



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo

Subsecretaría de Programación Macroeconómica

Dirección de Información y Coyuntura

INFORME ECONÓMICO TRIMESTRAL

Segundo Trimestre de 2012

N° 79

Ministro de Economía y Finanzas Públicas

Dr. Hernán Gaspar Lorenzino

Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo

Dr. Axel Kicillof

Subsecretario de Programación Macroeconómica

Lic. Emmanuel Antonio Alvarez Agis

Presidenta

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Economía y Finanzas Públicas

Dr. Hernán Gaspar Lorenzino

Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo

Dr. Axel Kicillof

Secretario de Comercio Interior

Lic. Guillermo Moreno

Secretario de Finanzas

Lic. Adrián Esteban Cosentino

Secretario de Hacienda

Sr. Juan Carlos Pezoa

Secretario Legal y Administrativo

Dr. Juan Manuel Prada

Secretaria de Comercio Exterior

Lic. Beatriz Paglieri

Índice

- **La coordinación macroeconómica en el MERCOSUR.
Avances, retrocesos y oportunidades.....9**
- **Perfil de los trabajadores por cuenta propia
en la Argentina: 2003-201130**
- **Estructura Tributaria Argentina: 1997-2012.....46**
- **El rol del sector financiero en el proceso
de industrialización coreano.....64**

La coordinación macroeconómica en el MERCOSUR

Avances, retrocesos y oportunidades*

Cintia Gasparini

I. Introducción

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se constituye formalmente en 1991 con los entonces cuatro países miembros: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Recientemente, en julio de 2012, se incorporó a Venezuela como nuevo miembro pleno¹.

Los países del MERCOSUR comparten un acuerdo comercial y vinculaciones geográficas, sociales y culturales. Sin embargo, la región está caracterizada por grandes asimetrías entre sus miembros, tanto en términos de población (y de tamaño de mercado) como de actividad económica, especialmente por el peso creciente de Brasil, que, incluyendo a Venezuela, representa el 75% de la producción total del bloque y su mercado constituye más del 70% de la población regional. Venezuela y Argentina comparten una posición intermedia, con el 9,5% y el 13,5% del PIB del bloque, respectivamente, mientras que los países más pequeños tienen participaciones muy menores: en conjunto implican sólo el 2% de la producción. Cabe destacar, además, que las dichas desigualdades se ampliaron con el tiempo.

*Esta Nota Técnica está basada en Gasparini (2013).

¹ Al momento de escribir esta Nota, la membresía de Paraguay está suspendida temporalmente a partir del acuerdo firmado en junio de 2012 por Argentina, Brasil y Uruguay, en respuesta a la destitución del entonces presidente Fernando Lugo mediante un juicio político considerado antidemocrático por el resto del bloque. Ese acontecimiento determinó además la incorporación de Venezuela como socio pleno del MERCOSUR, ya que sin Paraguay en la toma de decisiones, los otros tres países pudieron aprobar esa incorporación, que se hizo efectiva el 12 de agosto de 2012 (Paraguay era el único país cuyo Parlamento no había aprobado la membresía de Venezuela).

Cuadro 1

Población, PIB y PIB per cápita en el MERCOSUR.

Año 2011	Población		PIB		PIB pc
	en millones	participación	en millones USD	participación	en USD
Argentina	40,9	14,8%	447.644	13,5%	10.945
Brasil	194,9	70,8%	2.492.907	75,0%	12.789
Paraguay	6,5	2,4%	21.263	0,6%	3.252
Uruguay	3,4	1,2%	46.872	1,4%	13.914
Venezuela	28,8	10,8%	316.431	9,5%	10.630
Total	275,5	100%	3.325.090	100%	10.306

Fuente: Elaboración propia en base a GMM y WEO (FMI).

Notas: El total calculado para el PIB per cápita corresponde al promedio. El PIB de Venezuela es estimado.

En los más de 20 años de vida del MERCOSUR como unión aduanera (imperfecta) se aprecian etapas diferentes en cuanto al desempeño comercial e institucional. Incluso la constitución formal en 1991 con la firma del Tratado de Asunción² implica un cambio sustancial en el modo de integración que habían propiciado los gobiernos de Argentina y Brasil seis años antes, cuando firmaron la Declaración de Foz de Iguazú³ y crearon el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), que promovía la liberación gradual y progresiva del comercio entre ambos países. En cambio, el proceso de integración que esos dos países proponen ya en 1990 (en un contexto mundial de creación de bloques regionales y liberalización del comercio) con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), y que concluye en 1991 con la firma del Tratado de Asunción junto a Paraguay y Uruguay, promovió una estrategia de liberalización comercial automática e indiscriminada, previendo la eliminación del 100% de las rebajas arancelarias en sólo cinco años.

El Tratado de Asunción contempló también la coordinación de políticas macroeconómicas, el reemplazo de los esquemas de protección nacionales por una política comercial común frente a terceros (a través del llamado Arancel Externo Común – AEC) y la creación de las dos principales instituciones regionales: el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior al que le corresponden la conducción política y la toma de decisiones, y el Grupo del Mercado Común (GMC) como órgano ejecutivo.

A pesar de que la estrategia integradora neoliberal tenía bases diferentes a la que se había propuesto en la década anterior, la aceleración del proceso de integración en esos años es

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/span_class=liushittratado_span_assuncion_es.pdf.

² Disponible en: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/.

² Disponible en:

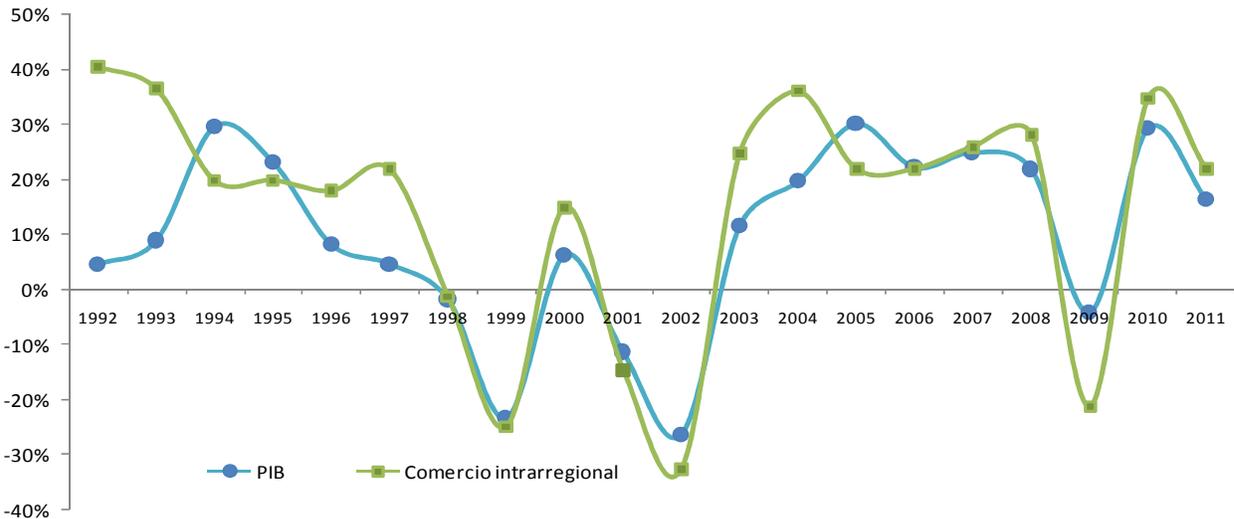
http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/span_class=liushittratado_span_assuncion_es.pdf.

³ Disponible en: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/.

considerada exitosa, en la medida en que sus rápidos avances en términos comerciales (el comercio intrarregional se cuadruplicó entre 1991 y 1997) e institucionales (se firmaron numerosos acuerdos y protocolos, se puso en funcionamiento una cantidad de órganos y grupos de trabajo, y se cumplió el cronograma de desgravación arancelaria previsto, implicando que más del 80% de los productos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR - NCM- tenían un Arancel Externo Común -AEC- aprobado para regir a partir de 1995⁴) se destacaban entre las experiencias frustradas de integración en el resto de América Latina.

La segunda parte de los noventa encontró un escenario marcadamente diferente, caracterizado por la extrema debilidad de las economías de la región. Los problemas generados por la apertura indiscriminada se sumaron a diferentes problemas en las economías nacionales para iniciar una etapa de ralentización general del proceso y rispideces crecientes entre los socios, llevados al extremo con las devaluaciones primero brasilera en 1999 y luego argentina en 2002. Los retrocesos a nivel institucional (perforación de medidas y acuerdos alcanzados, flexibilización de los ítems de excepción, revisiones unilaterales, etc.) se sumaron a ese panorama para suscribir al MERCOSUR en su peor momento histórico (Caetano, 2011). Entre 1998 y 2002 el bloque sufre su mayor contracción en términos comerciales y de actividad, con caídas anuales de los flujos de intercambio de hasta el 33% (Gráfico 2).

Gráfico 1
PIB y comercio intrarregional del MERCOSUR.
 Variación % anual



Fuente: Elaboración propia sobre la base de WEO (FMI) y UNCTAD.

⁴ Caetano, 2011.

La recuperación económica de los países de la región a partir de 2003, en conjunto con la renovación de los gobiernos de los cuatro países miembro, con una orientación más proclive a la integración sudamericana pero con un espectro de objetivos más amplio, que reemplaza el fin último del libre comercio por una integración estratégica, con un papel activo del Estado y mayores lazos entre los países para reforzar el crecimiento conjunto y la reindustrialización, así como la capacidad negociadora y la autonomía de la región, comienza a gestar una nueva etapa que se percibe como un retorno político a la apuesta integracionista por parte de la mayor parte de la región.⁵ Habían surgido lecciones importantes: por un lado, los beneficios teóricos de la integración como se la había concebido no parecían realizarse, e incluso las asimetrías existentes entre los socios habían tendido a acentuarse, y por otro, las reformas pro mercado de los años anteriores no habían producido la trayectoria de competitividad esperada (Porta, 2008).

Así, en conjunto con el nacimiento de una nueva serie de instituciones regionales con objetivos explícitos de reducción de asimetrías, cooperación financiera e integración productiva (detalladas más adelante) y el crecimiento económico de la región, se expande nuevamente el vínculo comercial entre los socios: las altas tasas de crecimiento están acompañadas de una nueva gran expansión del comercio intrarregional, aún en un contexto de crisis en los países europeos y magro crecimiento en el resto de los países desarrollados (Gráfico 1).

Tanto o más importante en la nueva agenda integracionista es la ampliación del bloque a otros países (ya concretada para Venezuela y en trámite con Bolivia y Ecuador), visualizando una unión más amplia que abarque a los países de Sudamérica (e incluso de América Latina), que de hecho está plasmada en la creación de bloques de índole político como la Unidad de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2011⁶.

El MERCOSUR ampliado incrementa significativamente su potencialidad económica y política. En primer lugar, el tamaño del mercado regional con Bolivia, Venezuela y Ecuador se amplía considerablemente de 245,7 miles de millones de habitantes a 301,1 miles de millones, representando un incremento del peso en el mundo de casi un punto porcentual al totalizar el 4,3% de la población mundial. Por su parte, el PIB del MERCOSUR con los nuevos socios se incrementa desde USD 2.930 miles de millones a USD 3.335 miles de millones, lo cual implica

⁵ Ya desde 2003, los Comunicados de los Jefes de Estado de las respectivas Cumbres del MERCOSUR reflejan este cambio de orientación. Véase:

http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4488&site=1&channel=secretaria&seccion=4.

⁶ La UNASUR tiene como Estados Miembros a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay (también suspendido en forma transitoria), Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Por su parte, la CELAC está integrada por los 33 estados que conforman América Latina y el Caribe.

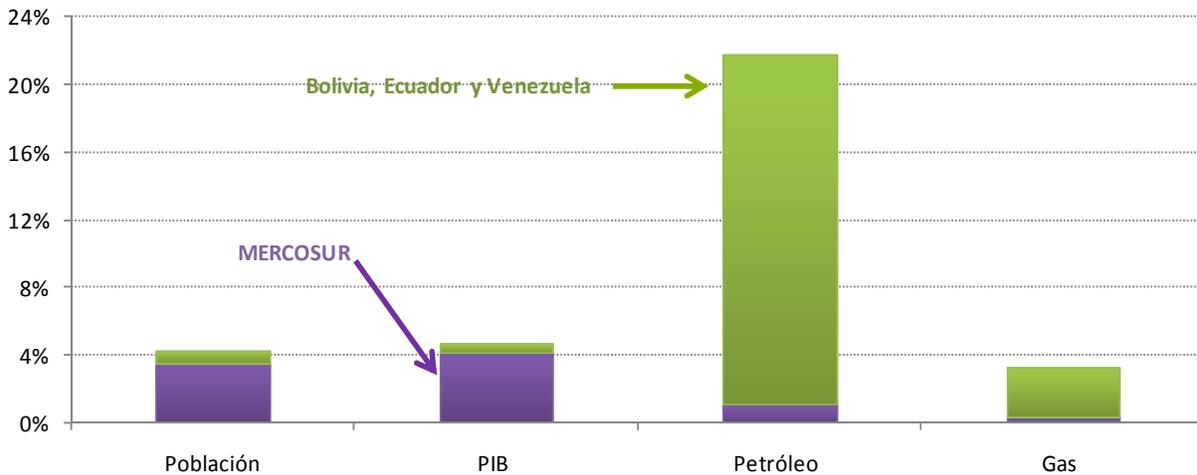
que el peso en la economía global ascienda desde 4,2% a 4,8%. En segundo lugar, Venezuela se transforma en la tercera economía del bloque, después de Brasil y Argentina, y disminuye en consecuencia, el peso del país miembro de mayor porte desde el 83% de la producción total del bloque al 75%. Por otra parte, Venezuela ejerce un papel de liderazgo mundial en las reservas de petróleo y, en menor medida, de gas. Además, incorporando las significativas reservas de petróleo de Ecuador y de gas de Bolivia, el MERCOSUR ampliado incrementa su potencial energético enormemente, ya que se agregan a montos también significativos en Argentina y Brasil. Así, las nuevas adhesiones ponen al MERCOSUR en el primer lugar mundial en caudal petrolero y entre los principales diez proveedores mundiales de gas. Ello, sumado a la preponderancia global que tiene el bloque en materia de producción de soja (entre Argentina, Brasil y Paraguay representan 53,9% de la producción mundial), le dan un papel estratégico a la región en materia de recursos naturales.

Los factores mencionados significan para el MERCOSUR no sólo más espacio para la región para posicionarse en el mundo sino también para aprovechar el crecimiento local, los recursos energéticos y el tamaño del mercado para abordar objetivos de reindustrialización.

Gráfico 2

Población, PIB y reservas de petróleo y gas en el MERCOSUR ampliado.

Como porcentaje de los totales mundiales



Fuente: UNCTAD y OPEP.

Todos los hechos repasados en esta introducción son fundamentales a la hora de considerar la necesidad y las formas de la coordinación macroeconómica en este bloque regional. En el siguiente apartado se suman estas consideraciones a los postulados más conocidos sobre coordinación macroeconómica para extraer algunas conclusiones para la región. Asimismo, se

repan las iniciativas desarrolladas regionalmente en el tiempo. Por último, se extraen algunas conclusiones.

II. Razones para la coordinación macroeconómica

Varios factores se pueden analizar a la hora de evaluar la coordinación macroeconómica en un bloque regional. En primer lugar, si las economías son interdependientes, las decisiones de política y los acontecimientos que ocurren en una de ellas, impactan, a través de los canales de transmisión, reales y financieros (los que a su vez definen el grado de interdependencia), en la *performance* del resto. Bajo esas condiciones, y en línea con el enfoque de áreas monetarias óptimas⁷, la coordinación de políticas macroeconómicas aparece como el medio “Pareto-eficiente” al limitar reacciones individuales que empeoren los resultados globales para la región.

En este sentido, los países del MERCOSUR están principalmente conectados a través del comercio, lo cual se refleja en los montos significativos de comercio intrarregional mencionados⁸ y que pueden observarse en el siguiente gráfico.

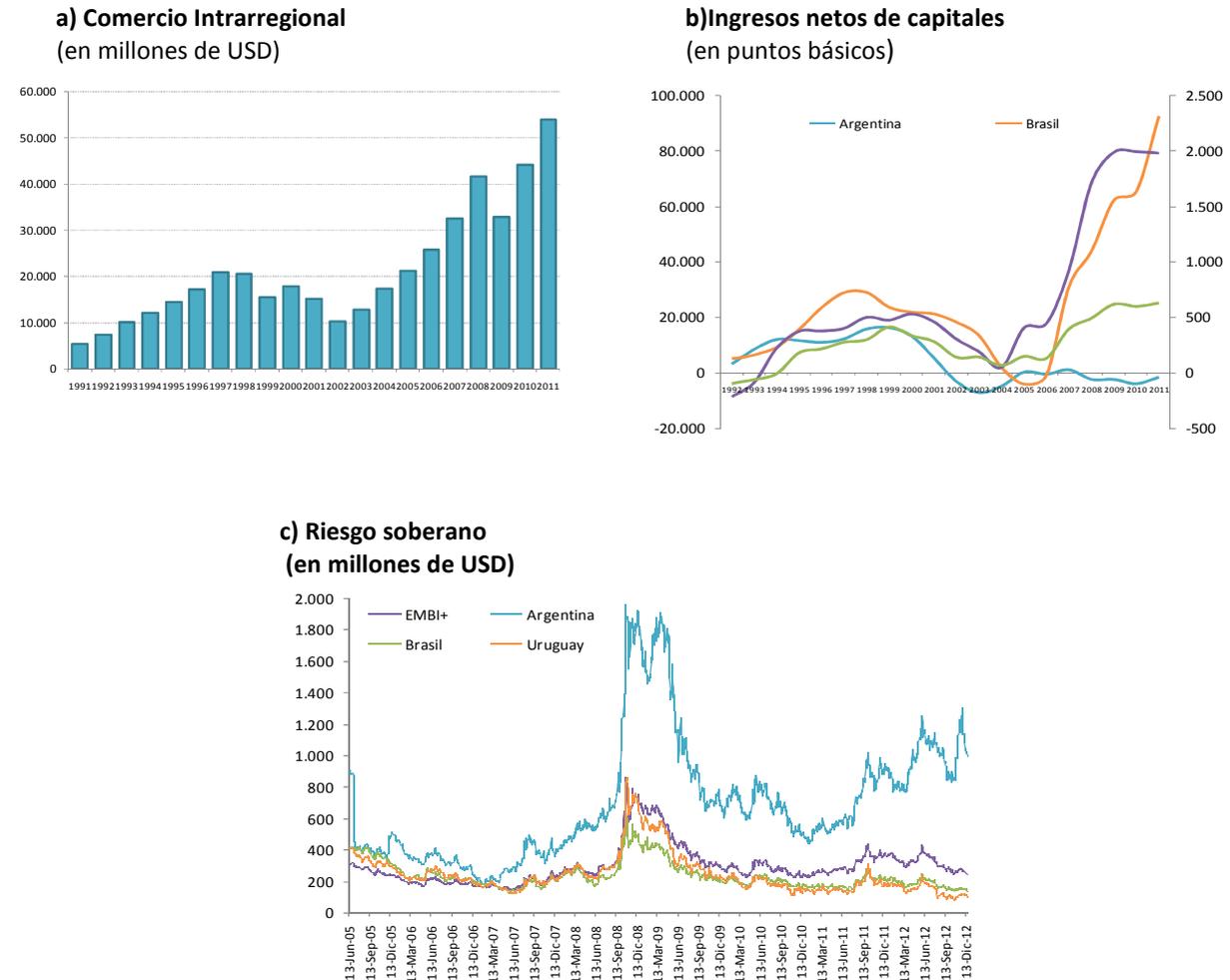
Por el lado de las finanzas, los flujos de capitales intrarregionales tienen muy baja densidad, y los países más grandes invierten sus capitales mayoritariamente en el exterior de la región. Sin embargo, la región presenta un alto nivel de apertura al capital extranjero, que se refleja en los grandes movimientos de los flujos de capitales recibidos (Gráfico 3) y que de hecho han tenido un impacto significativo en las economías del bloque, siendo un factor explicativo de gran relevancia de las crisis. Además, existe un grado de correlación significativo como consecuencia de la alta respuesta de contagio de los países de la región frente a shocks externos comunes, lo cual se puede apreciar en la evolución del indicador de riesgo soberano del Gráfico 3 (Fanelli y González-Rozada, 2006; Fanelli y Albrieu, 2010).

⁷ Basado en los trabajos de Mundell (1961) “A Theory of Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, Vol. 51, N°4, septiembre de 1961; McKinnon, R. (1963) “Optimum currency areas”, *American Economic Review*, 53:717–724.; y Kenen, P. B. (1969) “Theory of optimum currency areas: An eclectic view”, en Mundell, R. A. & Swoboda, A. K., editors, *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago, Estados Unidos; entre otros.

⁸ Cabe destacar que los valores son inferiores a los que caracterizan el comercio en Europa y Asia, en gran parte como consecuencia del gran peso que el comercio intra-industrial tiene en estas dos regiones. En 2011, las ventas intrazona en el MERCOSUR representaron el 15,2% de sus exportaciones totales; los valores para la ASEAN más países del Este y Sur de Asia y la Unión Europea son 46,7% y 64,7%, respectivamente (datos de UNCTAD).

Gráfico 3

Comercio Intrarregional - Ingresos netos de capitales - Riesgo Soberano.



*Los datos de comercio son en base a exportaciones. Los ingresos netos de capitales corresponden al promedio móvil de 3 años y suman la inversión de cartera, la inversión directa y otras inversiones. La información sobre *spreads* de riesgo soberano utiliza el indicador de J.P. Morgan para Argentina y Brasil y el indicador UBI (*Uruguay Bond Index*) para Uruguay.

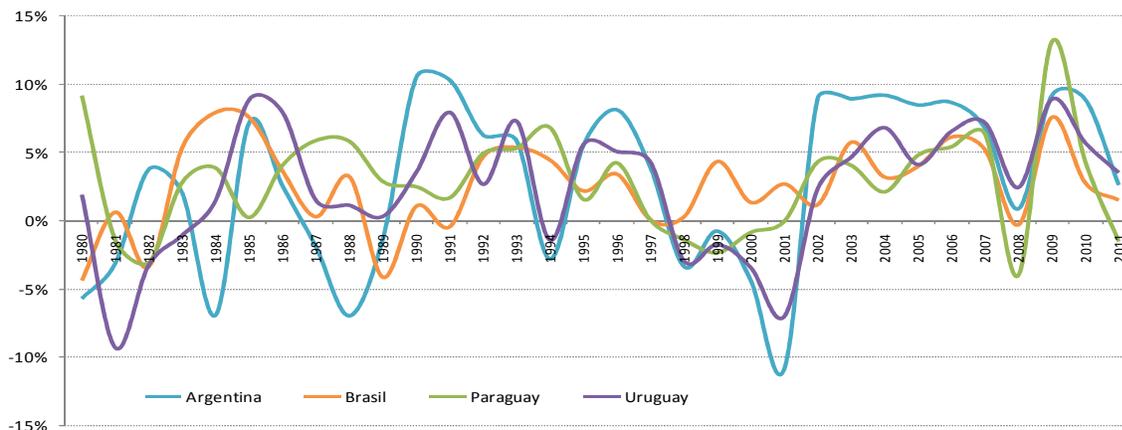
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEI, IFS (FMI), GMM, Bloomberg y República AFAP.

La conveniencia de administrar políticas comunes también está relacionada, según la teoría, con el grado de sincronía de los ciclos y la relevancia de los impulsos comunes a todos los países. Los estudios sobre la correlación de los ciclos económicos de las economías del MERCOSUR indican, por una parte, un bajo grado de sincronía entre los productos brutos de las economías de la región, destacándose mayor correlación entre los ciclos de Argentina y Uruguay, y entre los de Brasil y Paraguay (Machinea y Rozenwurcel, 2005; Fanelli y Albrieu, 2010; y Lorenzo, Carlomagno, Cresta Arias, Lanzilotta, Noya, 2010). Por otra, un grado de volatilidad muy significativa (Fanelli y Albrieu, 2010). Y por último, una participación muy importante de

factores idiosincráticos en la explicación de las fluctuaciones cíclicas. Al respecto de esto último, Fanelli y González-Rozada (2006) encuentran que, a diferencia de los países europeos, donde más del 90% de los ciclos son explicados por movimientos regionales, en los países del MERCOSUR los factores específicos dan cuenta de más del 80% de las fluctuaciones. No obstante, aclaran que ello no implica que las perturbaciones no tengan efectos de derrame derivados principalmente del canal comercial de transmisión, ni que no existan shocks comunes, lo cual se puede apreciar, como se mencionó anteriormente, en la evolución del indicador de riesgo soberano, que denota una respuesta de contagio alta frente a los shocks externos (Fanelli y Albrieu, 2010). La fluctuación que muestran los cuatro países en el año 2009, consecuencia de una de las mayores turbulencias financieras mundiales, así lo evidencia.

La relativamente baja sincronía de los ciclos identificada en la literatura se corresponde con la existencia de regímenes macroeconómicos diversos, que se visualiza en el comportamiento diferenciado de los tipos de cambio. La evidencia es principalmente la respuesta al *shock* asiático de 1997. Mientras Brasil adoptó un régimen de flotación y objetivos de inflación en 1999; Argentina y Uruguay mantuvieron fijos y sobrevaluados sus tipos de cambio hasta la crisis de 2001-2002, cuando adoptaron regímenes de flotación administrada (Frenkel y Rapetti, 2012).⁹

Gráfico 4
Variación del PIB en términos reales, 1990-2011
 En porcentaje, Año 2005=100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de GMM y WEO (FMI).

Los efectos del manejo unilateral de la política cambiaria fueron muy nocivos a fines de los noventa, desatados con la devaluación de la moneda brasileña, y seguidos de la gran

⁹ A excepción de Paraguay, y con diferente grado, en los demás países el tipo de cambio real multilateral alcanzó un máximo en 2002-2003 y luego comenzó una trayectoria decreciente.

devaluación del peso argentino a inicios de 2002, y desembarcaron en una etapa desfavorable del proceso de integración en el MERCOSUR. Posteriormente, y a pesar de la inexistencia de un acuerdo regional en la materia, los cuatro países mantuvieron desde 2003 una política de tipo de cambio administrado, con mayor flexibilidad en el caso de Brasil. Aún así, los objetivos de cada país son diferentes y están orientados a visiones propias sobre el tipo de cambio como instrumento de política. Así, mientras el objetivo primario de la política cambiaria brasilera es asegurar condiciones adecuadas para la formación de precios, lo cual va en línea con su régimen de *Inflation Targeting*, que también implementaron Paraguay y Uruguay; Argentina, en cambio, la utiliza con el principal fin de reducir la volatilidad del tipo de cambio.

En el mismo sentido se hallan los resultados de los trabajos de Arestis, Ferrari Filho, De Paula y Sawyer (2003); Da Silva Bichara, Moreira Cunha y Caputi Lélis (2008); y Morales Sarriera, Moreira Cunha y Da Silva Bichara (2010); entre otros, que, con el objetivo de estudiar las posibilidades de constitución de una unión monetaria en el MERCOSUR, encuentran asimetría en los ciclos y en la respuesta a los shocks. Además, Morales Sarriera, Moreira Cunha y Da Silva Bichara (2010) también verifican que la utilización de políticas económicas para responder a los diferentes eventos es muy dispar en la región¹⁰.

Un tercer hecho de relevancia a la hora de analizar las posibilidades y alcances de la coordinación tiene que ver con el tamaño relativo de cada socio. La existencia de asimetrías importantes entre los países del bloque genera, por una parte, menores beneficios de la coordinación resultantes de la restricción de los espacios de soberanía para implementar políticas que atiendan los problemas domésticos. Eso ocurre, por un lado, en los países más grandes, que pueden tener menos incentivos a coordinar en la medida en que el peso del comercio intrarregional en sus ventas totales es menor que en los países más pequeños (Machinea y Rozenwurcel, 2005). Por otro lado, en éstos las asimetrías productivas implican la necesidad de disponer de la política local. En el caso del MERCOSUR, y tal como se mencionó en la primera parte de este documento, existen marcadas y persistentes asimetrías entre los países del bloque: la participación de Brasil en el PIB regional sin Venezuela alcanzó en 2011 el 83% y sólo el 10,9% de sus exportaciones se dirigen al resto del bloque (ese número es en Argentina el 24,7%, en Paraguay, 51,1%, y en Uruguay, 30,3%).¹¹ Las desigualdades al interior de cada país también incrementan los costos de perder soberanía en términos de política.

10 “Las agendas, prioridades e instrumentos continúan divergentes. Argentina parece haber priorizado el enfrentamiento (...) a su crisis de endeudamiento y, simultáneamente, desea dar continuidad al crecimiento acelerado (...). Para ello, su política cambiaria y monetaria dio un giro de 180 grados: el objetivo es crecer y el principal instrumento es el mantenimiento de un “peso competitivo”, en detrimento de las presiones inflacionarias. En Brasil, se dio el opuesto: el objetivo es mantener la inflación baja; las tasas de interés elevadas y el tipo de cambio bajo son los instrumentos. El crecimiento es el residuo”; *Ibíd.*, p. 478 [traducción propia].

¹¹ Datos del CEI.

Un último factor que también puede influir en la demanda de coordinación macroeconómica por parte de los países es cuál es el grado de apoyo político al proceso de integración. Si la apuesta integracionista por parte de los socios es mayor, los vínculos comerciales y financieros se reforzarán y habrá más incentivos para coordinar. En este punto, la apuesta a la integración Sur-Sur, en parte como respuesta a la crisis en el mundo desarrollado, así como a la creciente participación de los países del Sur en espacios regionales, parecen dar cuenta de que los socios están más comprometidos con el desarrollo de la integración.

Como conclusión, los países del MERCOSUR son interdependientes en la medida en que el canal comercial de transmisión de los *shocks*, y, en menor medida, también el financiero, son relevantes. Sin embargo, el bloque muestra una alta volatilidad y una baja sincronía de los ciclos económicos. Asimismo, hay evidencia de que la mayor parte de las fluctuaciones no depende de eventos comunes a los cuatro países sino que responde en mayor medida a factores idiosincráticos. Además, la (baja) sincronía existente está mayormente ligada a disturbios financieros externos que afectan a todos los países del bloque. Por otra parte, los países tienen objetivos de política diferentes, lo cual está a su vez relacionado con las grandes asimetrías entre ellos e incluso hacia dentro de ellos, y responden también de forma diferente a los eventos de crisis. Por último, parece existir en los últimos años, y en parte como respuesta a los acontecimientos mundiales que aquejan especialmente a los países desarrollados, un mayor compromiso político con la integración de la región.

III. Implicancias del análisis de las razones para la coordinación

Ciertas características estructurales de la región recién descritas parecen indicar que la perspectiva convencional que reclama la coordinación estricta de las políticas fiscal y monetaria como fue concebida en el modelo europeo no es un camino ni viable ni eficaz, ni tampoco deseable para el MERCOSUR. La baja sincronía de los ciclos, el alto componente idiosincrático de los *shocks* que reciben los países y las importantes asimetrías estructurales indican que restringir los instrumentos de política podría ser muy nocivo para ellos, especialmente teniendo en cuenta la condicionalidad que la restricción externa les impuso históricamente a su crecimiento y desarrollo, lo cual vuelve especialmente a la política cambiaria un elemento clave para las políticas nacionales e implica, en consecuencia, que la coordinación en este ámbito debe ser muy cuidadosa.

Más aún, el contexto de crisis de la Eurozona refuerza el cuestionamiento sobre la conveniencia de compartir políticas cuando se verifican desigualdades productivas entre países, regiones o sectores al interior de un bloque, así como la dificultad que representa la pérdida de capacidad

de respuesta ante eventos adversos.¹² Otros factores estructurales identificados en la región, como la interdependencia comercial y la necesidad de resolver asimetrías, apuntan a una nueva visión de la macroeconomía de la integración, que es de hecho la que parece estar encarando no sólo América Latina sino también otras regiones emergentes, y que está orientada a la cooperación y el crecimiento articulado del conjunto de los países, en línea con lo que Medeiros (2008) denominó “keynesianismo regional”.¹³

En este sentido, la interdependencia que genera el canal comercial, que implica efectos de derrame de los ciclos de cada país, otorga mayor relevancia a las políticas que cada economía realice localmente en pos de mantener la demanda agregada, y que al mismo tiempo permita continuar expandiendo las exportaciones intrarregionales, y de evitar cambios bruscos de los tipos de cambio reales como los ocurridos entre 1999 y 2002. Además, la mencionada existencia de un componente común del ciclo relacionado fuertemente con las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales abre la posibilidad de realizar medidas de cooperación financiera que impliquen la diversificación intrarregional del riesgo macroeconómico (Lorenzo, Carlomagno, Cresta Arias, Lanzilotta y Noya, 2009; Fanelli y Albrieu, 2010). Las medidas que se mencionan más adelante tienen este objetivo.

Asimismo, aparecen nuevos desafíos para la región que se suman como incentivos para alinear políticas. La combinación de la gran acumulación de reservas de los países de la región (considerando a Venezuela, en 2011 alcanzó un valor de USD 441.494,9 millones, 12,4 veces mayor que el de 1991 y equivalente al 13,3% del PIB regional) y las fallas del mercado financiero internacional, así como el surgimiento de acuerdos regionales que están experimentando otras regiones, como es el caso de la Iniciativa *Chiang Mai* de los países asiáticos, actúan como estímulo adicional a crear mecanismos de cooperación financiera regional. También, la participación de dos de sus socios en foros regionales como el G20 les da oportunidades no sólo

¹² De Grauwe y Melitz (2005) menciona las dificultades que representa la política monetaria única para los países de Europa con mayores costos laborales y menor competitividad. En ese mismo documento, concluye que para América Latina el experimento europeo es inviable, dado que el comercio intrarregional es limitado y que las diferentes estructuras de comercio y producción crean la necesidad de fluctuaciones del tipo de cambio real entre los países de la región.

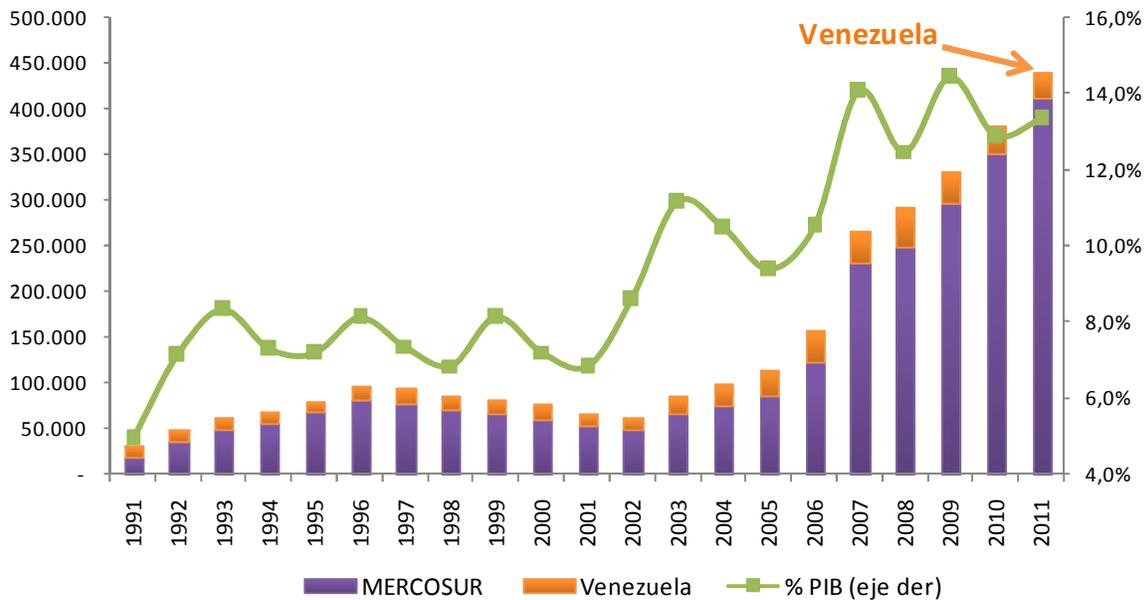
¹³ “Existen dos concepciones sobre la macroeconomía de la integración. En la perspectiva corriente con la integración centrada en el libre comercio, el objetivo de las políticas macroeconómicas debe ser el de preservar la estabilidad de precios y del tipo de cambio de forma de inducir al sector privado a realizar inversiones en la dirección de las ventajas comparativas, sin que decisiones arbitrarias de un país pueden reducir las ventajas del libre comercio regional. (...) El punto central es la estabilización de los tipos de cambio como paso necesario para la adopción de una moneda única. En un régimen de libre fluctuación de capitales, el énfasis de la convergencia está comprometido en las políticas monetaria (metas de inflación) y fiscal (metas sobre déficit y deuda pública) y en la flexibilidad de los mercados de trabajo. La perspectiva de la integración basada en el desarrollo y el comercio estratégico atribuye a la macroeconomía regional otro papel: el del crecimiento articulado del conjunto” [traducción propia]. (Medeiros, 2008, p. 222).

para llevar demandas de los otros países de la región sino para participar en la redefinición de la arquitectura financiera internacional.

Gráfico 5.

Stock de Reservas Internacionales del MERCOSUR, 1991-2011

En millones de dólares corrientes y en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial

En resumen, en el estado actual de las cosas en el bloque, los países perciben beneficios altos de cooperar regionalmente en términos financieros, aumentar el comercio intrarregional para beneficiar el proceso de industrialización y el control de la restricción externa, y disminuir asimetrías a través de políticas deliberadas. En cambio, los costos de ceder autonomía para responder a problemas domésticos y, en consecuencia, condicionar el modelo de desarrollo de cada país, que implica un esquema de convergencia basado en objetivos nominales rígidos e independientes del ciclo, resultan demasiado altos.

IV. Las iniciativas de coordinación en el MERCOSUR en la práctica

Si bien la coordinación macroeconómica es uno de los objetivos del Tratado de Asunción, los avances en la materia han sido escasos a nivel del MERCOSUR. Recién en los últimos años los países de la región, enmarcados en estrategias más amplias de integración Sur-Sur, parecen retomar la cuestión en la agenda integracionista. Más aún, y en línea con lo planteado en el apartado anterior, en esta “nueva etapa” el entendimiento de la macroeconomía de la integración parece estar divergiendo de aquél que primaba en los noventa.

En la primera década de existencia del bloque regional como tal, en línea con la mirada convencional y en un contexto de auge de las recetas neoliberales de libre comercio y convergencia macroeconómica, exacerbadas por la consolidación de la unión monetaria en el continente europeo¹⁴, la participación (aunque escasa) del tema de la coordinación en la agenda del MERCOSUR estuvo orientada a alcanzar la convergencia de variables macroeconómicas en una suerte de imitación de ese modelo europeo. En ese marco, a fines del 2000 y como parte de una estrategia denominada “relanzamiento del MERCOSUR”¹⁵ las autoridades del bloque acordaron establecer metas fiscales y de inflación, y pusieron en marcha al Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR (GMM) con el objetivo de constituir una metodología común de medición de las variables a monitorear (déficit fiscal, deuda pública e inflación) y para establecer los mecanismos de seguimiento y monitoreo de dichas metas.^{16,17}

En la práctica, las metas nunca llegaron a tener un nivel de apropiación considerable, ni funcionaron en el sentido del Tratado de Maastricht. A pesar de que existieron objetivos de solvencia fiscal y estabilidad de precios en las leyes nacionales, ellos no respondieron a la política de metas del MERCOSUR. Diferencias en los regímenes macroeconómicos de los países del bloque y en los instrumentos de política que ha aplicado cada país de acuerdo a su coyuntura y objetivos propios, explican en parte el bajo nivel de apropiación de las metas establecidas.

Probablemente un logro importante de esa etapa fue la formación del GMM, un grupo técnico de funcionarios de los Ministerios de Economía y de los Bancos Centrales de los países miembros que incentiva el diálogo macroeconómico y el intercambio de información. La actividad del GMM se enmarca en reuniones periódicas e incluye, además del intercambio de información, el debate de temas de preponderancia para cada país, el seguimiento de las situaciones macroeconómicas nacionales y el mantenimiento de un sitio actualizado de información de la región (que incluye principalmente publicación de estadísticas armonizadas construidas de acuerdo a metodologías comunes, publicación de estudios sobre temas particulares y la realización de un boletín de indicadores macroeconómicos de frecuencia

¹⁴ La Unión Europea como tal nace con la firma del Tratado de Maastricht en 1991, que da inicio a la creación del Euro como moneda única regional y establece las condiciones necesarias para conseguir el derecho de ingresar a la unión monetaria. En particular, establece criterios de convergencia enmarcados en valores meta para la tasa de inflación, los tipos de interés a largo plazo, la deuda pública y el déficit fiscal.

¹⁵ La iniciativa “Relanzamiento del MERCOSUR” se materializó en la firma de 11 Decisiones del CMC referidas a aspectos comerciales, institucionales y de coordinación, enfatizando en sus considerandos la necesidad de consolidar la unión aduanera y además avanzar hacia la constitución del mercado común y la convergencia macroeconómica. (Véase http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000).

¹⁶ Declaración Presidencial sobre Convergencia Macroeconómica del 15 de diciembre de 2000 en Florianópolis; Decisión del CMC N°30/00; Declaración de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales del MERCOSUR del 4 de diciembre de 2002 en Brasilia. Disponibles en: <https://www.gmm-mercosur.org/metlas>.

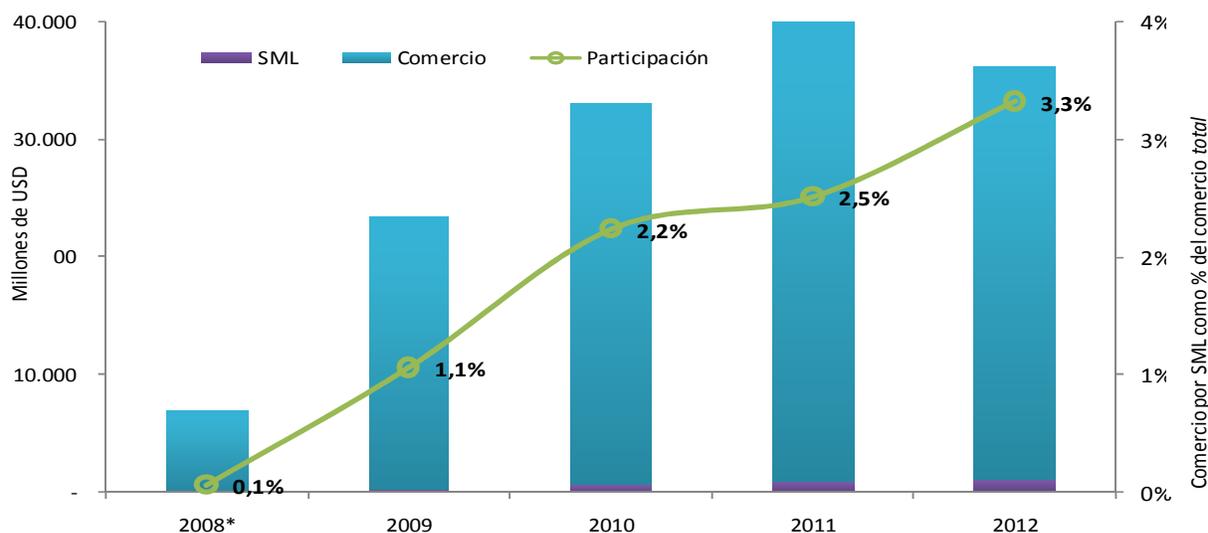
¹⁷ Incluso por esos años hubo reuniones entre las autoridades económicas a fines de crear una moneda única.

semestral). Además, el GMM constituye un espacio para evaluar propuestas de coordinación y cooperación regional. Por último, reporta los resultados de sus trabajos a la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales del MERCOSUR, que se realiza una vez por semestre y que también propicia el diálogo macroeconómico entre las máximas autoridades económicas de la región.¹⁸¹⁹

Gráfico 6

Comercio bilateral y uso del SML

En millones de USD y en porcentaje del comercio total



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, BCRA y BCB.

Más adelante, con la etapa de consolidación de las economías de la región que se inicia en 2003, comienzan a debatirse otras modalidades de coordinación, tomando mayor fuerza y relevancia a partir de la formación de la UNASUR en 2008 y de los desequilibrios globales exacerbados también en ese año y aún sin final cierto. De hecho, un hito importante en ese cambio de orientación tuvo lugar en 2011-2012, cuando a través del GMM el MERCOSUR inauguró un sistema de seguimiento de indicadores del sector real, externo, financiero, fiscal y de precios que implica un monitoreo macroeconómico regional amplio, con objetivos de anticipación de eventuales desequilibrios macroeconómicos e identificación potenciales focos de coordinación

¹⁸ Más información en www.gmm-mercosur.org.

¹⁹ Como mencionan Garriga y Sanguinetti (2006), a pesar de que este tipo de grupos normalmente no constituyen un espacio de política en sí mismo, no debe subestimarse, por una parte, la posibilidad de que sea una herramienta para mejorar la capacidad de previsión sobre el comportamiento de los socios, relevante para la toma de decisiones, y por otra, que la rutina de la comunicación entre responsables de la política puede ser útil para dar un soporte a eventuales acuerdos.

de política económica, significando una perspectiva de seguimiento más amplia y contemplativa que la que estuvo implícita en el sistema de metas cuantitativas de convergencia.²⁰

Por su parte, entre las nuevas iniciativas que surgieron a nivel regional se encuentra, en primer lugar, la creación del Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) entre Argentina y Brasil, que se concretó en el año 2007 e implica la interconexión de los sistemas de pagos para que las operaciones de comercio de bienes entre esas economías sean realizadas en sus monedas.

Los objetivos de la medida son, además de la disminución de los costos de transacción para importadores y exportadores (derivada de la tasa de cambio real/peso más conveniente), profundizar el mercado peso/real y permitir mayor acceso a pequeños y medianos agentes. El SML comenzó a operar en octubre de 2008 y, a pesar de que representa una porción reducida del comercio total entre ambos países, ha expandido progresivamente sus operaciones desde su lanzamiento (en 2009 se cursaron 1.266 operaciones mientras que en 2012 totalizaron 7.527). En 2012, las exportaciones e importaciones cursadas por el sistema representaron cerca de un 3,3% del comercio bilateral, más de un 30% superior a la participación en 2011. Si bien la relevancia de extender el sistema a los demás países disminuye en la medida que su comercio recíproco es menor, hay que resaltar que la integración de los sistemas de pagos es parte de la infraestructura indispensable para la integración financiera. En ese marco, el SML entre Argentina y Brasil, así como la interconexión del sistema con los otros países, cobra mayor relevancia (SGT 4, 2012).

Por otra parte, a nivel de la UNASUR²¹ se dio lugar a un planteo recurrente sobre la necesidad de conformar una red de seguridad financiera regional. Así, los Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales de la UNASUR han acordado en la última cumbre de noviembre de 2012 avanzar hacia la configuración de una red de seguridad financiera regional, y acordaron evaluar la estructuración de una red voluntaria de swaps contingentes entre los Bancos Centrales que pueda ser utilizada para enfrentar crisis de balanzas de pagos, además de continuar analizando la puesta en marcha de un fondo de reservas regional (ya sea mediante una ampliación del FLAR²² o la creación de un fondo nuevo).²³

²⁰ Ver Actas de las reuniones de GMM Nros. 2 y 4 de 2012 (www.gmm-mercosur.org/actas).

²¹ La incorporación de Venezuela al MERCOSUR y las tratativas para el ingreso de Bolivia y Ecuador están disminuyendo las diferencias de tamaño entre ese bloque y la UNASUR.

²² El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) está en funcionamiento desde 1974, y se encuentra conformado actualmente por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (es decir que sólo dos de los cinco Estados Parte del MERCOSUR pertenecen a este fondo). Su principal objetivo es apoyar a países con dificultades de balanza de pagos y liquidez. Además, administra las reservas internacionales de sus países miembros, con el fin de mejorar las condiciones de inversión de las mismas.

²³ Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Lima, 24 de noviembre de 2012.

La región también avanzó en mecanismos de cooperación financiera del tipo bancos de desarrollo, lo cual implica una respuesta más eficiente al canalizar el excedente de ahorro en inversión en proyectos locales de alto rendimiento para la región pero que no encuentran financiamiento. En este marco, se destaca el nacimiento del Banco del Sur, que se constituyó como una herramienta de desarrollo regional en el marco de la necesidad de crear una nueva arquitectura financiera internacional que incremente la soberanía financiera de la región, aportando a la vez un canal importante para captar el ahorro de la región que usualmente está invertido en países industrializados. Tiene fines específicos de expansión y mejora de la infraestructura regional y de las cadenas productivas regionales, así como de disminución de asimetrías. Para ello, los aportes del capital (autorizado en USD 20 mil millones), así como los tiempos de integración y el acceso a los préstamos son diferenciales de acuerdo al tamaño del país. Si bien el Convenio Constitutivo fue firmado en 2009 por los 7 miembros fundadores (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) recién entró en vigencia en 2012, una vez que el mismo fue ratificado por cinco de los siete miembros, ya que, tal como el Convenio establece, cumplen el requisito de constituir el mínimo de 2/3 partes del capital suscrito. No obstante, aspectos que aún no se han resuelto y que tienen que ver con las funciones de las sedes y subsedes, el cronograma de realización de los aportes de capital y la designación de las autoridades, implicaron que todavía no haya entrado en operaciones.²⁴

Por último, también se destacan en la región la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR del MERCOSUR (FOCEM) lanzado en el año 2006 y, en el marco de la UNASUR, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado en 2010. El FOCEM es un fondo regional constituido para financiar programas que promuevan la convergencia estructural, desarrollen la competitividad, promuevan la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyen el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.²⁵ Al ser un instrumento regional en el que existe una transferencia neta de recursos de los países con economías más grandes del MERCOSUR a los socios con economías menores, es la principal

²⁴ También hay otras experiencias en la región: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), relevantes para el MERCOSUR en la medida en que en varios de ellos participan sus miembros. En esas experiencias se destaca que los montos de sus préstamos son superiores a los de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, tienen calificaciones mayores a las de sus países miembros y no implican condicionalidades, incrementando la soberanía financiera de la región.

²⁵ El presupuesto anual del FOCEM es de USD 100 millones y está integrado por la siguiente escala de aportes nacionales: Argentina 27%; Brasil 70%; Paraguay 1% y Uruguay 2%. A su vez, tales recursos se dirigen a financiar proyectos presentados por los países y se distribuyen de la siguiente manera: Paraguay 48%; por Uruguay 32%; por Argentina 10% y por Brasil 10%. De acuerdo a información del Fondo, en los seis años de funcionamiento que cumplió en 2012 aprobó 44 proyectos (15,9% con el monto total ya desembolsado y 65,9% con desembolsos parciales; el resto sin desembolsos aún) y su cartera totaliza USD 1.300 millones, de los cuales USD 960 millones constituyen recursos donados por el Fondo. Para más detalle, ver <http://www.mercosur.int/focem/>.

herramienta a nivel MERCOSUR para reducir asimetrías intra-bloque.²⁶ Por su parte, el COSIPLAN es un órgano constituido para identificar obras de alto impacto para la integración y el desarrollo de América del Sur. Si bien este Consejo nace en 2010 luego de la creación de la UNASUR como tal, sus orígenes se remontan al año 2000 cuando los doce países de Sudamérica crearon la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) con el mismo fin.²⁷

Los mecanismos recién mencionados tienen objetivos múltiples. Las medidas adoptadas en materia de infraestructura, energía, conectividad y transporte a cargo de estos organismos se vuelven fundamentales para, en primer lugar, reducir las disparidades regionales, ya que contemplan proyectos de mayor envergadura en los socios de menor desarrollo relativo; en segundo lugar, para facilitar el comercio, ya que destinan recursos a la construcción de infraestructura regional; y, en tercer lugar, para contribuir a la industrialización, ya que mejoran la infraestructura disponible para la integración productiva y propician el aumento de la competitividad de la región.

A pesar de que los avances son aún escasos (y los montos comprometidos en los mecanismos existentes son más bien modestos), y con seguridad se precisa más empuje para que las iniciativas tomen dimensión mayor, parece haber voluntad política de la mayoría de los líderes de la región de avanzar en una integración regional que sirva como instrumento para el desarrollo productivo de los países.

En ese marco, más allá de las iniciativas concretas, el carácter progresista de la mayoría de los líderes de la región, que devolvieron al Estado el rol central en sus modelos de desarrollo, posibilitó no sólo el fortalecimiento del MERCOSUR a través de la incorporación de nuevos socios y la creación de la UNASUR, sino también el surgimiento de la CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe) y del ALBA (Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América), en contraposición de la creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), una zona de libre comercio continental propuesta por mucho tiempo por los Estados Unidos que Argentina, Brasil y Venezuela lograron desactivar en 2005. También la creación del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) en el marco del ALBA, que propicia el

²⁶ Cabe aclarar que desde 1974 existe también el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), creado con el objetivo de financiar proyectos destinados a promover el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata. Los países suscriptores son Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay y, a diferencia del FOCEM, los aportes y mecanismos de acceso no tienen relación estricta con el tamaño del país. Para más información ver www.fonplata.org.

²⁷ De acuerdo a los datos de IIRSA, disponibles en www.iirsa.org, la cartera de proyectos del COSIPLAN (anterior IIRSA), contaba en Septiembre de 2011 con un total de 531 proyectos con una inversión aproximada de USD 116 billones. Sin embargo, a diferencia del FOCEM, el COSIPLAN (o IIRSA) no financia proyectos ni es fuente nueva de financiamiento, sino que actúa como mecanismo de coordinación que facilita el establecimiento de prioridades regionales y la movilización de los actores relevantes. Los proyectos son financiados a través de las mismas fuentes de recursos que hasta hoy financian obras de infraestructura física en la región (sector público, sector privado y organismos multilaterales de crédito).

comercio en monedas locales entre los países de esa región constituye una apuesta más a la integración Sur-Sur.²⁸

V. Conclusiones

Las estructuras económicas que caracterizan a los países de la región, sumadas a la alta volatilidad y la baja sincronía de los ciclos económicos, y a disparidades intrazona muy relevantes, parecen implicar costos demasiado altos de ceder autonomía para responder a problemas locales y condicionar así los proyectos nacionales de desarrollo, obligando a alejarse del modelo de europeo de convergencia macroeconómica que se tuvo como ejemplo para la región durante muchos años. La conclusión se refuerza más aún por la actual crisis de la Eurozona, donde también se verifican desigualdades intrazona y dificultades por la pérdida de capacidad de respuesta ante eventos adversos. En ese marco, el mayor compromiso político con la agenda integracionista empieza a alejarse de un modelo de objetivos fiscales y nominales a la coordinación en el sentido de la cooperación y el crecimiento articulado del conjunto de países y comienza a emerger una nueva visión de la integración sudamericana, en el marco de un mundo donde los países industrializados están perdiendo participación y las regiones periféricas, lideradas por Asia, ganan cada vez más protagonismo. Las iniciativas a nivel MERCOSUR, y también UNASUR, que están naciendo en los últimos años, como el SML, el Banco del Sur y el FOCEM, entre otros, parecen ir en línea con esta nueva perspectiva de la integración, ya que además de generar financiamiento intrazona e infraestructura regional, y facilitar comercio, lo cual a su vez puede aumentar la competitividad y la industrialización, tienen fines específicos de reducción de asimetrías, un componente fundamental en un bloque de países desiguales.

No obstante, los avances son lentos (lo cual está relacionado con el papel fundamental de la dimensión política en estas cuestiones, donde surgen discrepancias conceptuales sobre la forma de abordar temas de comercio, integración y competitividad) y aún restan varios retos que afrontar.

Gran parte de la literatura revisada²⁹ resalta, por una parte, la necesidad de consolidar una posición regional clara para reaccionar ante los desafíos internacionales, favorecer la interlocución regional con otros actores y promover con mayor eficacia los intereses regionales

²⁸ Estas iniciativas tienen un carácter integracionista diferente a la firma de la Alianza del Pacífico (AP), integrada por Colombia, Chile, Perú y México como miembros plenos, que surge con grandes diferencias geopolíticas, al contrapesar la influencia del MERCOSUR (actualmente el bloque más grande de América Latina en términos económicos), e ideológicas, ya que promueve la integración a partir de tratados de libre comercio y se conforma de países con gobiernos más conservadores (E200, 2013).

²⁹ Ver Caetano (2011), Medeiros (2011), Fanelli y Albrieu (2010); CEPAL (2010).

en los foros globales, en un mundo dominado por el multilateralismo y la política de bloques. Además, se pueden explorar caminos un tanto más ambiciosos, como el ejercicio de coordinar políticas fiscales contracíclicas que impliquen una política de discriminación a favor de las naciones menos desarrolladas por medio de instrumentos fiscales comunitarios, la armonización de la regulación financiera, la puesta en marcha definitiva de un protocolo de inversiones o la creación de un fondo de bonos regionales al estilo de los fondos de bonos asiáticos. Estos mecanismos de cooperación macroeconómica y financiera, al reducir la vulnerabilidad de los socios, fomentar el comercio intrarregional y dejar espacios a políticas contracíclicas (al contrario de los esquemas basados en metas rígidas), pueden contribuir además a evitar modificaciones bruscas en los tipos de cambio reales, un esfuerzo particularmente importante en las iniciativas de integración basadas en uniones aduaneras como es el caso del MERCOSUR.

Algunos autores refuerzan además el desafío que necesita emprender la región para lograr una integración igualitaria real, reemplazando el fin último del libre comercio, que típicamente beneficia a los países de mayor desarrollo relativo (especialmente en términos de progreso tecnológico ya que son los exportadores industriales de la región) por el comercio estratégico. Esto último implica reforzar las iniciativas regionales con mayor inversión y desarrollo de infraestructura en los países más atrasados y asignar un papel fundamental al país más grande (Brasil), que a través de su crecimiento y el establecimiento de preferencias comerciales hacia la región posibilitaría la demanda sostenida de las manufacturas de las economías más pequeñas, reduciendo su vulnerabilidad y los desequilibrios existentes.

Bibliografía

Arestis, P.; Ferrari-Filho, F.; De Paula, L. y Sawyer, M. (2003). "O euro e a UME: lições para o Mercosul". En *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), p. 1-24, enero/junio de 2003.

Caetano, G. (2011) "Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991- 2011) ". En *Mercosur 20 años*, Caetano, G. (coord.), CEFIR, Capítulo 1, Montevideo, 2011.

CEPAL (2010). "Espacios de convergencia y de cooperación regional". Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe, Cancún, 21 a 23 de febrero de 2010.

Da Silva Bichara, J.; Moreira Cunha, A.; Caputi Lélis, M. (2008). "Integración Monetaria y Financiera en América del Sur y en Asia". *Latin American Research Review*, Vol. 43, No. 1, 2008.

De Grauwe y Melitz (2005). Resumen de: "Prospects for monetary union after the Euro", disponible en http://emlab.berkeley.edu/~eichengr/degrauwe%20review_jel.pdf.

E200 (2012). "Las iniciativas integracionistas y la recuperación del rol central del Estado". En: <http://www.economiadelbicentenario.com/node/136>.

Fanelli, J. M. y Albrieu, R. (2010). "Coordinación de políticas en un contexto de crisis". En Estudios para el Diálogo Macroeconómico del MERCOSUR, Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR, Estudio 1, Buenos Aires, marzo de 2011.

Fanelli, J. M. y González Rozada, M. (2006). "Business Cycles and Macroeconomic Policy Coordination in Mercosur". En Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI.

Frenkel, R. y Rapetti, M. (2012). "External Fragility or Deindustrialization: What is the Main Threat to Latin American Countries in the 2010s? " En World Economic Review Vol 1: 37-57, 2012.

Garriga, M. y Sanguinetti, P. (1996). "Coordinación macroeconómica en el MERCOSUR: ventajas, desventajas y la práctica". Fundación Friedrich Ebert, Santiago, Chile, 1996, 19p, Serie PROSUR.

Gasparini, c. (2013). "Integración y cooperación regional en el MERCOSUR. Avances, retrocesos y oportunidades". Mimeo.

Lorenzo, F.; Carlomagno, G.; Cresta Arias, J.; Lanzilotta, B.; Noya, N. (2009). "Asimetrías macroeconómicas entre los países del MERCOSUR". En Estudios para el Diálogo Macroeconómico del MERCOSUR, Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR, Estudio 2, Buenos Aires, marzo de 2011.

Machinea, J. L.; Rozenwurcel, G. (2005). "Macroeconomic Coordination in Latin America: does it have a future? " Informes y estudios especiales, Serie 15, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2005.

Medeiros, C. A. (2008). "Os dilemas da integração sul-americana". En: Cadernos de Desenvolvimento N°5, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Medeiros, C. A. (2011). "A dinâmica da integração produtiva asiática e os desafios á integração produtiva no MERCOSUL". Análise Econômica, Porto Alegre, año 29, n. 55, p. 7-32, marzo de 2011.

Morales Sarriera, J.; Moreira Cunha, A.; Da Silva Bichara, J. (2010). "Moeda Única no Mercosul: Uma Análise da Simetria a Choques para o Período 1995-2007". Revista Economia, Brasília, Vol. 11, n. 2, p. 465-491, mayo/agosto de 2010.

Porta, F. (2008): "La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas". Documento de Proyectos N° 32, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

SGT N°4 Asuntos Financieros del MERCOSUR (2012). "Principais pontos do Seminário Desafios para Aprofundamento da Integração Financeira do Mercosul - Lições da Experiência Europeia". 34° Reunión del SGT 4, Brasilia, Brasil, octubre de 2012.

Perfil de los trabajadores por cuenta propia en la Argentina: 2003-2011³⁰

Analía V. Calero

I. Introducción

En la literatura el cuentapropismo suele asociarse a un sector caracterizado por una elevada precariedad, con magros ingresos, inestabilidad en el empleo y falta de acceso a la seguridad social, ya que a diferencia del trabajo asalariado, es el cuentapropista quien asume los riesgos de su actividad.

Sin embargo el empleo independiente, constituye un universo heterogéneo que comprende tanto a los trabajadores de subsistencia en un extremo como a los profesionales independientes en el otro, verificándose diversas situaciones intermedias. En el primer caso, el cuentapropismo actuaría como “refugio” donde los trabajadores se insertan bajo dicha modalidad por tener dificultades para hallar un puesto de trabajo formal; en el segundo caso, por sus capacidades y recursos, los cuentapropistas, profesionales, pueden lograr incluso mejores ingresos que en el sector asalariado.

En el caso del trabajo independiente, desde la perspectiva teórica tradicional suele explicarse como un proceso de elección del propio cuentapropista, donde toma relevancia su posición frente al riesgo y su restricción presupuestaria en un contexto de ausencia de instrumentos fuertes de control y cumplimiento respecto del registro (Apella y Casanova, 2008). Desde una visión alternativa se sugiere que en ámbitos en los cuales los mercados de trabajos están segmentados, la elevada incidencia de este tipo de inserciones laborales suele estar vinculada con un menor grado de desarrollo de la economía. Ello tiene su correlato en la hipótesis de que la segmentación es la manifestación de un proceso de modernización parcial de la estructura productiva que se tradujo en la conformación de un sector formal, dinámico y con altas tasas de productividad, que no se reflejó necesariamente en el crecimiento del empleo en dicho sector; y un sector informal, de baja productividad del trabajo, que se constituye en un refugio o estrategia de subsistencia para los grupos marginados, con una elevada participación en el empleo total, en particular en algunas ramas de la economía (Pinto, 1976; Prealc, 1978; Prebisch, 1949). De esta manera, cuanto mayor es el grado de desarrollo, menor es la

³⁰ La presente Nota Técnica es una versión resumida de Calero (2012). Se agradecen los valiosos comentarios de Pablo Mira, Gustavo Gluz, Juliana Persia, Mara Ruiz e Isidoro Sorokin. Los errores y omisiones son de absoluta responsabilidad la autora.

participación del trabajo por cuenta propia, en particular de subsistencia, en las estructuras ocupacionales.

De allí que es importante en la elaboración de políticas públicas, contemplar las características particulares de cada segmento de la ocupación, de manera de incluir a aquellos más vulnerables, como han sido en la Argentina, por ejemplo, las políticas de formalización del empleo que apuntan al Servicio doméstico o el Monotributo Social, que tiene como objetivo la incorporación a la economía formal y registrada de los cuenta propia en condición de vulnerabilidad social, que trabajen de manera independiente o asociados a proyectos productivos o cooperativas de trabajo.

El objetivo del presente trabajo es brindar una caracterización del perfil de los cuentapropistas en la Argentina, en un contexto donde la economía se mostró dinámica en términos del crecimiento del producto y el empleo. En la sección 2 se precisa el concepto de trabajador por cuenta propia y se presenta su evolución y composición en el período 2003 -2011. Asimismo se realiza una caracterización socio demográfica y económica. Por último, en la sección 4 se presentan las consideraciones finales.

II. Perfil del cuentapropismo en Argentina

Se define al *trabajador por cuenta propia* o *cuentapropista* a la persona que trabajando de manera independiente, o con uno o más socios, en una profesión u oficio, no empleó asalariado alguno durante el período de referencia (MTEySS, 2006; OIT, 2011). Al realizarse la comparación respecto del resto de las categorías ocupacionales se tiene que, a diferencia de los *asalariados*, los cuentapropistas no trabajan bajo relación de dependencia, y a diferencia de los *patrones*, no emplean trabajadores. Por otra parte, a diferencia de los *trabajadores familiares sin remuneración*, sí perciben ingresos.

A partir de las calificaciones ocupacionales definidas por el Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC, 2001) se pueden identificar tres grupos principales:

Cuenta propia profesionales abarca a los cuentapropistas que desarrollan actividades en posiciones altamente calificadas, generalmente en la economía formal. Incluye a médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, entre otros, que se desempeñan de manera autónoma.

Cuenta propia de oficio incluye a los trabajadores por cuenta propia calificados. Abarca a los pequeños productores independientes y a los trabajadores autónomos especializados, por ejemplo: profesores, técnicos, enfermeros, albañiles, pintores, electricistas, comerciantes, taxistas, remiseros, entre otros.

Cuenta propia de subsistencia incluye a los trabajadores por cuenta propia que se desempeñan en posiciones no calificadas. En general operan en la economía informal, en el margen de la subsistencia. Incluye a changarines, jornaleros, vendedores ambulantes, cuidadores, entre otros³¹.

II. 1. Evolución y composición del cuentapropismo

En la actualidad, los trabajadores por cuenta propia constituyen el 18,0% de la estructura ocupacional, lo cual implica 2,8 millones de ocupados para el Total Urbano en el IV.11 (Cuadro 1).

Cuadro 1

Ocupados por categoría ocupacional. En miles de personas y en porcentaje

Total Urbano, IV: 2003 - IV: 2011

Categoría Ocupacional	IV.03		IV.11	
Patrones	357 mil	3,9%	459 mil	4,2%
Cuenta Propia	1,8 millones	20,6%	1,9 millones	17,7%
Obreros o Empleados	6,7 millones	73,9%	8,3 millones	77,4%
Trabajador familiar sin remuneración	141 mil	1,6%	68 mil	0,6%
Total de ocupados	9,1 millones	100,0%	10,8 millones	100,0%

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

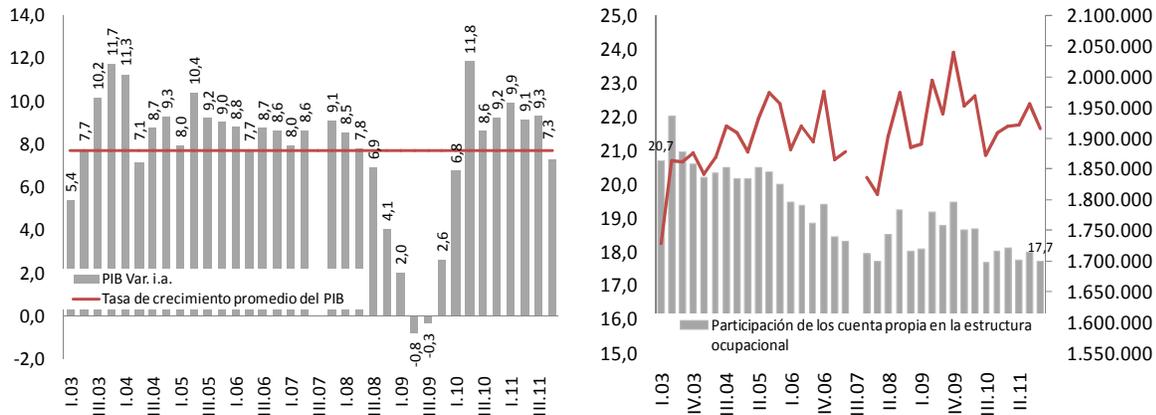
En el período 2003- 2011, con tasas de crecimiento anual del PIB que resultaron en promedio del 7,7% (Grafico 1), si bien hubo un incremento en términos absolutos de 80.000 ocupados cuentapropistas acorde al crecimiento del empleo, su participación en la *estructura ocupacional* se redujo en alrededor de 3 puntos porcentuales, al tiempo que se incrementó la de los asalariados y patrones, lo cual se encuentra en línea con la visión que afirma que cuanto mayor

³¹ El Clasificador Nacional de Ocupaciones permite identificar tanto la jerarquía como la calificación ocupacional de los trabajadores. La jerarquía permite distinguir la existencia de las formas jerárquico – organizativas de los procesos de trabajo a partir del tercer dígito del nomenclador. Si el valor del tercer dígito es uno, se trata de calificación cuentapropias. La ocupacional permite medir la complejidad del proceso de trabajo, desarrollado en el marco de cada ocupación. En este caso, se puede identificar a partir del quinto dígito, donde “1” indica profesional; “2”, técnico; “3” operativo y “4”, no calificado (MTEySS, 2006).

es el grado de desarrollo, menor es la participación del trabajo por cuenta propia, en particular de subsistencia, en las estructuras ocupacionales.

Gráfico 1

Variación interanual del PIB (a precios de 1993) y evolución del cuentapropismo (en niveles y %).
Total aglomerados urbanos de la EPH, 2003-2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y EPH INDEC

Argentina presenta una participación de los cuentapropistas al interior de su estructura ocupacional más cercana a la de países como México y Chile, con economías de similar nivel de desarrollo; y disímil respecto del comportamiento de economías más desarrolladas como es el caso de Suiza o Japón, donde el cuentapropismo representa alrededor de un 7% de la población ocupada (Cuadro 2)³².

Cuadro 2

Participación del cuentapropismo en la población ocupada.

Comparación internacional

País	Porcentaje
Paraguay	33,8
Perú	27,2
Brasil	23,5
Chile	22,7
México	22,5
Italia	20,4
Argentina	19,0
Malasia	17,4
Nueva Zelanda	11,1
Bélgica	8,8
Australia	8,8
Suiza	7,7
Japón	7,0
Francia	5,3

Nota: para Argentina el dato es del año 2006 y para Brasil es del 2000. Para el resto de los países, año 2008.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de LABORSTA, OIT.

³² Existen limitaciones metodológicas que hacen que la información no sea plenamente comparable. Ver metodologías por país en la base LABORSTAT de la OIT.

La evolución de la *composición del cuentapropismo* en el período 2003- 2011, muestra evidencia que sustenta la hipótesis de las mejoras en la calidad del empleo. Los *cuentapropistas de subsistencia*, que son aquellos que ocupan posiciones no calificadas, redujeron su participación en la estructura ocupacional en cerca de un 50%. En tanto, los *cuentapropistas profesionales*, es decir aquellos que se desempeñan de manera autónoma en actividades altamente calificadas, y los *cuentapropistas de oficio*, que se desempeñan en posiciones ocupacionales calificadas, han ido ganando participación relativa desde 2003.

Para IV.11, del total de cuentapropistas, un 85% pertenece al grupo de *cuentapropistas de oficio*; un 10,1% son *cuentapropistas profesionales*, y por último un 4,9% son *cuentapropistas de subsistencia* (Cuadro 3).

Cuadro 3
Composición de los ocupados por categoría ocupacional
 Total aglomerados urbanos, IV.03 y IV.11

	Cuentapropistas	
	2003	2011
Profesional	8,0%	10,1%
Oficio	82,8%	85,0%
Subsistencia	9,3%	4,9%
	100,0%	100,0%

Nota: la variable calificación se utiliza como proxy de la productividad de los cuenta propia dado que no hay información sobre el capital de los emprendimientos, y es justamente la baja productividad, lo que hace que se los clasifique como trabajadores por cuenta propia de “subsistencia”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

II. 2 Características sociodemográficas del cuentapropismo

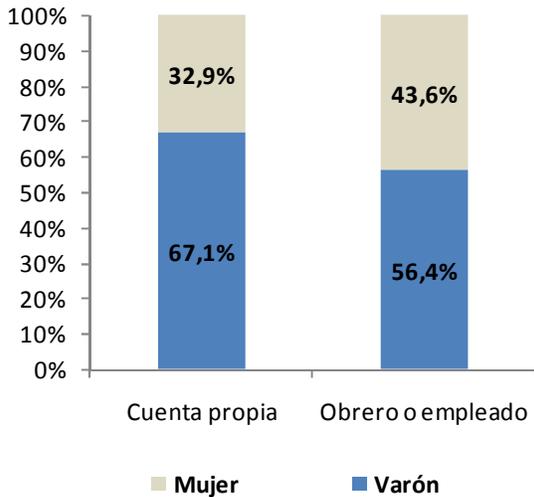
El cuentapropismo constituye una modalidad ocupacional con una mayor proporción masculina que el empleo asalariado: un 67,1% del total de cuentapropistas son hombres, mientras en el empleo asalariado representan el 56,4%. Sin embargo, la participación de mujeres es relativamente superior en el *cuentapropismo profesional* (45,2%) respecto de las categorías de oficio y subsistencia (Gráfico 2).

Gráfico 2

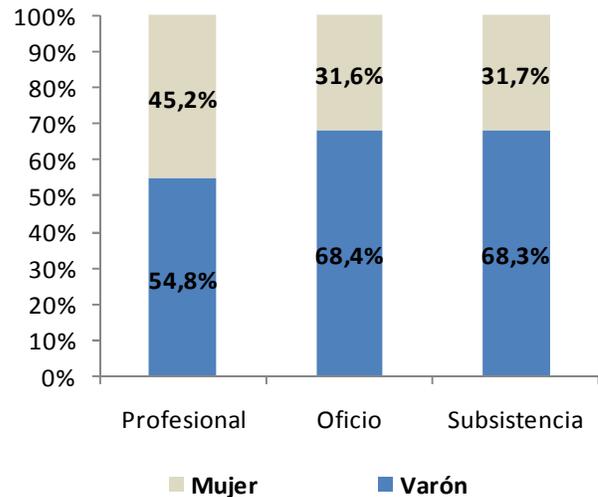
Ocupados por categoría ocupacional - Cuentapropistas, por género.

Total aglomerados urbanos, IV.11

(a) Ocupados por categoría ocupacional



(b) Cuentapropistas, por género



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

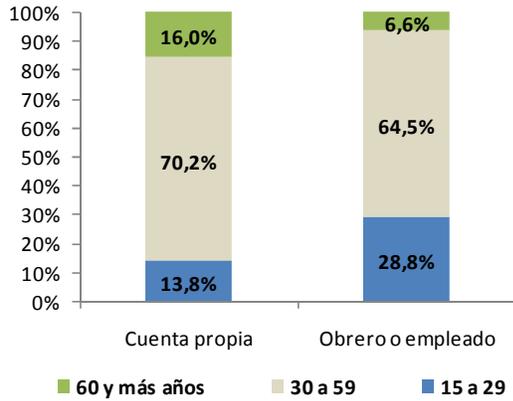
Al igual que en el empleo asalariado, el segmento de entre 30 y 59 años concentra la mayor parte del cuentapropismo (70,2%). A diferencia de éste, el cuentapropismo tiene mayor presencia relativa de adultos de 60 y más años (16,0% vs. 6,6%) y menor presencia de jóvenes de 15 a 29 años (13,8% vs. 28,8%) que resultan ser los más vulnerables, al tener principalmente una inserción como *cuentapropistas de subsistencia*, lo cual puede ser una primera aproximación de los mismos al mercado de trabajo. En tanto, en el segmento de 60 y más años hay relativamente mayor presencia de *cuentapropismo profesional* (17,6%) lo cual podría explicarse por los profesionales que continúan ejerciendo de manera autónoma alcanzada la edad de retiro (Gráfico 3).

Gráfico 3

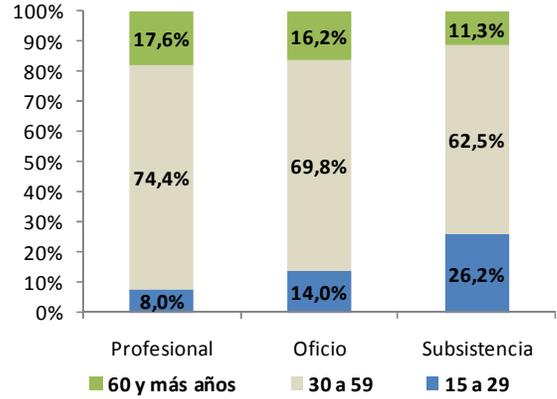
Ocupados por categoría ocupacional – Cuentapropistas por rango de edad

Total aglomerados urbanos, IV.11

a) Ocupados por categoría ocupacional



b) Cuentapropistas, por rango de edad



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

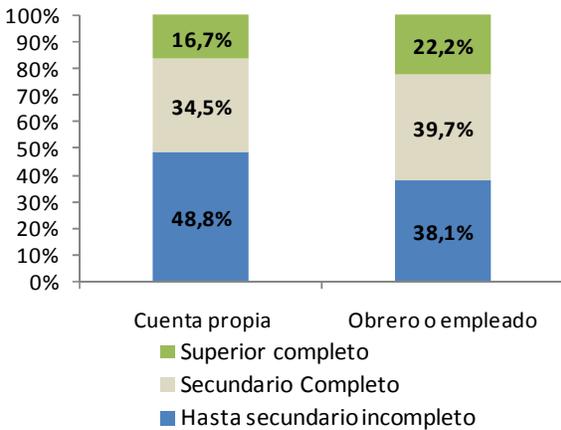
Si bien existe una brecha educativa entre los trabajadores asalariados y los cuenta propia, que se manifiesta en un mayor porcentaje de cuentapropistas con secundario incompleto (48,8%) en relación con aquellos con estudios medios y superiores, también se observa una mejora

Gráfico 4

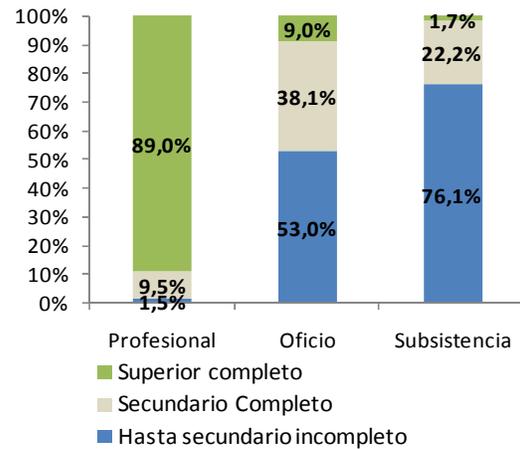
Ocupados por categoría ocupacional - Cuentapropistas, por nivel educativo.

Total aglomerados urbanos, IV.11

a) Ocupados por categoría ocupacional



b) Cuentapropistas, por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

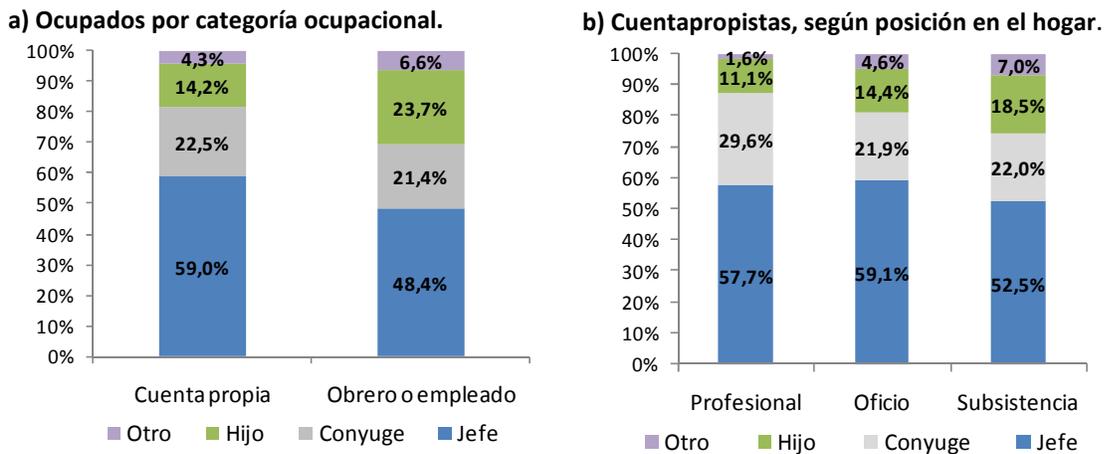
generalizada de los cuentapropistas respecto a IV.03, cuando el 57,2% no había finalizado los estudios secundarios.

Al interior del cuentapropismo, el 89% los *cuentapropistas profesionales* posee estudios superiores completos; como contrapartida el 76,1% de los *cuentapropistas de subsistencia* no han finalizado los estudios secundarios (Gráfico 4).

En el cuentapropismo se advierte una mayor proporción de jefes y cónyuges en relación con el empleo asalariado. Los *jefes* tienen una participación levemente superior en el *cuentapropismo de oficio* (59,1%) y los *cónyuges* en el *cuentapropismo profesional* (Gráfico 5).

Gráfico 5

a) Ocupados por categoría ocupacional (b) Cuentapropistas, según posición en el hogar
Total aglomerados urbanos, IV.11



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

II. 3 Características socioeconómicas del cuentapropismo

Si bien son los trabajadores asalariados quienes representan una mayor proporción en la estructura ocupacional de todas las regiones, los cuentapropistas tienen una menor presencia relativa aún respecto de los asalariados en la región Patagónica y en el GBA.

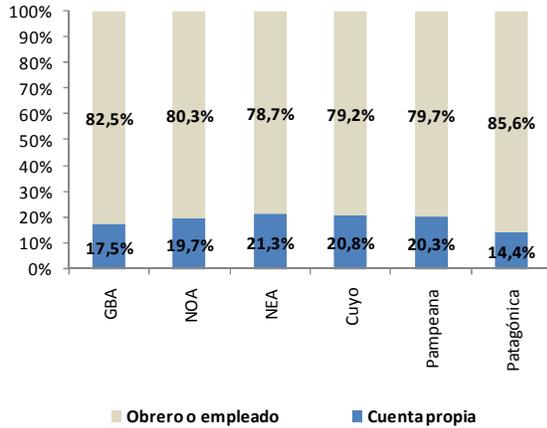
En todas las regiones son mayoría los *cuentapropistas de oficio*, pero aún en mayor proporción en la Patagonia (91,9%). En el GBA (11,7%) y la región Pampeana (10,5%) en cambio hay una mayor proporción de *cuentapropistas profesionales*. Contrariamente, en el NEA (9,4%) y en el NOA (6,6%) se advierte mayor presencia relativa de *cuentapropistas de subsistencia*. (Gráfico 6).

Gráfico 6

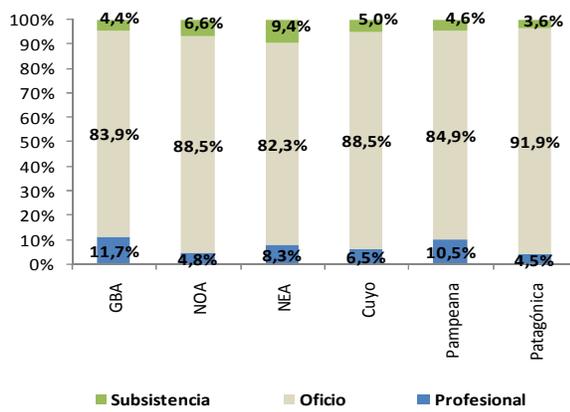
Ocupados por categoría ocupacional - Cuentapropistas, por región.

Total aglomerados urbanos, IV.11

a) Ocupados por categoría ocupacional



b) Cuentapropistas, por región



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

Los trabajadores por cuenta propia se concentran mayormente en Comercio (34,4%), Construcción (18,0%), Industria manufacturera (11,8%) y Actividades inmobiliarias y empresariales (10,4%) donde también presentan la mayor presencia relativa respecto de los asalariados.

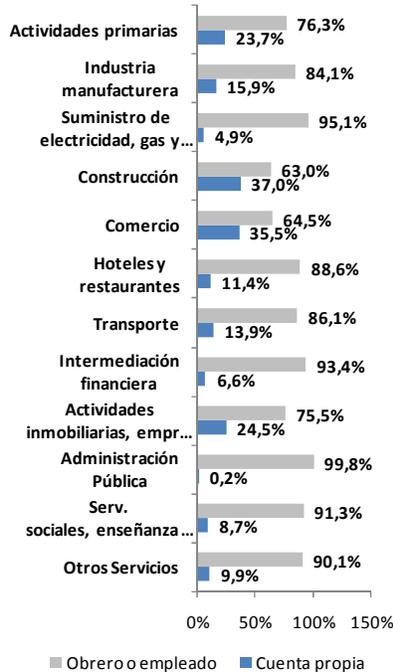
Comercio concentra al 80,9% de los *cuentapropistas de subsistencia*. En tanto que los *cuentapropistas de oficio*, se concentran también en Comercio (35%), Construcción (20,9%) e Industria Manufacturera (14,1%). Por último Actividades inmobiliarias y empresariales (54,3%) y Servicios sociales, de enseñanza y de salud (32,7%) concentran mayoritariamente a los *cuentapropistas profesionales* (Gráfico 7).

Gráfico 7

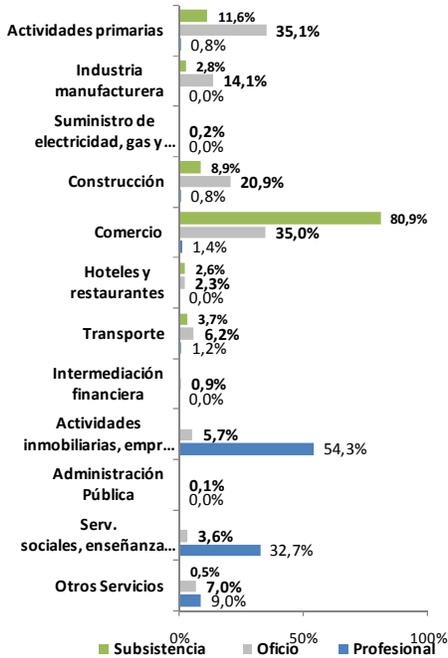
Ocupados por categoría ocupacional - Cuentapropistas, por rama de actividad.

Total aglomerados urbanos, IV.11

a) Ocupados por categoría ocupacional.



b) Cuentapropistas, por rama de actividad.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

Si bien es común creer que los cuentapropistas cuentan con varias ocupaciones, sólo el 5% de los cuentapropistas se encuentra en situación de pluriempleo, mientras que para los asalariados dicho porcentaje se duplica.

Solamente el 3,5% de los *cuentapropistas de oficio* tiene más de un empleo y dicha cifra alcanza al 5,1% para los *cuentapropistas de subsistencia*. Se advierte mayor situación de pluriempleo para los *cuentapropistas profesionales* (15,8%) (Gráfico 8).

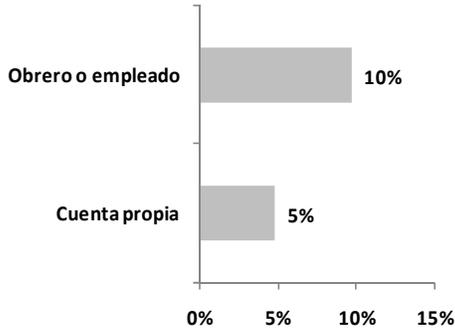
La cuestión que surge es si esta situación es voluntaria o involuntaria: se encuentra que alrededor de un 25,4% de los cuentapropistas están disponibles para trabajar más horas y 1 de cada 5, a su vez, está buscando trabajo de manera activa, lo cual refleja una situación de subocupación (17,7%) y en particular la del tipo demandante (11,2%) (Gráfico 9a).

Gráfico 8

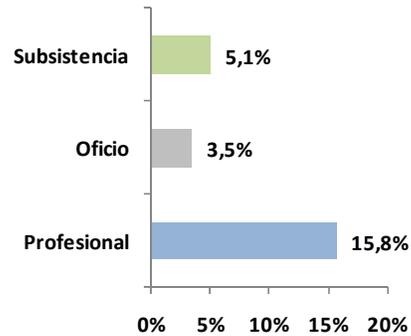
Ocupados por categoría ocupacional - Cuentapropistas, según pluriempleo

Total aglomerados urbanos, IV.11

a) Ocupados por categoría ocupacional.



b) Cuentapropistas, según pluriempleo.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

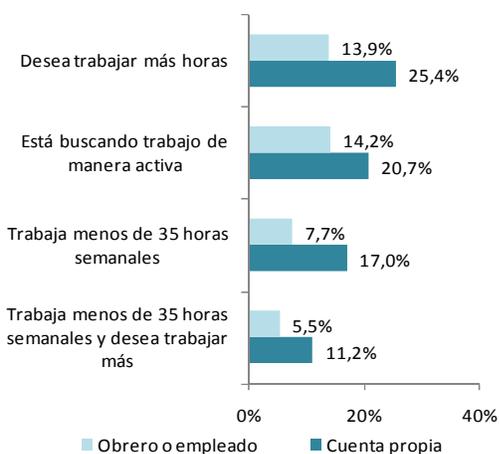
Los *cuentapropistas de subsistencia*, que trabajan en promedio 35 horas semanales, son quienes desean trabajar más horas y además están buscando empleo de manera activa (28,9% y 28,8% respectivamente) (Gráfico 9b). Este grupo, no logra trabajar más horas, y además percibe el menor salario horario (\$ 9 por hora) respecto del resto de las categorías, con lo cual, su ingreso neto de la ocupación principal (\$1.305), los deja posicionados en el mercado de trabajo en una situación desventajosa, incluso respecto de los *asalariados no registrados*, que perciben en promedio \$1.734 (Cuadro 4).

Gráfico 9

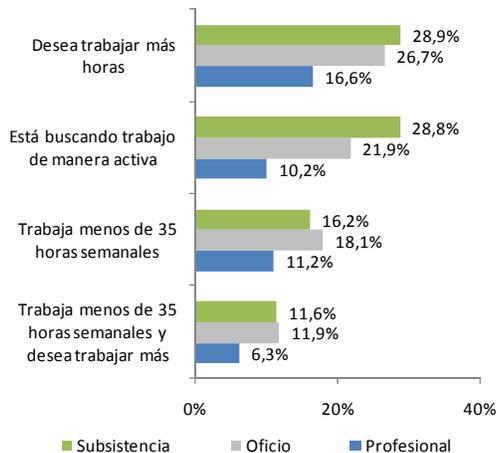
Ocupados por categoría ocupacional - Cuentapropistas, según disposición a trabajar.

Total aglomerados urbanos, IV.11

a) Ocupados por categoría ocupacional.



(b) Cuentapropistas, según disposición a trabajar.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

Los *cuentapropistas profesionales* en cambio, si bien también trabajan en promedio alrededor de 36 horas semanales, son quienes perciben las mayores remuneraciones horarias y ganan en promedio más que los *asalariados registrados* (\$4.782,5 vs \$3.999), a su vez, son quienes muestran menor predisposición a trabajar más horas (6,3%).

En una situación intermedia se encuentran los *cuentapropistas de oficio*, de los cuales un 26,7% desea trabajar más horas y un 21,9% está buscando trabajo de manera activa (Gráfico 9). En tal sentido, si bien se observa que este grupo trabaja en promedio la misma cantidad de horas semanales (45 hs) que los *asalariados registrados*, la remuneración promedio de la ocupación principal se asemeja más a la de los *asalariados no registrados*, debido a que perciben un ingreso horario alrededor de un 50% inferior respecto de los *asalariados registrados* (Cuadro 4).

Cuadro 4
Ingresos por categoría ocupacional.
Total aglomerados urbanos, IV.11

Categoría ocupacional	Ingreso medio		Horas trabajadas semanales
	de la ocupación principal	Ingreso horario	
Cuentapropistas	2.361	13	44
Profesional	4.783	33	36
Oficio	2.145	12	45
Subsistencia	1.305	9	35
Asalariados	3.216	18	43
Asalariados registrados	3.999	22	45
Asalariados no registrados	1.734	11	40

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

Algunos indicadores de calidad del empleo seleccionados permiten profundizar en la heterogeneidad del cuentapropismo, puesta en evidencia en los diferenciales salariales de los segmentos analizados³³.

³³ Para la construcción de éstos indicadores se siguieron los lineamientos propuestos en MTEySS (2006). En tal sentido, el indicador “dotación de capital físico” cuantifica la acumulación de tres atributos de disponibilidad de capital físico recabados por la EPH: locales, vehículos, y equipos o maquinarias. El indicador “estabilidad laboral” cuantifica el porcentaje de ocupados por cuenta propia que cuentan con más de 5 años de antigüedad en su ocupación principal. El indicador “actividad familiar” cuantifica el porcentaje de ocupados por cuenta propia cuyo negocio, empresa u actividad es de tipo familiar. El indicador “desempeño fuera de establecimiento o local” cuantifica el porcentaje de ocupados por cuenta propia que realizan sus tareas en un puesto o kiosco callejero, en vehículos, en obras, en sus propias viviendas, en la vivienda del socio, en el domicilio del cliente, en la calle, en espacios públicos o en otros lugares excluidos local, oficina, establecimiento, negocio, taller, chacra o finca (MTEySS, 2006; INDEC, 2003).

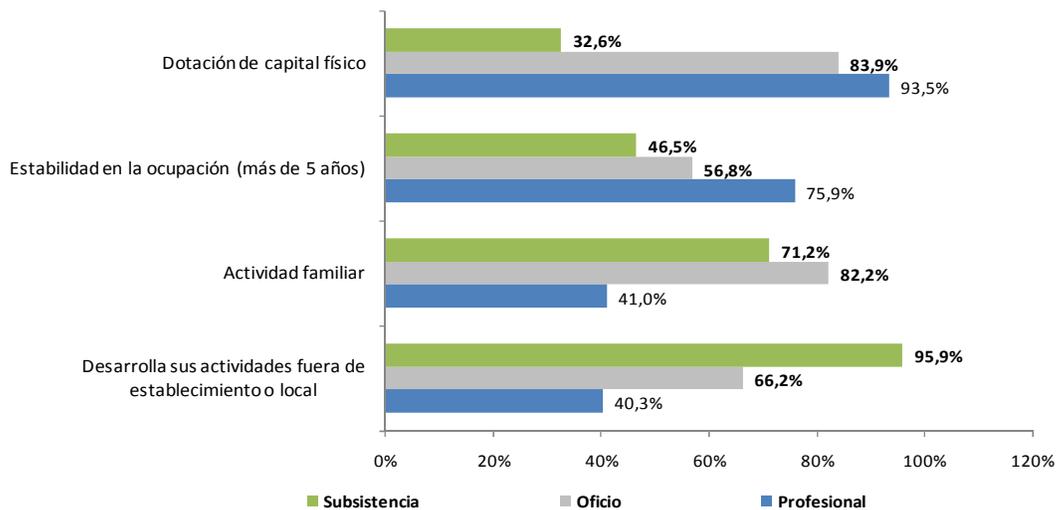
Los cuentapropistas que poseen mayor estabilidad en la ocupación y el mayor acervo de capital físico son los *profesionales*. De éstos el 75,9% tiene una antigüedad mayor a 5 años en su ocupación y un 93,5% posee locales, vehículos, y maquinarias propias o prestadas para el desarrollo de la actividad.

Los que poseen menor estabilidad en la ocupación y menor dotación de capital físico, además de desempeñarse principalmente en una actividad fuera de un establecimiento o local, y del tipo familiar son los *cuentapropistas de subsistencia*: el 95,9% desarrolla una actividad en la calle, un 71,2% afirma que la actividad es familiar, sólo el 46,5% tiene más de 5 años en la actividad y solo un 32,6% posee algún tipo de capital físico.

Los *cuentapropistas de oficio* también cuentan con una importante dotación de capital físico (83,9%). Se destaca además que el 82,2% de los cuentapropistas de oficio afirma realizar una actividad del tipo familiar. Al interior de este grupo, más del 50% posee una antigüedad mayor a 5 años en su ocupación. Además un 66,2% realiza actividades fuera de un establecimiento o local, que podría ser el caso de los albañiles, pintores y electricistas, que trabajan en hogares particulares.

Respecto de IV.03, todas las categorías del cuentapropismo aumentaron su dotación de capital físico y gozaron de una mayor estabilidad en la ocupación. También se incrementó la proporción de cuentapropistas profesionales con actividad familiar (41% vs. 27,9% en IV.03) y se redujo la de los cuentapropistas de subsistencia (71,2% vs. 96,4%), todo lo cual indica cambios en el perfil de los emprendimientos familiares y se interpreta como una mejora en la calidad del empleo.

Gráfico 10
Trabajadores por cuenta propia según indicadores seleccionados
 Total aglomerados urbanos, IV.11



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC

III. Consideraciones Finales

El trabajo por cuenta propia constituye un universo heterogéneo que incluye desde los trabajadores de subsistencia que se insertan en el empleo independiente como “refugio” ante la ausencia de mejores alternativas ocupacionales, hasta profesionales independientes que cuentan con habilidades para los emprendimientos y capital para llevarlos adelante y en tal caso esta modalidad de empleo constituye una elección.

El trabajo por cuenta propia, a diferencia del asalariado, suele generar ingresos volátiles y el trabajador asume los riesgos de su actividad, no contando en todos los casos con suficiente capacidad económica para una inserción sustentable, en particular en el caso de los trabajadores de subsistencia. A su vez, son los mismos trabajadores independientes quienes deben registrarse en la seguridad social, a diferencia de los asalariados a quienes los formaliza su empleador.

En dicho contexto, una de las perspectivas teóricas suele explicar dicha decisión como un proceso de elección del propio cuentapropista, donde toma relevancia su posición frente al riesgo y su restricción presupuestaria en un contexto donde los instrumentos de control y cumplimiento respecto del registro son débiles. Sin embargo, desde la teoría de los mercados de trabajos segmentados, se plantea que la elevada incidencia de este tipo de inserciones suele estar vinculada con un menor grado de desarrollo de la economía, donde el sector informal, de baja productividad se constituye en un refugio o estrategia de subsistencia para los grupos marginados.

En términos internacionales, Argentina presenta una participación del cuentapropismo al interior de su estructura ocupacional cercana a la de países como México y Chile, con economías de similar nivel de desarrollo. La evidencia para Argentina 2003-2011 indica que, en un contexto en el cual las tasas de crecimiento anual del PIB resultaron en promedio del 7,7%, si bien hubo un incremento en términos absolutos de 80.000 ocupados cuentapropistas acorde con las mejoras generalizadas del empleo, la participación relativa de los mismos se redujo en un 2,9 puntos porcentuales, lo cual se encuentra en línea con la visión que afirma que cuanto mayor es el grado de desarrollo de una economía, menor es la participación del trabajo por cuenta propia, en particular del de subsistencia, en las estructuras ocupacionales, que en el período bajo estudio se redujo del 9,3% al 4,9% dentro del cuentapropismo.

La *caracterización sociodemográfica* del cuentapropismo en la Argentina actual permite afirmar que el trabajador por cuenta propia promedio es hombre, jefe de hogar, de entre 30 a 59 años y con bajo nivel educativo. Se destaca asimismo la mayor participación relativa del *cuentapropismo profesional* en las mujeres y en los mayores de 60 años.

La *caracterización socioeconómica* indica que, respecto de las ramas de actividad, los cuentapropistas se concentran mayormente en Comercio, Construcción, Industria, y Servicios Inmobiliarios y empresariales. Sólo el 5% de los trabajadores por cuenta propia se encuentra en condición de pluriempleo, aunque el 25,4% desea trabajar más horas y uno de cada cinco está buscando trabajo de manera activa, particularmente aquellos trabajadores por cuenta propia de subsistencia, que se concentran relativamente más en la región NEA y NOA. Este grupo a su vez es el más vulnerable al contar con menor estabilidad en el empleo, menor dotación de capital físico, y desarrollar sus actividades fuera de un establecimiento o local. Por otra parte su ingreso neto de la ocupación principal, los deja posicionados en el mercado de trabajo en una situación desventajosa, incluso respecto de los *asalariados no registrados*. En el otro extremo los *cuentapropistas profesionales* perciben las mayores remuneraciones horarias y ganan en promedio más que los asalariados registrados.

El panorama presentado da cuenta de la necesidad de considerar la heterogeneidad del cuentapropismo en la elaboración de políticas públicas, en particular para los segmentos más vulnerables.

Referencias

APELLA, Ignacio y CASANOVA, Luis (2008): “Los trabajadores independientes y el sistema de seguridad social. El caso del Gran Buenos Aires” en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Banco Mundial y MTEySS.

CALERO, Analía (2012): “El cuentapropismo en Argentina 2003- 2011: el caso de los monotributistas sociales”. Seminario Internacional “*Las reformas sociolaborales en América Latina durante el siglo XXI. Diagnóstico y políticas*”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 3 y 4 de octubre de 2012.

INDEC (2001): “Clasificador Nacional de Ocupaciones. CNO - 2001”.

INDEC (2003): “Diseño de Registro y Estructura para las bases de microdatos. Individual y de Hogar”.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2006): “La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación”. Estudio realizado por Eduardo Lepore y Diego Schleser de la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2007). *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social.

Año IV. Nº 4. Pablo Casali y Fabio Bertranou Coordinadores. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

PINTO, Aníbal (1976): "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

PREALC (1978): "Sector informal. Financiamiento y políticas", PREALC, OIT.

PREBISCH, Raúl (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*. CEPAL. Mayo de 1949.

RUFFO, Hernán (2011): "El trabajo independiente en los registros de la seguridad social" en *Trabajadores Independientes, Mercado Laboral e Informalidad en Argentina*. F. Bertranou y R. Maurizio/ Editores, OIT.

Estructura Tributaria Argentina 1997-2012

Federico Balbi, Francisco Ballester, Marcela de Maya, Natalia Reynoso,

Jerónimo Rodríguez Usé

I. Introducción

La siguiente Nota Técnica presenta un análisis descriptivo del conjunto de impuestos nacionales que conforman el Sistema Tributario Argentino, en el período 1997-2012. Los cambios legislativos, introducidos a nivel nacional, desde 1997 en adelante, llevaron a considerar ese año como el punto de partida del período seleccionado.

El análisis se divide en dos secciones. La primera de ellas centra su atención a nivel agregado de los tributos recaudados por la Nación. La misma describe la evolución de la capacidad recaudatoria y la estructura tributaria durante el período seleccionado, destacándose el cambio en el peso relativo de los distintos impuestos en relación a la recaudación tributaria total. Asimismo, con el objetivo de completar el análisis, se incluye una revisión del gasto tributario vigente.

En la segunda sección se presenta un análisis de los gravámenes más destacados.

II. Análisis del Régimen Impositivo Nacional

II. 1 Evolución de la Capacidad Recaudatoria

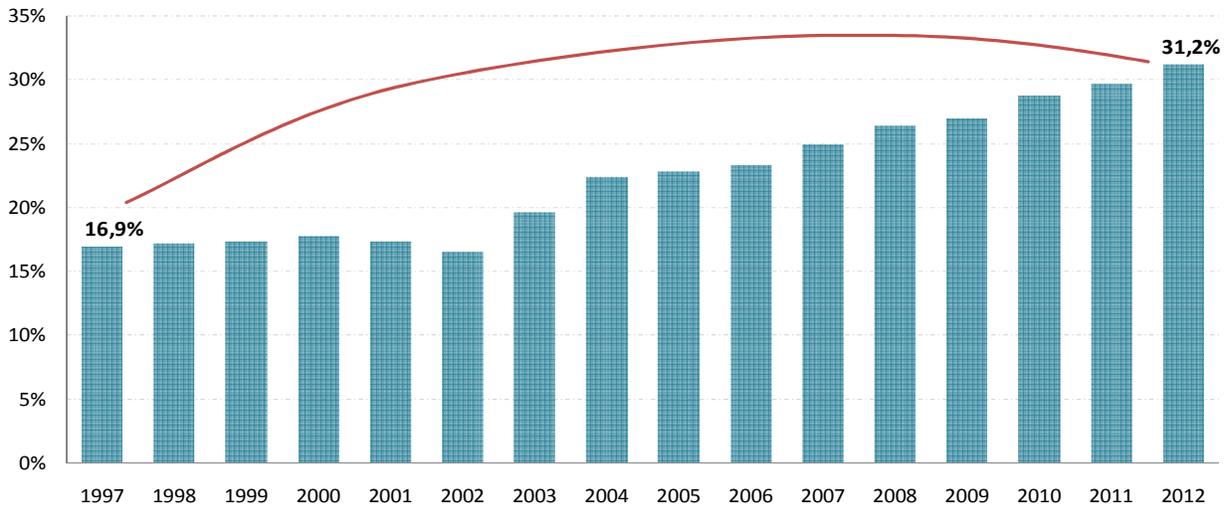
Uno de los primeros aspectos a ser destacados es el crecimiento sostenido que ha experimentado la capacidad recaudatoria³⁴ desde 2003 hasta la fecha. Como se observa en el **Gráfico 1**, durante los últimos años de la década del noventa y los comienzos de los años dos mil, el total de recursos tributarios recaudados por la nación mostraba valores estables, cercanos al 17% del Producto Interno Bruto (PIB), a partir de 2003 se observa un incremento sostenido de este indicador, representando hacia el año 2012 un 31.2% del PIB. La recuperación económica experimentada del 2003 en adelante redundó en mejoras de las bases imponibles³⁵ de los distintos tributos y contribuyó a incrementar el grado de cumplimiento de las

³⁴ Definida como el cociente entre la recaudación tributaria y el Producto Bruto Interno (PIB).

³⁵ Base Imponible se define como “la magnitud dineraria que resulta de la valoración del hecho imponible. Es el monto sobre el cual se aplica la tasa o alícuota para determinar el impuesto base sujeto a tributación”. Diccionario Tributario (Taleva Salvat, 2009).

obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Esto ha permitido exhibir crecientes logros en materia de solvencia fiscal y financiamiento de programas para mejorar la distribución del ingreso.

Gráfico 1
Capacidad Recaudatoria.
En % del PIB 1997-2012

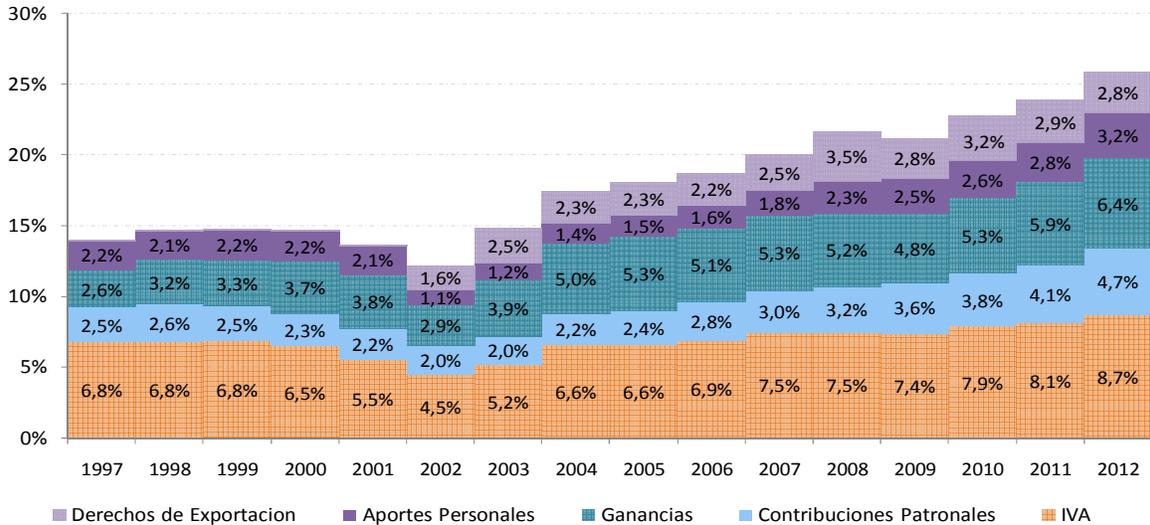


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Los **Gráficos 2 y 3** ilustran la participación en el PIB de impuestos seleccionados. Los Derechos de Exportación, las Contribuciones a la Seguridad Social, el Impuesto a las Ganancias y el IVA constituyen el conjunto de tributos cuya recaudación ha tenido una participación destacada en términos del PIB superando los 25 puntos porcentuales para 2012 –**Gráfico 2**–.

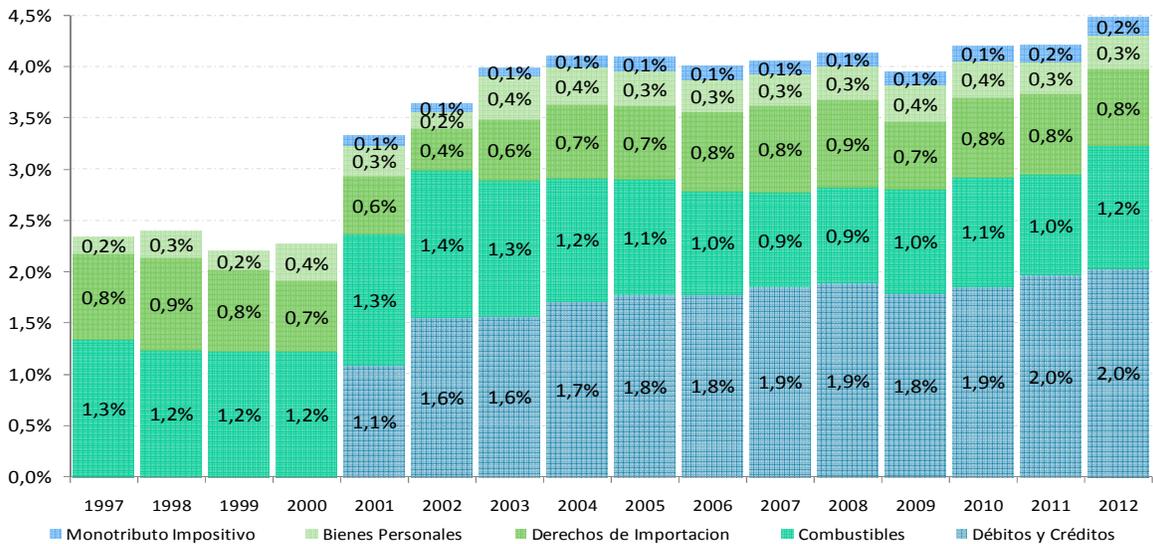
En ambos gráficos, se observa que el aumento se debe en gran parte, a la mayor participación del Impuesto a las Ganancias (que aumenta del 2.6% al 6.4 % del PIB), a la reformulación de los Derechos sobre las Exportaciones a partir de 2002 y a la introducción del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (también denominado “Impuesto al Cheque”) en 2001.

Gráfico 2
Participación de Impuestos seleccionados en el PIB.
 En % del PIB 1997-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Gráfico 3
Participación de Impuestos seleccionados en el PIB.
 En % del PIB 1997-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda.

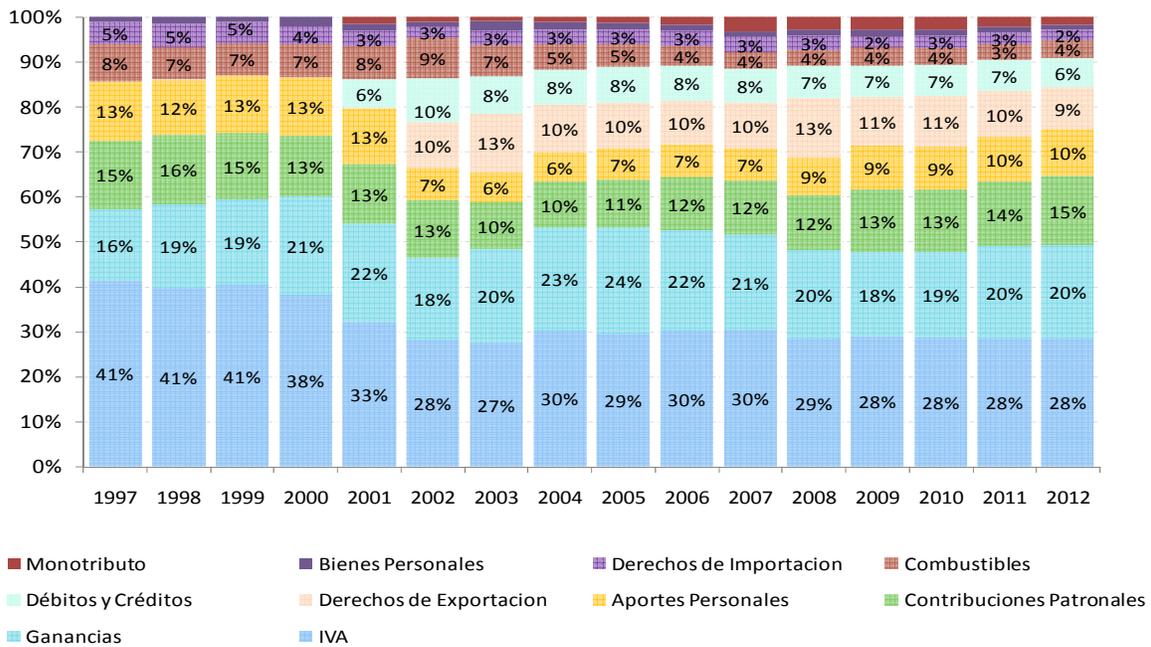
II. 2 Estructura Tributaria

En el período bajo análisis, se destaca la importante participación que ha tenido la imposición sobre los consumos, fundamentalmente el IVA-Gráfico 4- Este hecho genera que el régimen

impositivo esté concentrado en impuestos de tipo indirectos los cuales poseen una amplia capacidad de traslado de la carga tributaria hacia el consumidor. Esta característica dota de regresividad al sistema pues son impuestos cuyas alícuotas son independientes del nivel de ingresos del contribuyente.

A partir del año 2002, estos tributos comienzan a ver reducida su participación, cediendo terreno a favor de aquellos que gravan a la renta y a la propiedad. Respecto a la imposición sobre la renta, el incremento se explica por la importante mejora en el nivel de actividad que operó desde 2003 en adelante. Este impulso contribuyó a incrementar las ganancias generadas por las sociedades y las personas físicas.

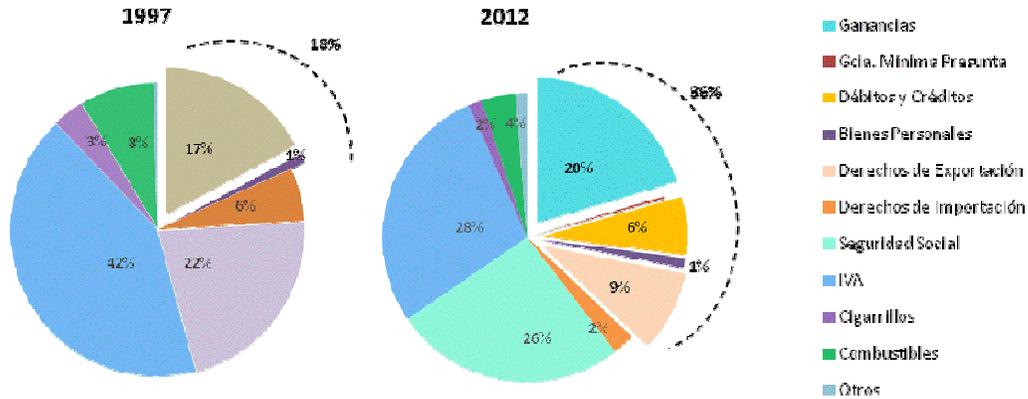
Gráfico 4
Estructura tributaria Por Impuesto 1997 y 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda.

Para una mejor comprensión de las modificaciones ocurridas entre la década del noventa y la actual, el **Gráfico 5** muestra la conformación de la estructura tributaria en 1997 y 2012.

Gráfico 5
Estructura tributaria 1997 y 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

En primer lugar, se observa que la imposición directa en 1997 representaba el 18% de la recaudación total mientras que en 2012 ascendió a 36%³⁶. A su vez, con la redefinición de los Derechos de Exportación y la vigencia plena del impuesto sobre los Débitos y Créditos, la tributación directa no sólo aumenta su participación en el total de recaudación, sino que se diversifica.

En segundo término, la imposición sobre los consumos (IVA, Combustibles y Cigarrillos entre otros) que en 1997 representó el 53% del total recaudado, en 2012 su peso desciende casi 19 puntos porcentuales para ubicarse en el 34% del total recaudado.

En lo que respecta a los Ingresos de la Seguridad Social, su crecimiento en la participación del total de recaudación es atribuido al aumento del empleo formal, el incremento de la remuneración imponible y los diversos cambios legislativos. Entre los cambios más destacables puede señalarse la estatización de las AFJP y la paralela creación del Sistema Previsional Argentino (SIPA)³⁷, que permitieron ampliar la cobertura del Sistema de Seguridad Social Asimismo, los cambios introducidos en los topes de la remuneración imponible sobre la cual se calculan los Aportes Personales, permitieron ampliar el conjunto de recursos destinados a financiar mejoras en las prestaciones otorgadas a los beneficiarios.

³⁶ Siguiendo a Cetángolo y Sabaini (2009), se han considerado como impuestos directos a los Impuestos sobre la Renta, sobre la Propiedad, a los Créditos y Débitos Bancarios y los Derechos de Exportación.

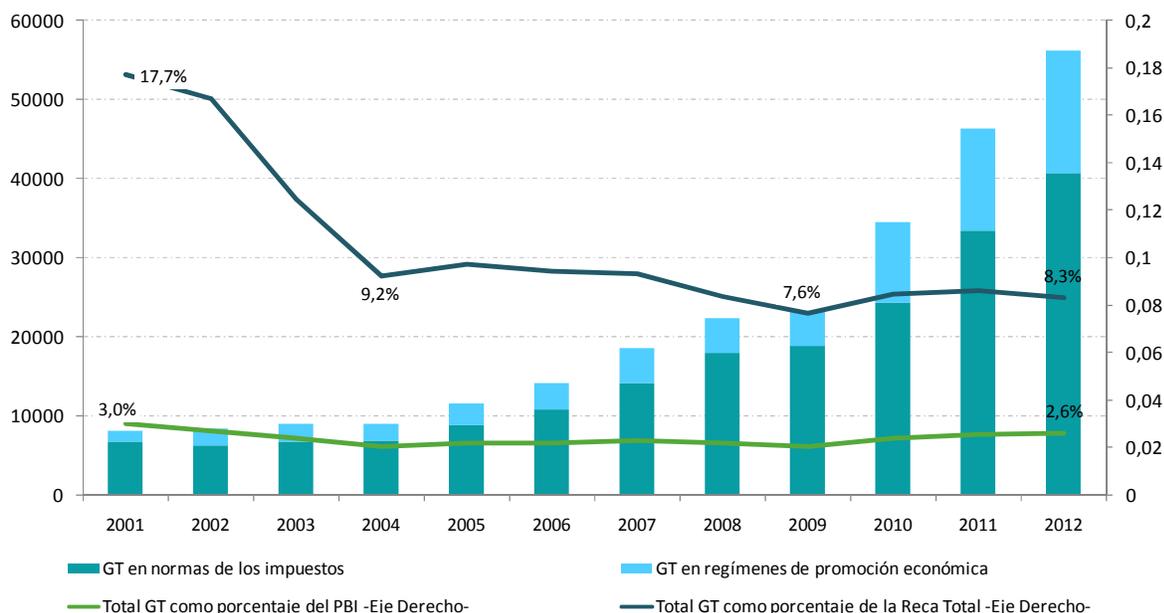
³⁷ El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) entra en vigencia en diciembre de 2008 a través de la Ley N° 26.425 la cual elimina el sistema de capitalización.

II. 3 Gasto Tributario

Se entiende por gasto tributario al conjunto de concesiones tributarias que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades, regiones, etc., y tienen por objetivo financiar políticas llevadas a cabo por el Estado. Por extensión, se aplica también ese título al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar las concesiones aludidas (Martín, 2009).

Como se indica en el **Gráfico 6**, la participación del Gasto Tributario en el PIB se ha mantenido constante entre 2001³⁸ y 2012. En lo que refiere a su participación dentro de la recaudación total, se observa que la misma ha caído alrededor de 9 puntos porcentuales pasando de 17,7% en 2001 a 8,3% en 2012.

Gráfico 6
Gasto Tributario por Impuesto 2001 y 2012.
En % del PIB y en millones de pesos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda.

Para el caso argentino, el gasto tributario puede tener origen en las normas de los distintos impuestos o en determinadas políticas de promoción.

³⁸ Los datos sobre Gasto Tributario se encuentran disponibles a partir de 2001.

Dentro del gasto originado en las normas de los impuestos, las exenciones³⁹ afectan principalmente a la recaudación del IVA y del Impuesto a las Ganancias.

Entre las primeras, se destacan las prestaciones de servicios educativos y las ventas e importaciones de medicamentos para uso humano, entre otras. Las segundas, comprenden la eximición del impuesto a las ganancias de las rentas generadas por los intereses de títulos públicos, de depósitos en entidades financieras de las personas físicas y por los ingresos de magistrados y funcionarios del poder judicial

Respecto al gasto tributario generado en **regímenes de promoción**, el IVA y los aranceles sobre el Comercio Exterior han sido los recursos más afectados en esta clase de gasto.

Entre las franquicias tributarias comprendidas en este gasto, en particular se encuentran el régimen de promoción económica de Tierra del Fuego⁴⁰ la promoción de las pequeñas y medianas empresas⁴¹ el régimen de promoción de la industria del software⁴² y la promoción a la actividad minera⁴³. Si bien este tipo de gasto tiene por objeto el desarrollo de sectores productivos o regiones consideradas estratégicas, en algunos casos su prolongación en el tiempo, podría generar inequidades respecto de otras actividades o regiones que tributan normalmente.

III. Análisis por impuesto

III.1 Impuesto a las Ganancias

Conforme datos publicados por la Secretaría de Hacienda, durante 2012 el Impuesto a las Ganancias es el tributo de mayor peso entre aquellos gravámenes que componen la tributación directa. En virtud de ello, este tributo es el más progresivo dentro del Sistema Tributario Argentino.

Como puede observarse en el **Gráfico 7**, la recaudación de este impuesto en términos del PIB se duplicó entre 1997 y 2012, llegando a representar 6,4 puntos porcentuales en este último año. En términos de la recaudación total durante igual período, los ingresos del impuesto a las ganancias han mantenido una participación relativamente constante entre puntas, pero con oscilaciones entre los años analizados.

³⁹ Entendiéndose por tales la liberación de la obligación que debiera cumplir el contribuyente.

⁴⁰ Ley 19.640

⁴¹ Ley N° 24.467

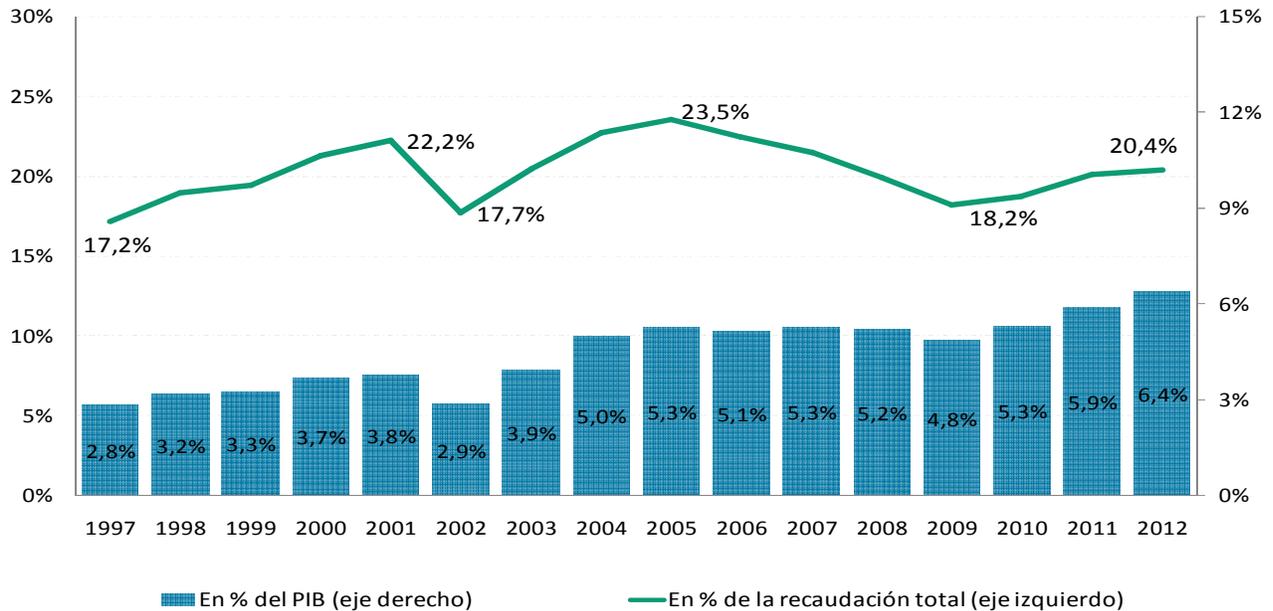
⁴² Ley N° 25.922

⁴³ Ley 21.196

Gráfico 7

Evolución del Impuesto a las Ganancias 1997-2012.

En % del PIB y de la Recaudación tributaria total.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Son al menos tres las causas que pueden explicar estos hechos: las variaciones que experimentó el PIB como consecuencia de cambios en el nivel de actividad, los cambios en la composición en la estructura tributaria y en la legislación del impuesto a las ganancias.

Entre 1997 y 2001 el desempeño de la recaudación de este impuesto puede atribuirse a la Reforma Tributaria implementada en 1998 mediante la Ley 25.063⁴⁴ y a la introducción de un esquema de reducción de las deducciones personales en el ingreso gravado aplicado desde el año 2000⁴⁵. Entre los aspectos más destacados de la reforma, se encuentra la incorporación de un nuevo tramo de ingresos gravados para las personas físicas, a las que se les fijó una alícuota del 35% y el incremento del 33% al 35% de la alícuota aplicada a las sociedades. Ambos hechos colaboraron a que la recaudación del impuesto a las ganancias se incremente por encima de las variaciones experimentadas por el PIB nominal, puesto que favorecieron la ampliación de la base imponible del tributo.

⁴⁴ B.O. 30/12/1998.

⁴⁵ Entre 2000 y 2008, las deducciones personales se aplicaban siguiendo un esquema de reducción conforme aumentaba la ganancia neta del contribuyente. Este esquema denominado coloquialmente como “Tabla de Machinea” fue derogado mediante la Ley N°26.477 en 2008, entrando en vigencia a partir del período fiscal 2009.

Debido a que los importes que se ingresan por el impuesto a las ganancias en cada año responden a los resultados obtenidos durante el año anterior, los ingresos operados durante 2002 reflejaron las consecuencias de la crisis económica desatada en 2001. Esta situación comienza a revertirse a partir de 2003 cuando se inicia un aumento sostenido en la recaudación del tributo, el cual se explica principalmente por la mejora en el nivel de actividad.

Para el caso de las personas físicas, cabe destacar la mejora que operó sobre los ingresos de quienes pertenecen a la cuarta categoría⁴⁶ del impuesto, producto de reiterados aumentos salariales.

Otra causa que ayuda a entender la evolución del impuesto a las ganancias desde 2003, es la variación en la composición de la estructura tributaria a favor de la tributación directa. Además de los aranceles sobre el comercio exterior y las contribuciones a la seguridad social, los impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital ganaron terreno en detrimento de la tributación directa.

Entre 2006 y 2008 la recaudación por el impuesto a las ganancias reduce su participación en la recaudación total. La causa de este hecho ya no está asociada a un período de recesión, por el contrario, los aumentos en el nivel de actividad y de salarios verificados en esos años permitieron implementar ajustes en términos de las deducciones personales de las personas físicas, llevándolas a niveles acordes con el nuevo contexto económico. Es así como durante 2006⁴⁷, 2007⁴⁸ y 2008⁴⁹ tuvieron lugar diversos incrementos en el mínimo no imponible (MNol).

En 2008 se desata una importante crisis a nivel internacional que afectó el ritmo del crecimiento de la actividad económica. Los ingresos por el impuesto a las ganancias en términos del PIB registrados en 2009 muestran un leve descenso. No obstante, la eliminación del esquema de reducción de las deducciones personales aprobado en diciembre de 2008 y con vigencia para el ejercicio fiscal 2009, colaboró a morigerar la reducción de los ingresos derivados de la recaudación del impuesto a las ganancias. Una vez superados los efectos adversos de la crisis se

⁴⁶La "cuarta categoría" del impuesto a las ganancias se introduce en el año 1973 a través de la Ley N°20.628. Según el art. N° 78 de la misma, "*Constituyen ganancias de cuarta categoría las provenientes: a) Del desempeño de cargos públicos; b) Del trabajo personal ejecutado en relación de dependencia; c) De las jubilaciones, pensiones, retiros o subsidios de cualquier especie en cuanto tengan su origen en el trabajo personal y de los consejeros de las sociedades cooperativas; d) De los servicios personales prestados por los socios de las sociedades cooperativas mencionadas en la última parte del inc. e) del art. 45 que trabajen personalmente en la explotación, inclusive el retorno percibido por aquellos; e) Del ejercicio de profesiones liberales y de funciones de albacea, síndico, mandatario, gestor de negocios, director de sociedades anónimas y fideicomisario; f) Los derivados de las actividades de corredor, viajante de comercio y despachante de aduana.*"

⁴⁷ Decreto (PEN) N° 314/06.

⁴⁸ Decreto (PEN) N° 298/07 y Ley N° 26.287/07.

⁴⁹ Decreto (PEN) N° 1426/08.

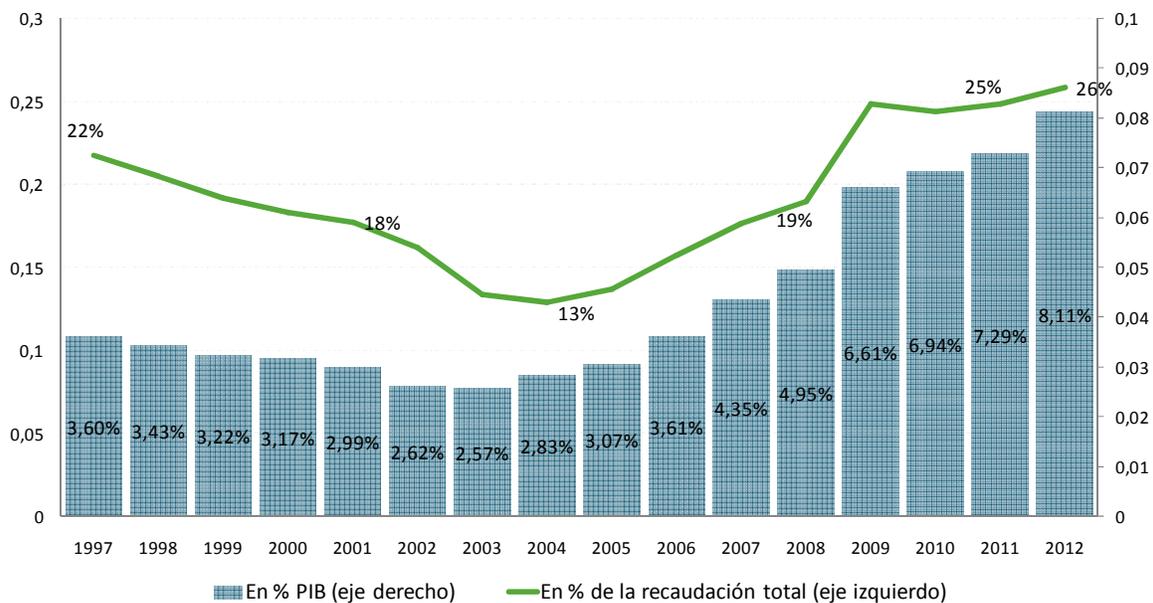
produce una mejora en la recaudación del impuesto en términos del PIB y de la recaudación total. Esto permitió introducir nuevos incrementos en las deducciones personales para las personas físicas en 2010 y 2011⁵⁰.

III. 2 Contribuciones a la Seguridad Social

Bajo este concepto se encuentran comprendidos los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, junto con los ingresos percibidos por el aporte previsional del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo Previsional) y los regímenes de regularización para trabajadores autónomos y monotributistas (Leyes N° 24.476 y 25.865).

El **Gráfico 8** muestra la evolución de la recaudación en términos del PIB y en porcentajes

Gráfico 8
Recursos de la Seguridad Social 1997-2012.
En % del PIB y de la Recaudación Total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

del total recaudado para el período 1997-2012. Para los años anteriores a la creación del SIPA, no se considera la recaudación de contribuciones patronales con destino al antiguo régimen de capitalización.

⁵⁰ RG (AFIP) N° 2867/10, RG (AFIP) N° 3073/11 y Ley N° 26.731.

Se observa, a partir de 2003, un incremento sostenido en la recaudación producto de la recuperación económica y las mejoras en el mercado de trabajo. En 2009, fruto de la eliminación del régimen de capitalización y la unificación del sistema previsional (a partir de la Ley 26.425), se observa un incremento sustancial de la recaudación. Entre 2008 y 2009 la misma pasa de representar 5 p.p., a aproximadamente 6,6 p.p. del PIB. En el mismo sentido, la recaudación en concepto de Seguridad Social en 2009 representó un 24,8% de la recaudación total mientras que en 2008 su participación fue del 19%.

III. 3 Impuesto a los Débitos y Créditos

El impuesto a los débitos y créditos (comúnmente llamado “impuesto al cheque”) fue aprobado en marzo de 2001, mediante la Ley 25.413, con el objetivo de hacer frente a la crisis económica.

El impuesto a los débitos y créditos es considerado como directo, dado que incide directamente sobre los usuarios de cuentas bancarias, sin posibilidad de trasladar la carga hacia otra persona. Además, se trata de un tributo de carácter regresivo ya que su alícuota no depende del monto de la base imponible, es decir, del monto del crédito o el débito efectuado.

Otra característica del tributo radica en que, dado que es plurifásico (se aplica en todas las ramas y en todas las etapas de la producción), produce un efecto acumulativo. Esto significa que la incidencia del gravamen se va multiplicando conforme se superan etapas de la producción, lo que termina afectando los precios de mercado de los bienes y servicios.

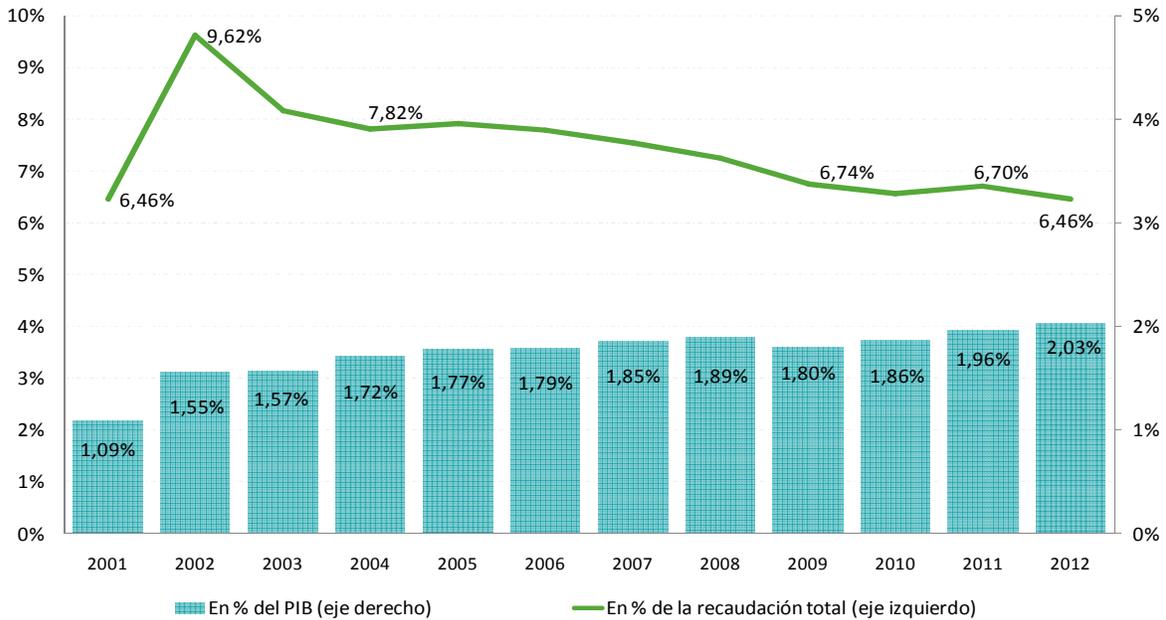
En el **Gráfico 9** se observa que en 2012 la recaudación del impuesto al cheque representaba un 2% del PIB y cerca del 6,5% de la recaudación total.

La base imponible de este impuesto está relacionada directamente con el nivel de actividad, por lo que la recaudación del mismo ha mostrado un crecimiento casi sostenido en términos del PIB durante toda su existencia, registrando una única caída en el 2009. Además, en agosto de 2001 la alícuota del impuesto se incrementó del 4‰ al 6‰, valor en el que se mantiene en la actualidad.

Gráfico 9

Recaudación del Impuesto a los débitos y créditos 2001-2012.

En % del PIB y de la Recaudación Total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda.

III. 4 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Es un impuesto al consumo de bienes y servicios que recae en todas las fases de los ciclos de producción y distribución. El método de cálculo utilizado para la liquidación de este tributo permite que el mismo incida una sola vez en el precio final. De esta forma se evitan los llamados efectos **cascada y pirimidación**⁵¹.

Este impuesto es el de mayor peso en la recaudación, razón por la cual se sostiene que aporta un alto grado de regresividad al régimen Tributario Argentino. Sin embargo, para atenuar estas características contempla la aplicación de exenciones y alícuotas diferenciales.

Entre los bienes que están **exentos** del IVA, cabe destacar la leche, el agua natural, la educación privada, los libros, los medicamentos, la investigación científica y los espectáculos deportivos

⁵¹ Se entiende por efecto cascada a la “acumulación de impuesto sobre impuesto en las ventas sucesivas que afecta la eficiencia” Diccionario Tributario (Taleva Salvat, 2009).

Adicionalmente, el efecto pirimidación se puede producir en todo tipo de impuestos indirectos. Cuando los empresarios fijan sus precios usando márgenes comerciales, es decir, cuando añaden al coste de las materias primas, un porcentaje para cubrir los gastos de transformación y sus beneficios. (UNED)

entre otros. En cuanto a los bienes gravados, el tributo dispone de la aplicación de tres tipos de alícuotas. Una alícuota general (21%); una alícuota reducida, (10.5%) y una alícuota incrementada (27%).

Entre los bienes y servicios gravados con la **alícuota reducida** se destacan alimentos básicos como el pan, las legumbres, frutas y verduras, también las publicaciones gráficas como diarios, libros y revistas, los servicios prestados por las cooperativas de trabajo, los servicios de salud y determinados bienes de capital, entre otros. Adicionalmente, entre los bienes alcanzados con la **alícuota incrementada** pueden citarse las ventas de gas, de energía eléctrica (excepto alumbrado público) y la prestación de servicios de provisión de agua corriente, cloacales y de desagües.

Adicionalmente, este impuesto posee una serie de regímenes especiales que consisten en devoluciones y reintegros del impuesto que responden a motivos diversos. Entre ellos se destacan las Devoluciones a los Exportadores⁵², los Reintegros del impuesto por compras efectuadas por turistas extranjeros en el país y el Régimen de devolución parcial del impuesto a quienes efectúen operaciones con Tarjetas de Débito.

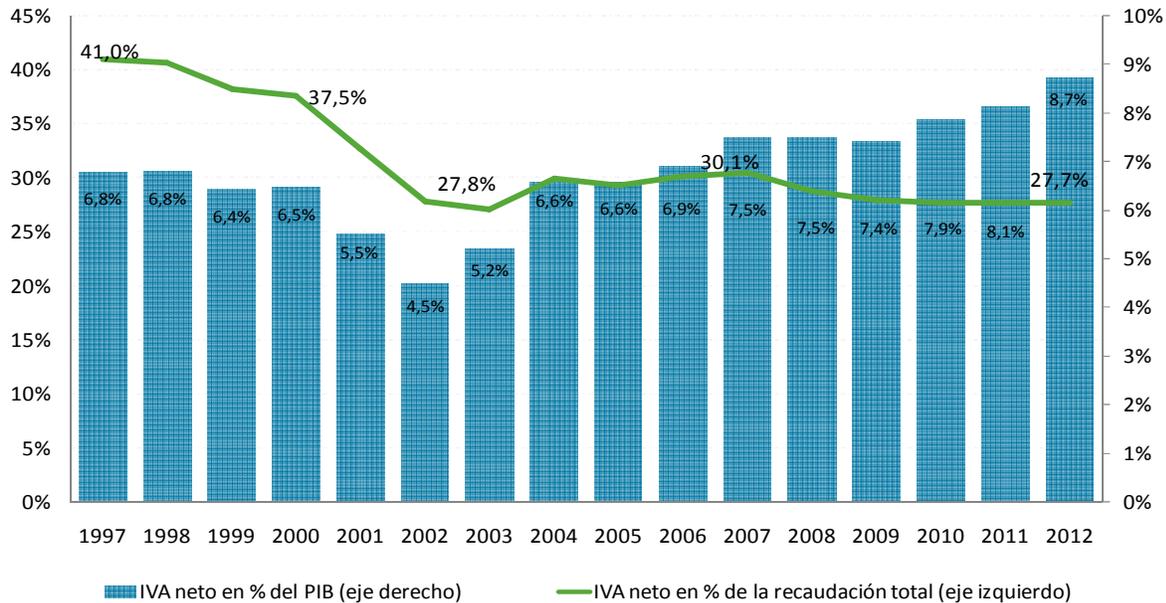
En términos de recaudación, la participación relativa del IVA descendió sustancialmente a lo largo del período analizado: mientras que en el período 1997-1999 representaba el 44,9% de la recaudación total, en el periodo 2010-2012 representó, en promedio, el 28,9%. Esto se debe a la evolución que ha mostrado la estructura tributaria durante ese lapso, en el cual ganaron participación los impuestos sobre el comercio exterior, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital.

Como se observa en el Gráfico 10, en el caso particular del año 2002, parte de la caída en la recaudación se explica por la reducción de 2 p.p. en la alícuota general dispuesta por el decreto N° 2.312/02⁵³.

⁵² En el caso del Régimen Especial de Exportadores, se busca evitar la doble imposición internacional y la exportación de la carga tributaria local en el precio de los bienes y servicios exportados. Es por ello que para fomentar las ventas argentinas en el exterior se ha optado por definir el alcance territorial del IVA conforme al Criterio del País de Destino. Esto es, los bienes y los servicios se gravan en el país donde se produce su utilización, explotación o aprovechamiento económico. De esta manera, en Argentina se gravan las importaciones y se exime a las exportaciones (Lupo, 2005).

⁵³ Esta reducción temporaria se aplicó a los hechos imponibles realizados entre el 18/11/02 y el 17/01/03.

Gráfico 10
Recaudación del Impuesto al Valor Agregado 1997-2012.
 En % del PIB y de la Recaudación Total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Asimismo se observa que a partir de 2003, mejora la recaudación del IVA, producto de la recuperación económica y del consecuente dinamismo que adquirió el mercado interno y el consumo. Hacia 2012, este impuesto representó el 8,7% del PIB, mientras que en 1997 alcanzaba al 6,8% del mismo.

Cabe mencionar que otro factor influyente en la recaudación de este impuesto son los reintegros por distintos conceptos y las devoluciones a exportadores. En los años noventa, estos conceptos representaban alrededor de 5 puntos porcentuales de la recaudación total. Mientras que para 2012 éstos se ven reducidos a menos de un punto porcentual, lo cual incrementa la recaudación del impuesto.

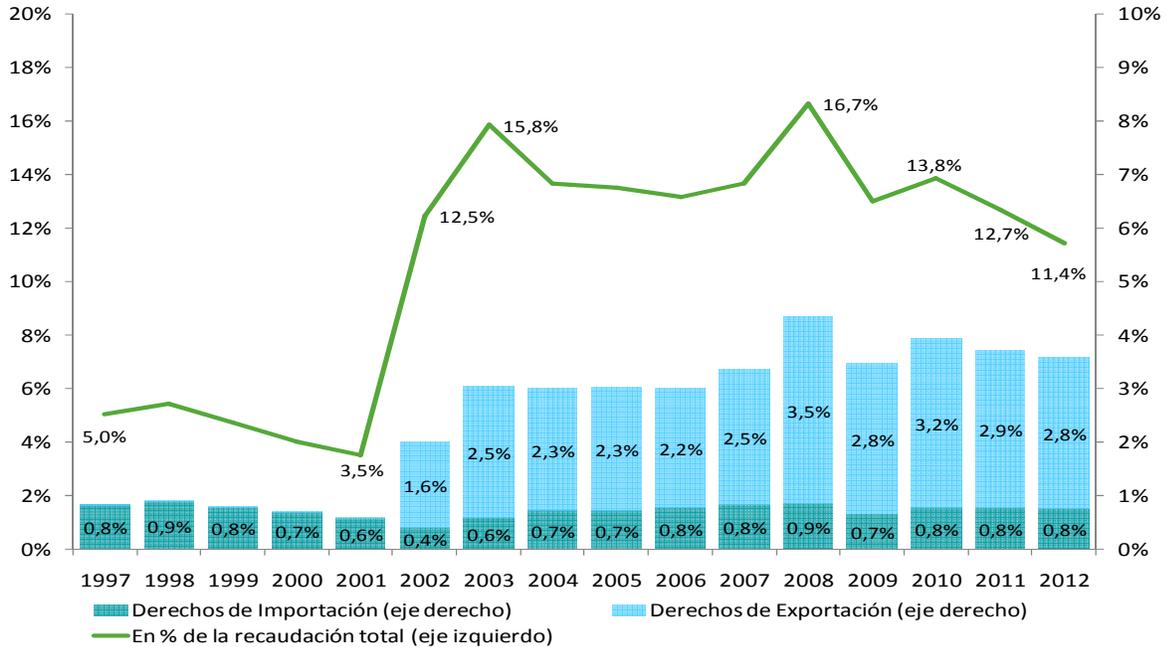
III. 5 Comercio Exterior

Una de las principales modificaciones en la estructura tributaria de la última década es la redefinición de los Derechos de Exportación en el año 2002. Mientras que la recaudación por este concepto era prácticamente inexistente hacia 2001, su participación en la recaudación total para 2012 fue de 9% de la misma. En términos del PIB, en 2002 representaba el 1,6%, mientras que en 2012 registró un 2,8% -Gráfico 11-.

Gráfico 11

Recaudación de los Derechos de Exportación e Importación 1997-2012.

En % del PIB y de la Recaudación Total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Los Derechos de Importación, registraron una caída de la participación en la recaudación total, mientras que en 1997 representaron el 5%, para 2012 su participación descendió a 2.4% de la recaudación total. En términos del PIB, no se observa una modificación sustancial en su recaudación, oscilando los 0.7 y 0.8 puntos porcentuales a lo largo de la serie.

Para analizar la evolución de los ingresos por estos tributos, cabe señalar que no sólo se explican por el desempeño del comercio exterior, sino que son afectados por las variaciones del tipo de cambio nominal y las sucesivas modificaciones de aranceles aplicados a los productos gravados.

Con relación a los Derechos de Exportación, otro punto importante para resaltar es la implementación a partir del Dto. 206/2009 del Fondo Federal Solidario (FFS). El mismo se constituye con el 30% de los Derechos de Exportación del complejo sojero (porotos, pellets y aceite de soja). La distribución del fondo hacia las jurisdicciones receptoras se realiza de manera automática replicando el sistema de Coparticipación Federal, a través del Banco de la Nación Argentina conforme a los mismos porcentajes establecidos en la Ley N°23.548.

Los recursos del FFS tienen asignación específica, los mismos son destinados a *“financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda*

o vial en ámbitos urbanos y rurales” Dto.(PEN)206/2009. Queda expresamente prohibida su utilización para financiar gasto corriente.

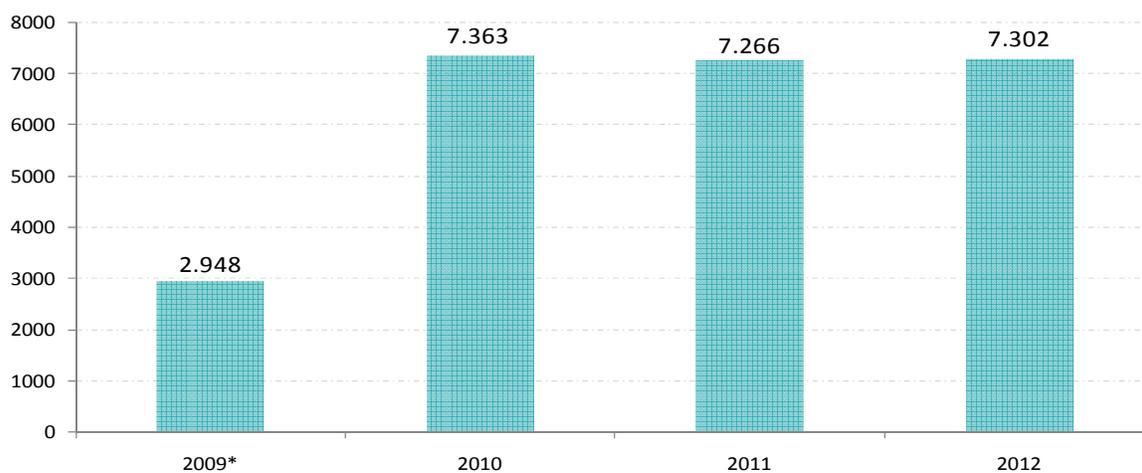
La incorporación del FFS permitió darle un carácter más federal al sistema tributario argentino.

El **Gráfico 12** muestra los recursos del Fondo Federal Solidario desde el año 2009.

Gráfico 12

Recaudación del Fondo Federal Solidario (FFS).

En millones de pesos.



* En 2009 se incluyen sólo 9 meses, desde abril a diciembre. El decreto 206/2009 entra en vigencia a partir de abril 2009.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

IV. Reflexiones Finales

Al analizar el comportamiento reciente del sistema tributario argentino, la primera conclusión que surge es el incremento en la capacidad recaudatoria del Estado en la presente década respecto de la anterior. A fines de los noventa, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB presentaba valores cercanos al 17%; para 2012, dicho ratio ascendió a casi el 32% del PIB. Esto ha permitido mejorar la solvencia fiscal del Estado y el financiamiento de programas destinados a mejorar la distribución del ingreso.

El análisis en detalle del régimen tributario argentino tanto a nivel agregado como por tipo de impuesto permite identificar los aspectos subyacentes a este fenómeno. En este sentido, es importante destacar que el comportamiento de la recaudación no es indiferente respecto al comportamiento de la economía en su conjunto. La reactivación económica, la recuperación de la matriz productiva y la creación del empleo repercutieron positivamente en la recaudación.

En el impuesto a las ganancias se observa que la recaudación en relación al PIB prácticamente se duplicó entre 1997 y 2012, año en el cual alcanzó los 6.4 p.p. del mismo. Este comportamiento se explica, principalmente, por la mejora en el nivel de actividad desde 2003 en adelante. El mayor nivel de actividad registrado permitió incrementar los ingresos originados en el gravamen sobre las sociedades, así como también aquellos originados sobre los ingresos de las personas físicas (principalmente en la cuarta categoría).

A su vez, la evolución de lo recaudado por aportes y contribuciones a la seguridad social reflejan los resultados de la política de creación de empleo a partir de 2003. Además, la creación del SIPA, recuperando la centralidad estatal en el sistema de seguridad social no sólo marca una ruptura respecto al paradigma neoliberal sino que también al mejorar la solvencia del sistema previsional, implicaron mejoras sustanciales en las prestaciones jubilatorias.

Respecto al sistema en su conjunto, se observa un cambio en el peso relativo de los impuestos sobre los bienes y servicios (impuestos indirectos). Si bien, como ocurre en toda América Latina, éstos tienen un peso significativo, la incorporación de nuevos impuestos (como la extensión de los derechos de exportación) permitió reducir la participación de los impuestos indirectos en la recaudación total. En 1997, la recaudación sobre bienes y servicios representaba el 53% del total, para 2012 dicho ratio desciende al 34%. La otra cara de este fenómeno es el incremento de la tributación directa, la cual pasa del 18% en 1997 al 36% en 2012.

Si bien durante el periodo bajo análisis no se ha presentado una reforma impositiva integral, los sucesivos cambios de comportamiento en el sistema tributario sumado a la mayor capacidad recaudatoria del Estado, brindan mayor progresividad a la actual estructura tributaria argentina.

Bibliografía

Cetrángolo O., Gómez Sabaini, J. (09): “La imposición en la Argentina: un Análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”. Cepal. Naciones Unidas. Agosto 2009. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/37174/MD_84.pdf

Información Legislativa. (Marzo de 2013). InfoLEG: <http://www.infoleg.gov.ar/>

Lupo, G. (2005). Régimen Especial de Exportadores. En F. Enrico, & G. Rodríguez Usé, *Análisis del Impuesto al Valor Agregado* (págs. 649-681). Buenos Aires –Ed.La Ley.

Martin, F. (2009). *La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/37421/P37421.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

Secretaría de Hacienda. (Marzo de 2013). <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/>

Taleva Salvat, O. Diccionario tributario. Buenos Aires: Valletta Ediciones, 2009. 310 p (Diccionarios temáticos).

El rol del sector financiero en el proceso de industrialización coreano

Juan Manuel Telechea

I. Introducción

El concepto de *libertad de mercado* se encuentra profundamente enraizado en el núcleo analítico del *mainstream*. Cualquier variable económica, si se la deja actuar libremente, se ajustará al valor dictado por la oferta y la demanda, alcanzando un precio de equilibrio que dejará a todos satisfechos.

Durante muchas décadas, el concepto se aplicó también al funcionamiento del sector financiero, suponiendo que se trataba simplemente de *un mercado más*. La recomendación de política económica, por ende, es la liberalización del sistema financiero para que éste por sí sólo alcance una asignación eficiente de los recursos disponibles, en este caso del capital financiero. Al contrario, cualquier tipo de intervención por parte del Estado se traducirá en una distribución ineficiente de los recursos, con costos para toda la sociedad. Esto se conoce como *represión financiera*, término popularizado por Shaw y McKinnon (1973), quienes fueron los primeros en desarrollar y explicar el concepto. Según éstos, existe represión financiera cuando el Estado interviene por medio de leyes, regulaciones, etc., impidiendo que el sector opere para ser plenamente eficiente.

Es por este motivo que el caso de Corea del Sur resulta sumamente interesante, ya que contradice de lleno lo propuesto por esta teoría. El gobierno coreano llevó a cabo una política de rápida industrialización y crecimiento donde el sector financiero fue clave en su rol dinamizador. Sin embargo este sector no tuvo *libertad* para actuar (como recomienda esta teoría), sino que fue empleado prácticamente como un anexo más del Estado que, acorde a sus necesidades, lo utilizó para canalizar recursos hacia distintas industrias estratégicas que eran necesarias para lograr un proceso sostenido de crecimiento y desarrollo económico. Entre las distintas herramientas utilizadas que se analizarán en este trabajo se destacan la nacionalización de los bancos comerciales, los subsidios a las exportaciones, la creación de nuevas instituciones financieras como el Banco de Desarrollo de Corea y la Reforma Monetaria de 1965.

Por lo tanto, el objetivo de esta nota técnica es analizar el rol que tuvo el sector financiero en el proceso de industrialización coreano, gestado a lo largo del período 1961-1979 bajo el gobierno de Park Chung-Hee. En la siguiente sección se realiza una breve descripción de este proceso.

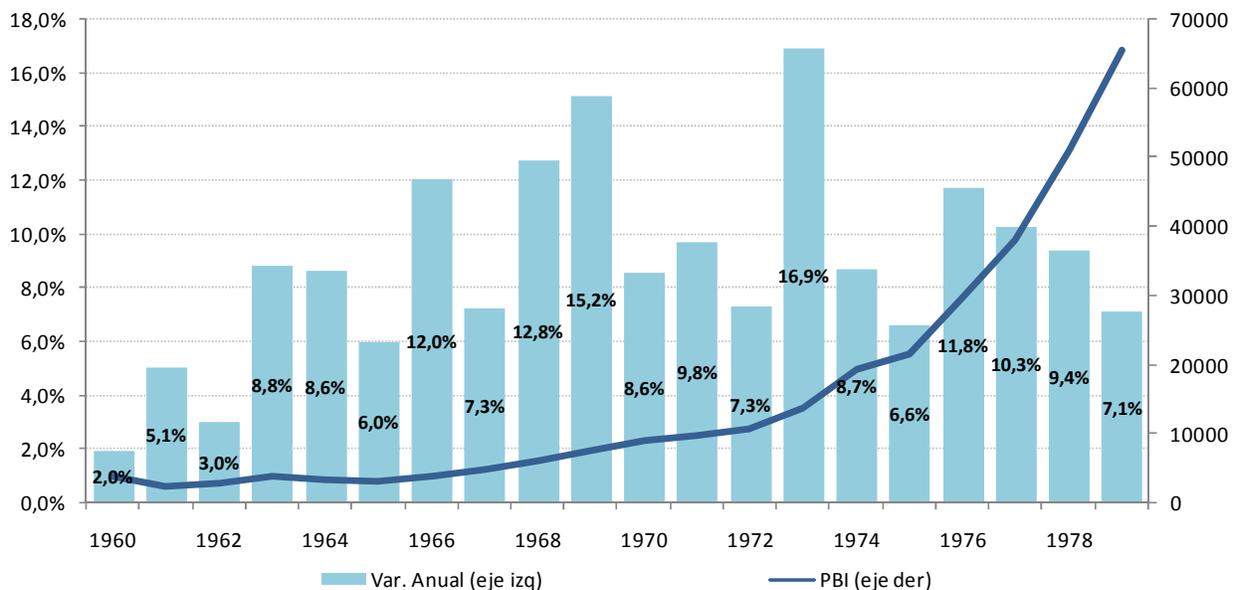
Luego, la segunda sección profundiza sobre el rol que desempeñó el sector financiero. La sección final concluye.

II. El proceso de industrialización

Hasta principios de la década del 60 Corea del Sur era un país subdesarrollado, con escaso grado de apertura al comercio internacional y cuya principal actividad era la agricultura, donde se ocupaban dos tercios de los trabajadores. La Segunda Guerra Mundial primero y la Guerra de Corea (1950-1953) después, habían tenido devastadoras consecuencias en la economía, de modo que para esos años el país presentaba una frágil estabilidad tanto a nivel político como en lo económico, con una alta inflación y escasez de productos básicos de consumo. Todo esto se tradujo en un exiguuo crecimiento económico, con una tasa de crecimiento promedio anual del PIB para el período 1953-1962 de 3,7% (Lee, 1987).

Todo esto cambiaría con la llegada de Park Chung-Hee al gobierno (1961-1979). A través de la planificación y de un férreo control de la economía, Corea del Sur logró uno de los procesos de desarrollo más espectaculares de los que se tenga registro: entre 1961 y 1979 el PIB pasó de 2.300 millones de dólares a 65.500 millones (+2.680%), gracias a una tasa de crecimiento promedio de 9,2% anual, mientras que el PIB per cápita pasó en el mismo período de 100 dólares a 1.631 (+1.500%).

Gráfico 1.
Evolución del PIB en dólares y variación anual. Años 1960-1979



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison y Banco Mundial.

Este proceso se asentó en una serie de planes quinquenales con objetivos explícitos, iniciados en 1962, para los cuales el Estado utilizó una vasta cantidad de herramientas económicas como la administración de impuestos, créditos, aranceles, tasas de interés, tipo de cambio, etc. Estas políticas permitieron transformar con éxito la estructura productiva del país, pasando de una economía agrícola a una industrializada: entre 1963 y 1980 la participación en el producto de la agricultura se redujo del 43,5% al 14,9% mientras que la industria triplicó su participación (pasando del 11,6% al 31,0%), lo que a su vez generó que las exportaciones aumentaran considerablemente su peso en el PIB del 3,9% al 32,1%.

Cuadro 1

Principales indicadores económicos de Corea del Sur. 1963-1980.

	1963	1970	1980
PIB per cápita (USD)	100	247	1.631
PIB (miles de millones USD)	3,9	8,9	63,8
Tasa de crecimiento del PIB (%)	9,1	7,5	-2,1
Tasa de ahorro (%)	14,4	18,1	23,2
Tasa de inversión (%)	17	24,3	31,9
Agricultura (% PIB)	43,5	26,5	14,9
Industria (% PIB)	11,6	22,4	31
Servicios (% PIB)	44,9	51,1	54,1
Inflación (%)	20,2	12,8	28,7
Tipo de cambio (won/USD)	130	317	660
Exportaciones (% PIB)	3,9	15,7	32,1
Importaciones (% PIB)	16,1	24,8	45,8

Fuente: Kwon (2007).

Sin embargo, este proceso no estuvo exento de problemas. A partir de la década del '70 diversos factores afectaron al sector externo coreano, provocando una desaceleración de la economía que ponía de manifiesto el agotamiento del crecimiento liderado por la exportación de productos trabajo-intensivos. A nivel local, el rápido crecimiento de los años anteriores se tradujo en un aumento de los salarios que restó competitividad a las exportaciones. En el plano internacional, los shocks del petróleo y el aumento en el grado de protección de los países desarrollados, sumado a la aparición de nuevos países asiáticos que competían por los mismos mercados, acumularon presiones en el sector exportador.

Por estos motivos, el gobierno decidió virar hacia una estrategia de sustitución de importaciones, enfocada en las industrias pesadas y de tecnología (principalmente hierro, acero, químicos y electrónica). Los objetivos perseguidos fueron tres: desarrollar las industrias; evitar futuros cuellos de botella generados en sectores claves por falta de insumos importados; y mejorar el saldo de la cuenta corriente (Kwon, 2007). Para lograr esto, el gobierno lanzó un nuevo plan quinquenal en 1973 que se apoyó en una serie de incentivos (exenciones fiscales, subsidios, protección arancelaria, etc.) con el fin de movilizar recursos hacia estas industrias.

El plan resultó efectivo ya que fomentó la movilización de capital y mano de obra hacia esos sectores, redujo los componentes importados al mismo tiempo que incrementó la participación de estas industrias en las exportaciones. Esto permitió expandir notablemente el PBI entre 1972 y 1979 a una tasa promedio de crecimiento del 9,7% anual. El proceso generó algunas tensiones como una elevada inflación, concentración en las industrias pesadas y una importante dependencia de la demanda externa, que volvía sensible a la economía coreana a los vaivenes del comercio internacional y de los mercados financieros internacionales (Lee, 1987). Pese a su éxito en materia de crecimiento y exportaciones, estos problemas darían pie posteriormente a la introducción del modelo neoliberal a partir de la década del '80.

III. El rol del sector financiero

Previo al estallido de la Segunda Guerra Mundial, Corea del Sur presentaba un sector financiero moderno, que había sido construido por Japón durante su ocupación. Sin embargo, tras su independencia en 1945 el sector se vio seriamente afectado por la falta de personas capacitadas para ocupar los puestos de decisión, previamente manejados por los japoneses. Esto, sumado a los estragos de la guerra, la alta inflación, y la inestabilidad política de esos años, contribuyeron a un marcado deterioro del sistema financiero coreano (Cole y Park, 1983).

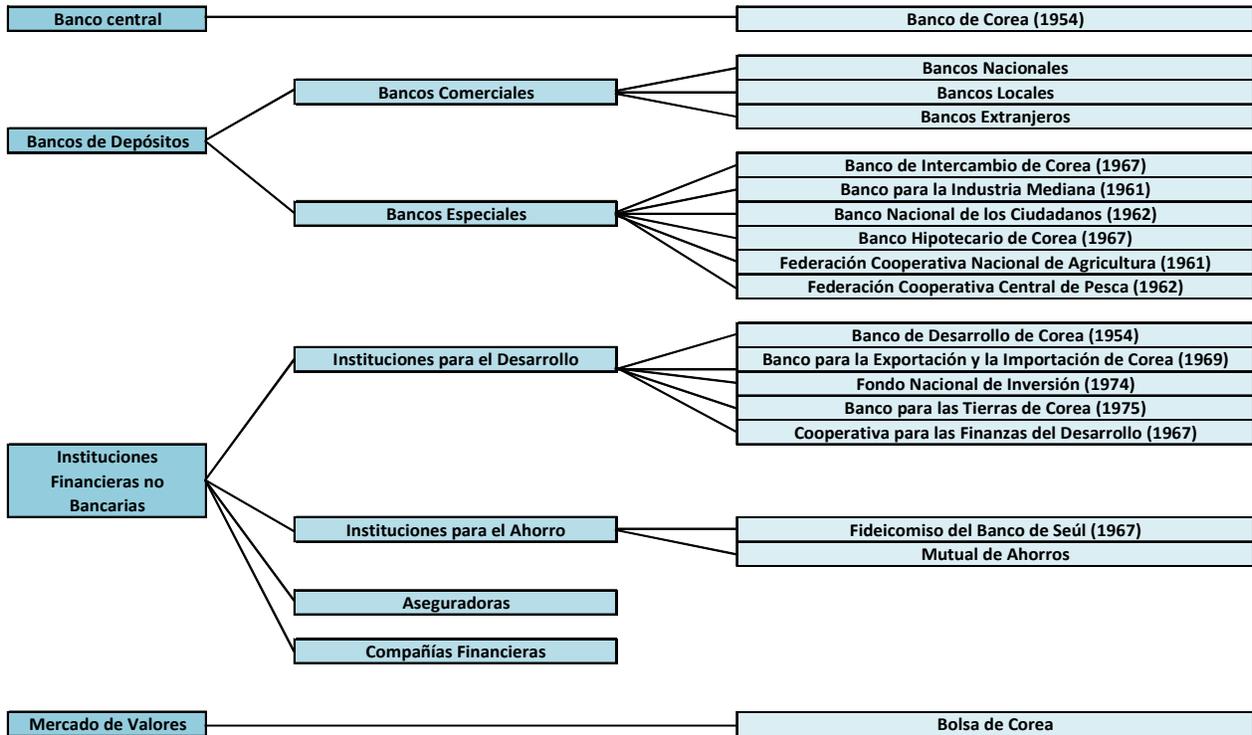
Sin embargo, el panorama empezó a revertirse en 1954 cuando comenzó a funcionar formalmente el Banco Central de Corea (BOK)⁵⁴, creado al mismo tiempo que el Banco de Desarrollo de Corea (BDK) y el Banco de Agricultura de Corea. Los tres bancos tuvieron un papel clave en la reconstrucción del país tras la guerra, dando una primera aproximación del alcance y el potencial que tenía el sector financiero como instrumento de política económica.

Sin embargo fue a partir de 1961, con la llegada de Park al gobierno, que este sector logró ser aprovechado y explotado al máximo. Esto se reflejó no solo en la utilización de medidas específicas apuntadas a canalizar y direccionar el crédito según los objetivos trazados por el gobierno, sino además en la profundización y complejización del sistema financiero coreano a través de nuevas instituciones y herramientas financieras.

A nivel institucional se crearon varios bancos públicos más, todos enfocados hacia sectores estratégicos. Cabe destacar entre ellos a la Federación Cooperativa Nacional de Agricultura, el Banco para la Pequeña y Mediana Industria, la Federación Cooperativa Central de Pesca, el Banco Nacional de los Ciudadanos, el Banco de Intercambio de Corea, la Federación Cooperativa Nacional de Ganado y el Banco Hipotecario de Corea (ver Cuadro 2).

⁵⁴ El Acta del Banco de Corea del Sur se sancionó en 1950 pero la irrupción de la guerra pospuso su implementación hasta 1954.

Cuadro 2.
Las instituciones financieras en Corea del Sur



Fuente: Cole y Park, 1983.

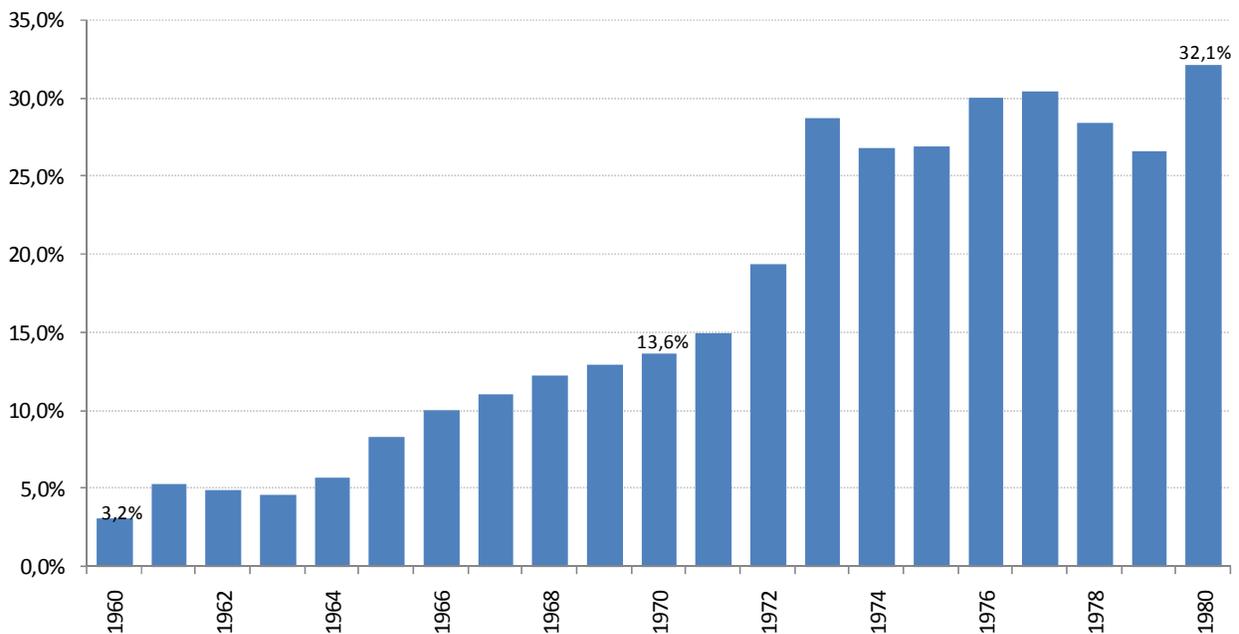
Los cambios en la estructura del sector financiero mencionados en el párrafo anterior sentaron las bases para poder desplegar las políticas económicas de desarrollo planificadas por el gobierno de Park. Así, en 1962 se lanzó el Primer Plan Quinquenal (PPQ) cuyo objetivo fue, por un lado promover la exportación de productos trabajo-intensivos (dada la abundante oferta laboral que existía en ese momento), y por otro la sustitución de importaciones, principalmente en los bienes intermedios y de capital. Durante este período (1962-1966) las ramas en las cuales el gobierno se enfocó fueron cemento, fertilizantes, refinamiento de petróleo, cerámicas y textiles.

Uno de los principales obstáculos que quedó expuesto con la implementación del PPQ fue el escaso nivel de financiamiento al que tenía acceso el sector privado y, al mismo tiempo, la incapacidad del sector financiero para captar los recursos requeridos para otorgar ese financiamiento. El origen de este problema se podía encontrar en la estructura dual del sistema financiero coreano que, como la gran mayoría de los países en desarrollo, presentaba un segmento informal y otro formal. El mercado deterioro que sufrió este último en la década del '50 tras la independencia coreana, sumado a unas tasas de interés fijadas en un nivel bajo que ajustadas por inflación eran negativas o cercanas a cero fomentaron la expansión del segmento informal donde las tasas eran mucho más atractivas (Cole y Park, 1983).

El gobierno de Park llevó a cabo una serie de medidas destinadas a sortear estos obstáculos. En 1961 se nacionalizaron los bancos comerciales, lo que implicó además que tanto la designación de los principales cargos como los presupuestos de estos bancos pasaban a estar en manos del Estado. Al año siguiente se modificó la carta magna del BDK y del BOK: la primera con el objetivo de permitir que incrementara su capital a través de préstamos en el exterior mientras que la del BOK hizo que éste pasara a estar controlado por el gobierno. Estas medidas permitieron que el gobierno adquiriera un rol estratégico en el direccionamiento del crédito.

Gráfico 2

Participación de las exportaciones en el PBI para el período 1960-1980.



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

Como parte de la estrategia de crecimiento elegida, el gobierno introdujo a partir de 1961 un *Programa de Créditos para la Exportación* que se mantuvo a lo largo de todo el proceso de desarrollo. El principal instrumento utilizado fueron los redescuentos del BOK, que se traducían en préstamos otorgados por los bancos comerciales a las empresas exportadoras. Asimismo, el programa funcionaba además como un mecanismo de control e incentivo para con las empresas exportadoras, dado que éstas debían cumplir ciertos objetivos para poder renovar los préstamos, cuya tasa de interés se encontraba fuertemente subsidiada⁵⁵.

⁵⁵ Para el período 1961-1965 la brecha entre la tasa de interés de los préstamos para las exportadoras y los préstamos generales fue de 8,9 p.p., y luego se amplió a 17,1 p.p. en 1966-1972 tras la reforma monetaria de 1965 (Kim, 2010).

Los resultados del programa fueron sumamente efectivos, como se muestra en el Gráfico 2. Las exportaciones se incrementaron multiplicaron por diez su participación en el PBI, pasando del 3,2% del PBI en 1960 al 32,1% en 1980, promediando durante esos años una tasa de expansión anual de 38,2%.

Sin embargo, la decisión de utilizar al sistema financiero como instrumento para canalizar y expandir el crédito puso en evidencia el principal problema que presentaba el sector financiero formal a principios de los '60, es decir el bajo nivel de recursos con que contaba⁵⁶. Por ello, el gobierno implementó dos medidas fundamentales para acrecentar el nivel de depósitos, tanto a través de recursos domésticos como extranjeros: la *Reforma Monetaria* en 1965 y el *Acta Para la Promoción de Capitales Extranjeros* al año siguiente.

La *Reforma Monetaria* significó el aumento de la tasa de interés sobre los depósitos y sobre los préstamos, pasando del 15% al 30% y del 16% al 26% respectivamente⁵⁷. Esto significó que en términos reales la tasa pasiva pasara de -14,9% en 1964 a 19,3% en 1966 dado que la inflación entre esos años se redujo 26,1 p.p. Una de las características fundamentales que tuvo la reforma fue la fijación de la tasa de los préstamos por debajo de la de los depósitos, con un claro objetivo de incrementar el crédito y al mismo tiempo evitar que el costo de financiamiento para las empresas se incrementara demasiado. La diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva era subsidiada por el BOK. El incremento de la tasa de interés en los préstamos solo aplicó para los bancos comerciales. Si bien los bancos que dependían del Estado aumentaron sus tasas (en promedio pasaron de 7,5% a 12%), éstas permanecieron mucho más bajas que aquellas ofrecidas por los bancos comerciales. Finalmente, la tasa de interés aplicada a los créditos de las empresas exportadoras no sufrió modificaciones (Kim, 1991).

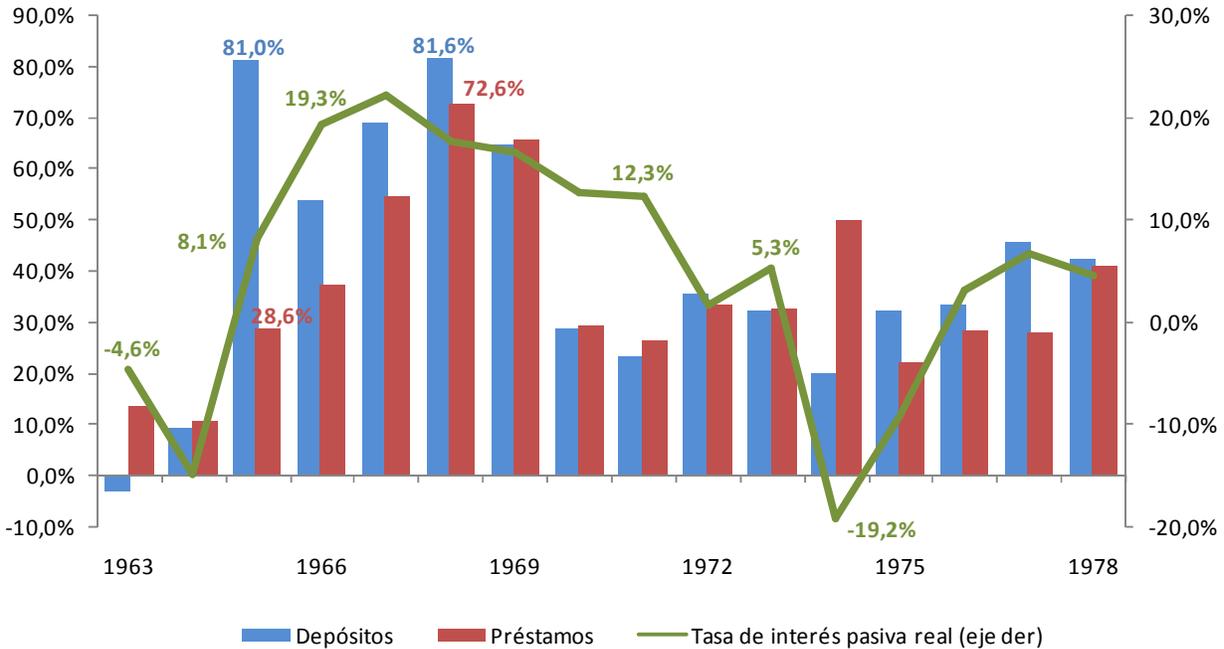
Los resultados fueron contundentes. Por el lado de los depósitos, el incremento de la tasa de interés pasiva tuvo un impacto inmediato, y éstos se expandieron un 81% en 1965 (ver Gráfico 3). El salto observado se explicó por la absorción de recursos que antes se encontraban en el sector informal. Respecto a los préstamos, no solo no se vieron reducidos por la suba de tasas sino que se expandieron notablemente. Esto se debió a que, aún tras la reforma monetaria, la tasa de interés sobre los préstamos ofrecida en el sector informal era mucho mayor. De este modo, el aumento de los depósitos permitió expandir los créditos otorgados, logrando captar a las empresas que antes se volcaban al segmento informal.

⁵⁶ Esto debe entenderse como un problema de composición, y no de cantidad. Los recursos estaban disponibles, pero una suma considerable se encontraba ubicada en el sector financiero informal.

⁵⁷ Esto significó que en términos reales la tasa pasiva pasara de -14,9% en 1964 a 19,3% en 1966 dado que la inflación entre esos años se redujo 26,1 p.p.

Gráfico 3

Tasa de interés pasiva real y variación anual de los depósitos y préstamos totales.



Fuente: Elaboración propia en base a Cole y Park (1983).

El gobierno sancionó en 1966 el *Acta Para la Promoción de Capitales Extranjeros*. Esta medida se complementó con la suba de la tasa de interés, dado que los recursos domésticos no eran suficientes para satisfacer la demanda de crédito. Por este motivo se buscó cerrar la brecha a través de los capitales extranjeros, que ingresaron al país por medio de 3 canales: reparaciones por parte de Japón, préstamos públicos y préstamos comerciales.

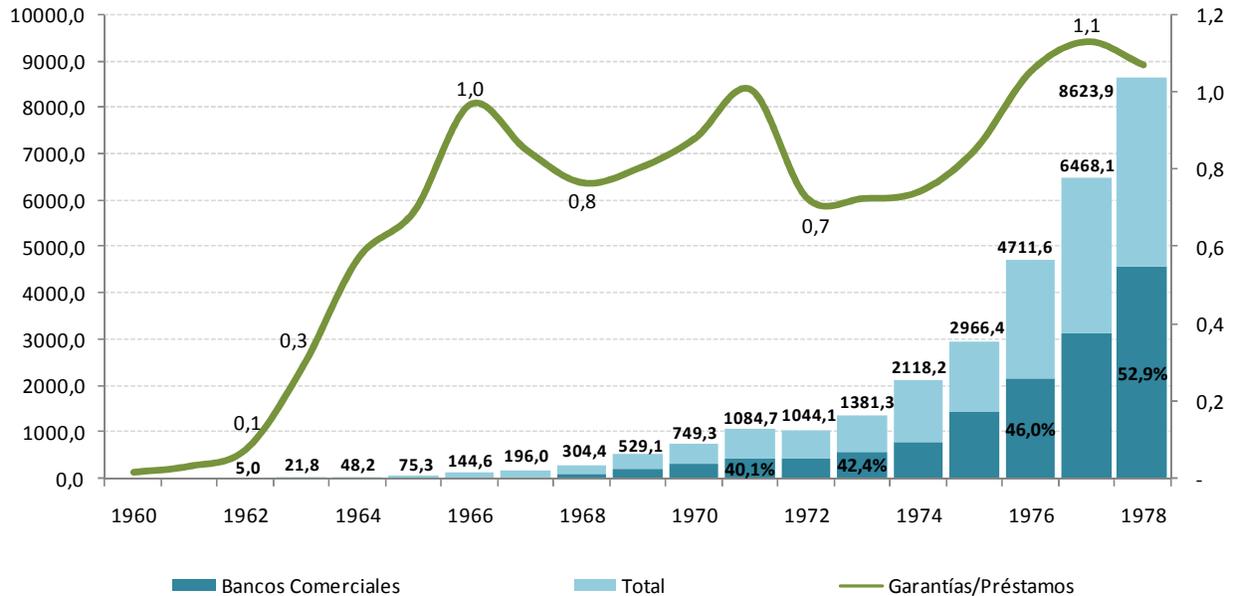
Respecto a las primeras, en 1965 las relaciones diplomáticas con Japón fueron restablecidas y, como parte de este acuerdo, Japón aceptó pagar reparaciones por un monto de 800 millones de dólares, de los cuales 300 fueron en calidad de concesión, 200 a través de un préstamo al sector público y los 300 restantes fueron créditos comerciales al sector privado. El gobierno coreano prefirió que estos capitales ingresaran como préstamos y no a través de la venta de acciones para evitar la extranjerización de la economía (Kim, 2010).

El principal instrumento creado para fomentar el ingreso de capitales vía préstamos al sector privado fueron las garantías. El mecanismo era el siguiente: las empresas coreanas que querían obtener un préstamo en el exterior primero tenían que obtener la aprobación del Comité de Planificación Económica, que era el organismo encargado de determinar la cantidad total de préstamos extranjeros de acuerdo a las prioridades establecidas en los planes quinquenales, y luego de la Junta Nacional. Una vez que estos préstamos eran aceptados, el BOK le emitía una

garantía al prestamista extranjero, y a su vez el BDK le emitía una garantía al BOK. Por lo tanto las empresas coreanas tenía el respaldo tanto del BOK como del BDK en el caso de un eventual *default*. Asimismo, la asistencia y el apoyo financiero brindado por Estados Unidos otorgaban un seguro mayor. Así, el riesgo de no repago de estos préstamos era prácticamente nulo.

Como se observa en el Gráfico 4, esta operatoria comenzó a tener relevancia en 1963 cuando pasó de 5,0 billones de wones (38,5 millones USD) a 21,8 billones (101,9 millones USD). Sin embargo el salto se dio en 1966, gracias a la mayor flexibilidad y fluidez lograda tras la sanción del Acta para la Promoción de Capitales Extranjeros, que autorizó a los bancos comerciales a emitir garantías sin la aprobación de la Junta Nacional. Esto permitió por un lado que el total de garantías se duplicara en tan solo un año y alcanzara un récord de 144,4 billones de wones (532,1 millones USD); y por otro que los bancos comerciales pasaran a tener un papel principal en esta operatoria, triplicando la cantidad de garantías emitidas y explicando el 40% del incremento total de las mismas.

Gráfico 4.
Garantías otorgadas por los bancos comerciales, total de garantías y relación con los préstamos otorgados.
 Años 1960-1978.



Fuente: Elaboración propia en base a Cole y Park (1983).

Como se mencionó en la sección anterior, a principio de los años '70 diversos shocks negativos y problemas internos hicieron que el gobierno decidiera modificar su estrategia de desarrollo durante el Tercer Plan Quinquenal (TPQ), optando por las industrias pesadas y de tecnología (IPyT). La envergadura de este proceso precisaba cuantiosas inversiones en capital fijo y

tecnología, que presentaban riesgos que los empresarios privados no estaban dispuestos a tomar. Por lo tanto el gobierno volvió a utilizar al sistema financiero para sortear los nuevos obstáculos, otorgando nuevos instrumentos de financiamiento como préstamos de largo plazo garantizados, exenciones fiscales y subsidios que compensaran esos riesgos. Como las tasas de interés vigentes ya no eran compatibles con la nueva estrategia adoptada, fueron reducidas de modo que la tasa de interés real fuera negativa o cercana a cero entre los años 1972 y 1979.

Al igual que lo sucedido durante el PPQ, el TPQ requirió una expansión tanto de los recursos como de las instituciones del sector financiero. Por tales motivos, se crearon nuevas instituciones como el Banco Para las Tierras de Corea o el Fondo de Garantías Coreano. También cobró notable relevancia la Bolsa de Corea (creada en 1968) ya que el gobierno puso un particular énfasis en desarrollar el mercado de capitales, con el objetivo de absorber fondos del sector informal (Lee, 1987).

La principal novedad fue la creación del Fondo Nacional de Inversión (FNI)⁵⁸, lanzado en 1974. El objetivo principal de este fondo era canalizar los recursos necesarios para satisfacer la demanda de créditos hacia las IPyT. De este modo, se encargó de otorgar préstamos para la compra de maquinaria y tierras, como así también para el desarrollo del sector eléctrico, cuya infraestructura no era la adecuada. Estos préstamos tenían un plazo de 8 a 10 años (incluyendo de 2 a 3 más de gracia), a tasas de interés que se ubicaron de 4 a 6 puntos por debajo de la tasa general de los bancos. Los recursos provenían principalmente de transferencias realizadas por los bancos comerciales, las compañías aseguradoras y distintos fondos manejados por el Estado.

Cuadro 3
Fondos y Destino de los créditos del FNI.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Fondos (MM won)	70,8	107,0	189,0	211,8	448,7	540,5	406,8	673,4
Asociación Nacional de Ahorros	12,4%	10,6%	6,4%	8,0%	5,9%	7,2%	10,3%	7,1%
Fondos Públicos	16,2%	15,7%	13,4%	21,4%	12,2%	11,9%	22,5%	11,2%
Seguro de Vida Nacional	14,1%	14,0%	9,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Entidades bancarias	52,1%	50,0%	54,4%	47,4%	44,6%	47,6%	25,2%	40,2%
Compañías aseguradoras	3,7%	6,9%	6,4%	8,5%	5,4%	3,0%	5,9%	3,1%
Balance de años anteriores	1,4%	2,8%	9,7%	15,6%	32,0%	30,3%	36,2%	38,4%
Destino de los créditos (MM won)	62,7	119,1	178,1	219,0	402,1	457,4	438,4	606,7
IPyT	54,9%	45,6%	56,5%	61,8%	62,5%	66,1%	60,8%	54,9%
Sector eléctrico	27,1%	36,3%	22,5%	18,3%	25,4%	21,9%	27,4%	26,4%
Crédito para las exportaciones	0,0%	2,5%	5,6%	13,7%	7,4%	6,6%	6,8%	12,4%
Sector rural	18,0%	15,7%	15,4%	6,3%	4,8%	5,5%	4,9%	6,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Lee (1991).

⁵⁸ El FNI se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Finanzas, aunque en realidad era controlado por el BOK.

Por otro lado, y al igual que con el Programa de Créditos para la Exportación, el gobierno utilizó al FNI como mecanismo de control sobre las empresas, ya que debían cumplir ciertos requisitos y objetivos para poder obtener dichos créditos.

El TPQ tuvo efectos muy positivos sobre la economía. El PBI se expandió a una tasa promedio anual del 10%, explicado por un aumento en la inversión y en las exportaciones, cuyas participaciones en el PIB se ubicaron ambas en torno al 32% del PIB. La economía exhibió un marcado cambio estructural: la participación de las IPyT en el producto pasó de 11,9% en 1970 a 26,3% en 1980, lo que a su vez significó un impacto positivo en el proceso de sustitución de importaciones ya que el coeficiente de importación se redujo de 36,9% a 23,7% para el mismo período. Además se incrementó notablemente la participación de las exportaciones de las IPyT sobre el total, pasando de 12,8% en 1970 a 51,4% en 1988 (Kim, 2010). Un efecto no deseado fue el exceso en la ampliación de la capacidad instalada de las IPyT y una falta de inversión en las industrias livianas, descuidadas por el plan quinquenal. Asimismo, el segundo shock del petróleo en 1979 provocó un incremento de la inflación y una desaceleración de la economía.

El asesinato del presidente Park en octubre de 1979, sumado a la inestabilidad económica, pondría fin a esta etapa de crecimiento, y darían lugar a la introducción de un modelo financiero con características neoliberales, dominantes en la época. A principios de la década del '80 el nuevo gobierno estableció varias medidas orientadas a incrementar la eficiencia económica, apoyándose en el rol de los mercados y relegando al Estado a un segundo plano. Se privatizaron bancos comerciales, se estableció una significativa apertura de la economía a los capitales extranjeros y se desreguló el sistema financiero.

Si bien este cambio en el patrón de acumulación permitió continuar creciendo a tasas elevadas, a principios de los '90 la economía comenzó a exhibir síntomas de agotamiento. La respuesta del gobierno fue la intensificación de las políticas neoliberales, estableciendo la apertura total de la cuenta capital y financiera en 1993⁵⁹. La principal consecuencia fue el incremento del financiamiento externo utilizado por las empresas para contrarrestar una tasa de ganancia declinante. Como consecuencia, la deuda externa de Corea se incrementó drásticamente entre 1993 y 1996, pasando de 43,9 billones de won a 120,8 billones (+150%), mientras que la participación de la deuda de corto plazo en el total de deuda pasó del 44% al 58%. La elevada fragilidad de la economía se sintió al año siguiente, cuando eclosionó la crisis cambiaria de 1997, que provocó la quiebra de varias de las empresas más grandes de Corea, una notoria devaluación del won y el colapso de sus sistema financiero (Kim, 2010).

59 Esto último además se vio favorecido por la presión ejercida por la OCDE, que demandaba la introducción de estas medidas para aceptar a Corea como un país miembro.

VI. Conclusiones

El sector financiero tuvo un rol fundamental en el proceso de industrialización coreano. A través de la puesta en marcha de diversas medidas de intervención (subsidios a las exportaciones, la nacionalización de los depósitos, la reforma monetaria, etc.), y de la creación varias instituciones oficiales (el Banco de Desarrollo de Corea, el Banco Central, el Fondo Nacional de Inversión, etc.) el gobierno coreano utilizó al sector financiero como herramienta de política económica para direccionar y encauzar los recursos hacia sectores específicos, lo que permitió su rápido desarrollo y expansión.

Los resultados obtenidos están en clara contraposición a la teoría neoliberal referida al sistema financiero, según la cual el gobierno no debería intervenir en estos mercados para evitar provocar distorsiones y afectar la eficiente asignación de los recursos. Sin embargo, nada de esto sucedió en Corea, y las políticas de “represión financiera” llevadas a cabo hicieron que en menos de 20 años este país lograra transformar radicalmente su estructura productiva, pasando de una economía agraria subdesarrollada a un país industrializado con uno de los mayores PBI per cápita del mundo.

Muy por el contrario, cuando a partir del cambio de gobierno se adoptaron políticas financieras neoliberales, que incluyeron la privatización de los bancos comerciales, la liberalización de las tasas de interés, la reducción de los créditos dirigidos y liberalización de las importaciones, la economía mostró una vulnerabilidad creciente y Corea fue uno de los países que más sufrió la crisis asiática de 1997.

El caso de Corea alerta sobre las dificultades de la teoría de la liberalización financiera como instrumento del desarrollo, y a la vez derriba el mito de que la intervención directa del Estado en los mercados financieros genera fallas y distorsiones en la asignación del capital.

Bibliografía

Cole y Park (1983), *Financial Development in Korea, 1945–1978*, Harvard University Press for the Council on East Asian Studies.

Amsden A. (2004), *The Rise of the Rest*, Oxford University Press.

Kwon, Yul (2007), *Handbook of the Northeast and Southeast Asian Economies*, MPG Books.

Kim, Joong-Woong (1986), *Financial Development Policies and Issues*, Korean Development Bank.

Kim, Joon-Kyung (2010), *Finance and Economic Development in Korea*, SIRFE.

Kim, Kwang-Suk (1991), The Interest Rate Reform of 1965 and Domestic Saving, en Economic Development in the Republic of Korea (libro editado por Cho y Kim), Universidad de Hawai.

Krause (1997), The Political Economy of South Korea: Fifty Years of Macroeconomic Management, Korean Development Institute.

Lee, D. (1987), The Role of Financial Markets in Korea's Economic Development, Korean Development Institute.

Lee, Suk-Chae (1991), The Heavy and Chemical Industries Promotion Plan (1973-79), en Economic Development in the Republic of Korea (libro editado por Cho y Kim), Universidad de Hawai.

McKinnon, R. (1973), Money and Capital in Economic Development, Brookings Institution.

Nam, Sang-Woo (1994), The Korean Economy: Experiences of the Last Three Decades, Korean Development Bank.

Shaw, E. (1973), Financial Deepening in Economic Development, Oxford University Press.

Woo y Kim (1997), Macroeconomic Policies and Evolution, en The Korean Economy 1945-1995 (libro editado por Cha, Kim y Perkins), Korean Development Bank.