflicto de clases se instaló en las calles brasileñas, China pasó a ser el principal socio comercial y el primer inversor del país, el neoliberalismo basado en la exportación de commodities, a diferencia de lo que cabe esperar en economías menores como Chile, Perú, Bolivia o Uruguay, en Brasil no garantiza una acumulación sostenida de capital ni la reproducción de la mayoría de la población. El rumbo económico presente sólo admite dos escenarios: un Estado fallido de consecuencias distópicas o una confrontación social de consecuencias imprevisibles.

VI. Bibliografía

ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. (2008) *The role of institutions in Growth and Development*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development.

ANDERSON, B. (1983) *Imagined Communities: reflections on the origins and spread of nationalism*. Londres: Verso.

BERTOLA, L.; OCAMPO, J. O. (2013) *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1978). *O Colapso de uma Aliança de Classes*. Editora Brasiliense, São Paulo.

COSTA PINTO, E.; SCHONERWALD, C.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P. y BARUCO, G. (2019) A Guerra de todos contra todos: a Crise Brasileira e a vitória do Capitão Jair Bolsonaro. Texto para Discussão. 13, IE-UFRJ.

FERNÁNDEZ, V. R. (2016) Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgenciamneoliberal: una revisión creative del ‘doble movimiento’ polanyano en América Latina. Revista Estado y Políticas Públicas N° 7. p. 21-47.

FINDLAY, R., y O’ROURKE, K. (2009). Power and Plenty. Trade, War, and theWorldEconomy in theSecond Millennium. Princeton UniversityPress.

FIORI, J. L. (2001), “Para um diagnóstico da modernização brasileira” en Fiori, J. L. y Medeiros, C. (org.) Polarização mundial e crescimento, Petrópolis-RJ, Vozes, pp. 269-289.

FURTADO, C. (1958) Formaçãoeconômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

OLIVEIRA, F. D. (2003) [1973].Crítica à razão dualista / O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo.

MARICATO, E. (2013) É a questão urbana, estúpido. En Maricato et al. Cidades rebeldes: PasseLivre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil, São Paulo, Boitempo-Carta Maior.

NOVAIS, F. (2005) As dimensões da Independência. In: NOVAIS, Fernando A. Aproximações: estudos de história e historiografia. São Paulo: CosacNaify.

O’DONNELL, G. (1982) El Estado Burocrático Autoritario. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

PORTO-GONÇALVES, C. W. (2006). Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenho. En CECEÑA, Ana. Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

POLANYI, K. (2007). La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

QUIJANO, A. (2014) Colonialidad del poder, eurocentrismo y America Latina. En: Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Buenos Aires: CLACSO.

(2000) El fantasma del desarrollo en América Latina, Revista venezolana de economía y ciencias sociales, no. 2, Caracas.

SINGER, A. (2009). Os Sentidos do Lulismo. Companhia das Letras.

SOKOLOFF, K. L., & ENGERMAN, S. L. (2000) *Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World*. Journal of Economic Perspectives, 217 – 232.

SUMMA, R. y SERRANO, F. (2017) Distribution and Conflict Inflation in Brazil under Inflation-Targeting, 1999–2014. Journal of Radical Political Economy, 1-21.

TILLY, C. (1990) *Coercion, Capital, and European States. AD 990-1992*. Malden: Blackwell.

Vainer, C. B. (2013), Quando a cidade vai às ruas, en Maricato et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil, São Paulo, Boitempo-Carta Maior.



www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/revistaedd
ISSN 2591-5495