

# CAPÍTULO 3

## LA CONCENTRACIÓN DE PODER ECONÓMICO Y POLÍTICO

- Los mercados en América Latina tienden a estar dominados por un pequeño número de empresas gigantes y se caracterizan por altos niveles de poder de mercado.
- Los monopolios contribuyen a la alta desigualdad y al bajo crecimiento de la productividad al hacer que los consumidores paguen precios más altos, permitir que las empresas operen con tecnologías ineficientes y desincentivar la innovación.
- El poder de monopolio y el poder político empresarial son dos caras de la misma moneda, porque las rentas de monopolio se traducen en poder político y este, a su vez, aumenta el poder de monopolio, creando un círculo vicioso.
- La política de competencia (también denominada política antimonopolio) es una herramienta de la política pública que los países pueden utilizar para contener el poder de monopolio. Su existencia y eficacia no son independientes del poder político empresarial.
- El poder político de las grandes empresas también distorsiona la política en arenas más allá del mercado. De particular preocupación en el contexto de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de ALC son sus efectos en la política fiscal. Una característica distintiva de los sistemas fiscales de la región es su débil poder redistributivo.
- Los trabajadores, y en particular el trabajo sindicalizado, también tienen el poder de distorsionar la política en el ámbito del mercado. Sin embargo, el efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo.

### 3.1. El poder concentrado en pocas manos aumenta la desigualdad y limita el crecimiento de la productividad

Uno de los desafíos más perniciosos de la alta desigualdad es la forma en que concentra el poder. El análisis del capítulo 2 basado en la encuesta de percepciones de Latinobarómetro, realizada para este informe, señala que la inmensa mayoría en la región piensa que su país está gobernado por unos pocos grupos poderosos que defienden sus intereses en lugar del bien común<sup>1</sup>. También muestra que, en promedio, alrededor de una cuarta parte de los encuestados considera a las grandes empresas como el grupo poderoso más influyente, con un porcentaje que oscila entre el 5 por ciento (Venezuela) y el 48 por ciento (Chile). En los países en los que las grandes empresas son percibidas como muy influyentes, se considera al gobierno como menos poderoso (y viceversa).

Este capítulo explora los canales a través de los cuales la concentración de poder en el mercado contribuye a la alta desigualdad y a una dinámica de productividad mediocre en la región. Reconoce al poder de monopolio y al poder político empresarial como dos caras de la misma moneda, porque las rentas de monopolio se traducen en poder político que, a su vez, aumenta el poder de monopolio, creando así un círculo vicioso<sup>2</sup>.

El poder político empresarial distorsiona las políticas y debilita las instituciones. Este capítulo se centra en la forma en que distorsiona la política en las esferas del mercado y de los sistemas de redistribución fiscal. No pretende presentar una revisión exhaustiva de todas las áreas de la política pública que pueden ser distorsionadas por el poder político empresarial. Asimismo, se centra en los tipos de élites de ALC que tienen una influencia particular en estas esferas, destacando el rol de las grandes empresas y los sindicatos como agentes del mercado. Sin embargo, hay, por supuesto, otros tipos de élites relevantes que concentran poder que están determinando activamente la trayectoria del desarrollo en la región, con consecuencias para el crecimiento y la igualdad. Por ejemplo, el poder de las figuras militares ha incrementado en muchos países.

Tomar en serio el papel de las élites es una necesidad si se quieren contemplar rutas viables para escapar de esta trampa. No es la primera vez que se dice esto. El Informe sobre el desarrollo mundial de 2006, dedicado a explicar la relación entre la desigualdad y el crecimiento, apunta hacia la cooptación del poder económico y político por parte de las élites como la razón principal por la que algunos países crecen a un ritmo más

<sup>1</sup> Ver PNUD (2020); Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

<sup>2</sup> Un análisis microfundamentado sobre el poder puede encontrarse en Banco Mundial (2017) Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial, la gobernanza y las leyes.

lento<sup>3</sup>. Este capítulo retoma esta idea y argumenta que la concentración de poder en manos de unos pocos es uno de los factores que sostienen tanto la alta desigualdad como el bajo crecimiento en la región, y que debe ser abordado para avanzar. Si se enfrentan estas profundas desigualdades de poder tan comunes en muchos países de ALC, la región podría sostener una economía de mercado próspera y más inclusiva, en la que el sector privado encuentre oportunidades para la empresariedad, el Estado consiga mantener el imperio de la ley y proporcionar bienes públicos y los ciudadanos tengan la libertad para perseguir una vida que puedan valorar.

## 3.2. El poder de la gran empresa: poder de monopolio e influencia política

### ¿Por qué preocuparse por el poder de mercado?

En la economía, el concepto de poder de mercado se refiere a la capacidad de una empresa de fijar su precio por encima del que esa misma empresa habría cobrado si estuviera en un mercado plenamente competitivo. Dicho de otra forma, cuanto más poder de mercado tenga una empresa, más libertad tiene para aumentar sus precios. Existe una relación estrecha entre el número de empresas en un mercado y el grado en que pueden ejercer poder de mercado. Esto, porque la competencia controla el aumento de los precios. Aunque la mayoría de las empresas operan con cierto grado de poder de mercado, solo los monopolistas que no enfrentan amenaza de la competencia y, por tanto, ejercen el mayor poder de mercado posible -*poder de monopolio*- y aquellas empresas que están cerca a ellos en el continuo del poder de mercado son motivo de preocupación para la sociedad.

La literatura de la organización industrial, un campo de estudio de la economía, señala tres canales a través de los cuales los monopolios reducen el bienestar<sup>4</sup> y contribuyen a la alta desigualdad y al bajo crecimiento de la productividad. En primer lugar, el poder de monopolio reduce el bienestar al hacer que los consumidores paguen precios más altos por los bienes y servicios. Contribuye a crear sociedades más desiguales porque perjudica a las personas de forma diferente según su posición en la distribución del ingreso<sup>5</sup>. Los precios de monopolio sobre los bienes y servicios esenciales perjudican más a los pobres que a los ricos, porque representan una mayor proporción de

<sup>3</sup> Banco Mundial (2005).

<sup>4</sup> Para un análisis exhaustivo, ver Motta (2004), capítulo 2.

<sup>5</sup> Ver por ejemplo Urzúa (2013), Busso y Galiani (2019) y Rodríguez-Castelán (2015).

su presupuesto. Además, los hogares más adinerados pueden a menudo salir del mercado local si está monopolizado y obtener bienes y servicios en mercados extranjeros más competitivos. Esto no sucede en el caso de los hogares más pobres. Una situación similar ocurre en los mercados en los que un único comprador o pocos compradores tienen *poder de monopsonio*: los proveedores más pobres de insumos o los trabajadores más pobres son frecuentemente los más perjudicados<sup>6</sup>.

Bajo precios de monopolio, la pérdida de bienestar para la sociedad es la más alta posible. No obstante, cualquier precio por encima del que surgiría en condiciones de competencia redistribuye los recursos desde los consumidores hacia los propietarios de las empresas, al tiempo que reduce el bienestar general. En comparación con el monopolio, la competencia no sólo aumenta el bienestar, sino que también favorece a los consumidores más que a las empresas. Las empresas siempre obtienen mejores resultados si pueden cobrar precios más altos. Por lo mismo, las empresas y los consumidores con frecuencia se ubican en lados opuestos con respecto a sus posturas sobre la conveniencia de la competencia. Las empresas suelen ejercer presión a través del *lobby* para que se adopten políticas que reduzcan la presión competitiva, incluido el mantenimiento de una institucionalidad antimonopolio débil. El efecto negativo del poder de monopolio puede ser subestimado si las empresas que lo ejercen desvían recursos de usos productivos hacia comportamientos de búsqueda de rentas, utilizando su influencia política y su poder de *lobby* para mantenerlo o aumentarlo, distorsionando el curso de las políticas en beneficio propio<sup>7</sup>. Cuando la gente de la región identifica a las grandes empresas como el grupo más poderoso en sus países, probablemente se refiere a este tipo de comportamientos. Este capítulo explora esta expresión del poder empresarial.

En segundo lugar, puede haber una pérdida adicional de bienestar si, bajo monopolio, la empresa opera a un costo superior al que operaría bajo competencia, es decir, si el monopolista –o cualquier empresa con sustancial poder de mercado– decide no utilizar la tecnología más eficiente disponible. La evidencia empírica sobre el alcance y la frecuencia con la que esto ocurre es mixta<sup>8</sup>. Esto puede suponer un costo aún mayor para la sociedad a través de su potencial impacto sobre el crecimiento de la productividad.

Hay dos razones posibles para que una empresa con poder de monopolio elija una tecnología ineficiente. La primera está relacionada con menores incentivos para el esfuerzo gerencial en ausencia de competencia. Esto ocurre cuando las decisiones de inversión son tomadas por directivos que no tienen los incentivos adecuados para elegir las tecnologías más eficientes. En ese caso, la falta de presión competitiva

---

<sup>6</sup> Brummund (2013).

<sup>7</sup> Posner (1975).

<sup>8</sup> Scherer y Ross (1990).

puede dar lugar a elecciones equivocadas<sup>9</sup>. La segunda razón está relacionada con la ausencia de selección inducida por la competencia. La competencia obliga a las empresas menos eficientes a salir del mercado, mientras que las más eficientes sobreviven. En su ausencia, las primeras sobreviven. Bajo este razonamiento, la competencia aumenta la productividad mediante la entrada y salida de firmas: la mayor participación de las empresas más productivas en la producción total explica el aumento de la productividad. Un conjunto de trabajos empíricos confirma el papel de la competencia en la selección de las empresas más eficientes y el incremento de la eficiencia productiva<sup>10</sup>.

En tercer lugar, un monopolio no amenazado tiene menos incentivos para innovar. La literatura muestra, no obstante, que, en lo que respecta a la innovación, niveles muy altos de competencia pueden ser tan indeseables como los monopolios. La competencia empuja a las empresas a invertir e innovar para mejorar su posición frente a sus rivales, y su ausencia reduce los incentivos a hacerlo. Pero un exceso de competencia reduce la capacidad de las empresas para obtener beneficios de sus inversiones, lo que reduce, a su vez, sus incentivos para invertir e innovar. Por lo tanto, cierto grado de poder de mercado es deseable para promover la inversión en innovación y el crecimiento económico.

### **Los mercados de ALC se caracterizan por un pequeño número de grandes empresas y altos niveles de poder de mercado**

La relación entre el poder de mercado y la desigualdad ha recibido mucha atención últimamente. Tanto los economistas como los encargados de la formulación de políticas están preocupados por la posibilidad de un poder de monopolio en aumento en la economía mundial. Una corriente de trabajos recientes encuentra que, a escala mundial o, al menos en gran parte del mundo desarrollado, la proporción del ingreso y la riqueza en manos de las personas más ricas ha crecido, mientras que la participación del trabajo en el ingreso ha disminuido y el poder de mercado ha aumentado<sup>11</sup>. La mayor parte de las investigaciones que evidencian márgenes de rentabilidad positivos y crecientes, encuentran que esta tendencia ha sido impulsada por un pequeño número de empresas<sup>12</sup>. El panorama que emerge es uno en el que unas pocas empresas superestrella se han apoderado de una porción cada vez mayor de sus respectivos mercados y la mayoría de sus ganancias adicionales han ido a sus accionistas. Una parte creciente de los recursos mundiales ha terminado en manos de esa pequeña masa de privilegiados.

<sup>9</sup> Hart (1983); Scharfstein (1988); Hermalin (1992); Horn, Lang y Lundgren (1994); Maggi (1996).

<sup>10</sup> Baily, Hulten y Campbell (1992); Olley y Pakes (1996); Foster, Haltiwanger y Krizan (1998); Barnes y Haskel (2000).

<sup>11</sup> Ver Karabarbounis y Neiman (2014), Kavoussi (2019), De Loecker, Eeckhout, y Unger (2020).

<sup>12</sup> Autor et al. (2020)

Aunque esta descripción parece ajustarse a la dinámica de la desigualdad, la riqueza y la concentración del mercado en gran parte del mundo, la tendencia del poder de mercado en América Latina parece ser una excepción. Para los países de América Latina con datos disponibles, la dinámica de los márgenes de rentabilidad no refleja las tendencias crecientes que se observan en otros lugares. En cambio, los márgenes de rentabilidad en América Latina han permanecido esencialmente inalterados en las últimas tres décadas, sorprendentemente a un nivel mucho más alto que en el resto del mundo. La tendencia creciente que preocupa actualmente a los economistas y a los formuladores de política de Estados Unidos y Europa parece haber puesto al resto del mundo en una senda de convergencia con América Latina en lo que respecta al poder de mercado (recuadro 3.1).

Otro rasgo distintivo de América Latina es la prevalencia de mercados dominados por un pequeño número de empresas gigantes, principalmente grupos empresariales diversificados y empresas multinacionales. Los ingresos de las 50 empresas más grandes representaron desde alrededor del 20 por ciento (Argentina) hasta aproximadamente el 70 por ciento del PIB (Chile) en 2019 (figura 3.1). Las empresas estatales se han vuelto menos frecuentes después de la ola de privatizaciones de la década de 1990. Sin embargo, sus ingresos siguen representando entre el 8 por ciento (Chile) y el 25 por ciento (Colombia) del total de ingresos de este grupo, y las que subsisten son empresas gigantes, a menudo del sector petrolero. Los ingresos de las empresas multinacionales representan entre el 20 por ciento (Chile) y el 43 por ciento (Argentina) del total, y el resto son empresas privadas nacionales, a menudo grupos empresariales diversificados controlados por familias<sup>13</sup>. Estas últimas aportan entre el 39 por ciento (Argentina) y el 73 por ciento (Chile) de los ingresos (figura 3.2). Chile ocupa el primer puesto en indicadores de concentración de mercado y por la presencia de enormes conglomerados empresariales. Esto puede explicar por qué una abrumadora mayoría de chilenos considera a las grandes empresas como el grupo poderoso más influyente en su país (figura 2.14).

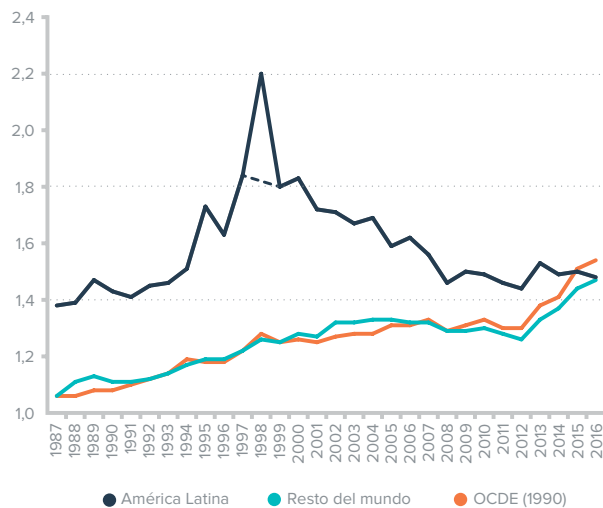
---

<sup>13</sup> Los grupos empresariales son grandes conglomerados, a menudo con filiales en sectores no relacionados y, en su mayoría de propiedad y administración familiar (Khanna y Yafeh 2007; Schneider 2008; Bull, Castellacci y Kasahara 2014).

### Recuadro 3.1. Los márgenes de rentabilidad en América Latina son más altos que en el resto del mundo y permanecen constantes a lo largo del tiempo

Los márgenes de rentabilidad reflejan la diferencia entre el costo y el precio de venta de un producto. Pueden expresarse como porcentaje del precio de venta o del costo. La figura R3.1.1 presenta la evolución de los márgenes de rentabilidad estimados por De Loecker y Eeckhout (2018), expresados como porcentaje del costo. En la figura se muestra la evolución de los márgenes de rentabilidad en América Latina, otros países fuera de AL que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el resto del mundo. Utilizando datos de los estados financieros de las empresas de Worldscope, estos autores construyen una base de datos que les permite hacer seguimiento a los países durante el mismo período, incluidos siete países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela<sup>a</sup>. La figura R3.1.1 muestra que el margen de rentabilidad promedio de América Latina no aumenta con el tiempo (el pico de 1998 se ignora porque puede constituir un error de medición y no se puede explicar fácilmente de otra manera). En cambio, el promedio es relativamente constante y

**Figura R3.1.1. Márgenes de rentabilidad promedio, América Latina, OCDE y resto del mundo, 1987-2015**

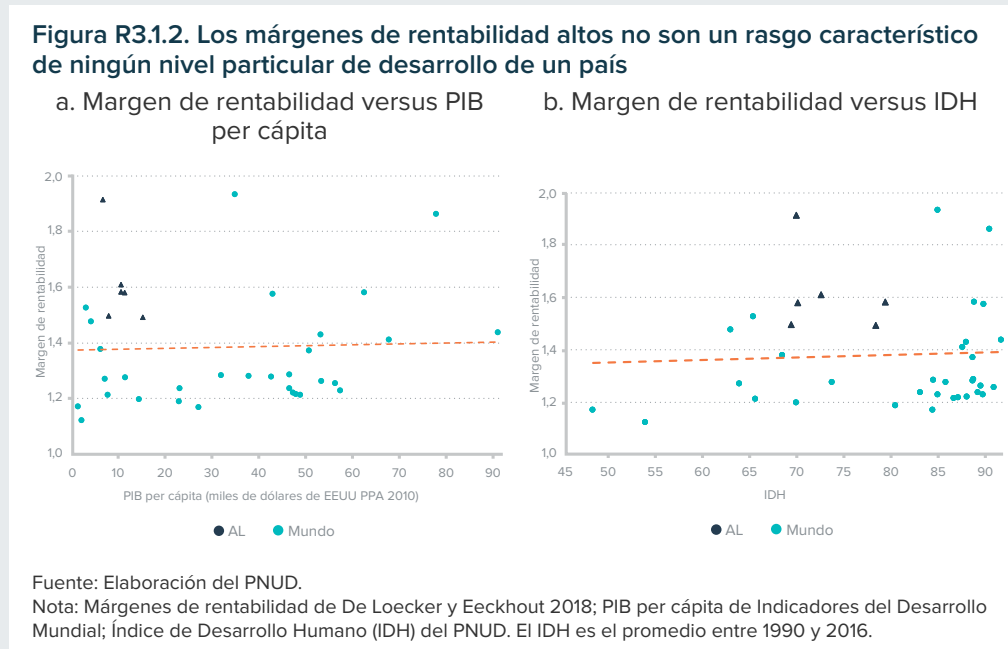


Fuente: Eslava, Meléndez y Urdaneta 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; De Loecker y Eeckhout 2018.

Nota: Los márgenes de rentabilidad promedio anuales están estimados como los efectos fijos de año en una regresión lineal del margen de rentabilidad promedio por país, con efectos fijos de país y año. OCDE (1990) corresponde a los países miembros de la OCDE en 1990. “Resto del mundo” corresponde a todos los países en la muestra que no hacen parte de América Latina.

sistemáticamente superior a los promedios del resto. El incremento del margen de rentabilidad que preocupa en el debate actual de política pública parece situar a los países de la OCDE y al resto del mundo en una senda de convergencia hacia el nivel del margen de rentabilidad promedio de América Latina.

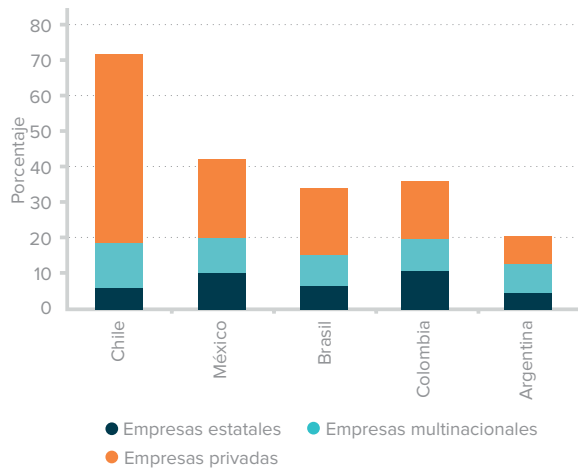
La figura R3.1.2 muestra que a nivel global el poder de mercado no parece estar sistemáticamente asociado con el nivel de desarrollo de los países medido por el producto interno bruto (PIB) per cápita o por el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El alto poder de mercado parece ser, sin embargo, un rasgo distintivo de los países latinoamericanos. No hay datos disponibles de poder de mercado para los países de la región que se encuentran en niveles más bajos de desarrollo.



<sup>a</sup>. Ver Worldscope (base de datos), Biblioteca Baker, Centro Bloomberg, Escuela de Negocios de Harvard, Boston, <https://www.library.hbs.edu/find/databases/worldscope>.

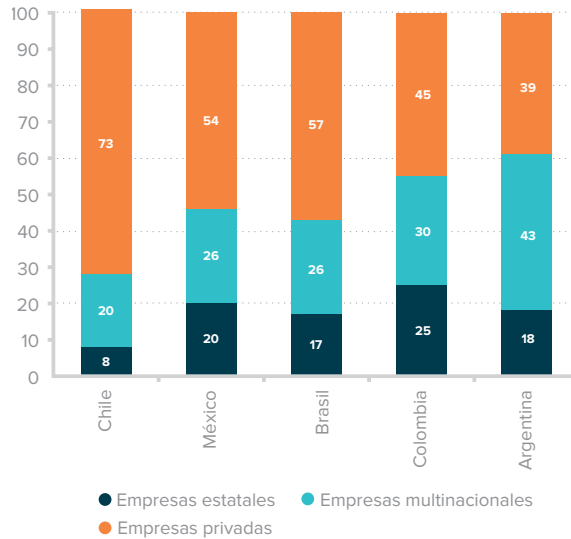
**Figura 3.1. Empresas gigantes dominan los mercados de América Latina**

*Ingresos de las 50 empresas más grandes (como porcentaje del PIB), 2019. Países seleccionados.*



**Figura 3.2. La proporción de empresas privadas nacionales entre las más grandes es mayor en Chile**

*Ingresos de las 100 empresas más grandes, por tipo de empresa, 2019. Países seleccionados.*



Fuente: Schneider 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; conjunto de datos de S&P Capital IQ; Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Las empresas son asignadas a cada país en función de su lugar de constitución. Las empresas estatales son aquellas en las que el gobierno nacional o subnacional tiene una participación mayoritaria. Las empresas multinacionales se identifican por la sede de la empresa matriz. Los datos de ingresos corresponden a 2019.

## Alguna evidencia sobre los efectos del poder de mercado en la productividad y el bienestar

Debido a la falta de buenos datos microeconómicos o a la dificultad para acceder a ellos, se dispone de poca evidencia empírica sobre el impacto del poder de mercado en los países de ALC. Hay pocos estudios sectoriales con mercados relevantes debidamente definidos que relatan partes de la historia. La mayor parte de la evidencia disponible acerca de los daños a los consumidores, los proveedores de insumos o los trabajadores, proviene de casos manejados por las autoridades de competencia en la región. Las sanciones impuestas en el contexto de investigaciones a carteles, por ejemplo, dan cuenta de los daños causados a los consumidores (recuadro 3.2).

La investigación se ha enfocado predominantemente en examinar los efectos de la competencia de las importaciones sobre la productividad y la innovación de las empresas en América Latina<sup>14</sup>. Estos estudios utilizan los episodios exógenos de liberalización del comercio de las décadas de 1980 y 1990 y encuentran efectos

<sup>14</sup> Para un repaso detallado de esta literatura, ver Shu y Steinwender (2019).

positivos del aumento de la competencia de las importaciones sobre la productividad, la calidad de los productos, el número de productos, la innovación y la rotación del empleo<sup>15</sup>. Solo un pequeño número de trabajos empíricos ha analizado el impacto del aumento de la competencia sobre el bienestar en América Latina. Los más notables son los que investigan el efecto del aumento de la competencia causado por el ingreso de cadenas minoristas multinacionales en los mercados mexicanos. Estas investigaciones

<sup>15</sup> Muendler (2004); Schor (2004); Fernandes (2007); Iacovone (2012); Fernandes y Paunov (2013); Iacovone et al. (2015); Medina (2018).

### Recuadro 3.2. Daños causados por los carteles

El éxito reciente en América Latina en la detección y el castigo de los carteles, especialmente en Brasil, Chile y México, es digno de mención, pero no es motivo de complacencia porque lo más probable es que las autoridades estén capturando solo a una pequeña parte de las empresas que coluden. Los carteles transfieren masivamente recursos de los consumidores a los dueños de las empresas. Estas transferencias pueden ser especialmente perjudiciales para los pobres si afectan alimentos y bienes esenciales. No debería minimizarse el daño causado. Una revisión mundial de más de 700 estudios y decisiones judiciales detectó 2.041 casos de sobrecargos a los precios coordinados por carteles, con un sobrecargo promedio estimado del 49 por ciento y un sobrecargo mediano del 23 por ciento<sup>a</sup>.

Las instituciones regulatorias del gobierno chileno descubrieron carteles de precios colusivos en varios productos de consumo masivo, como papel higiénico, productos farmacéuticos y pollo fresco. Estos carteles incluían tanto enormes grupos empresariales privados como grandes empresas multinacionales. Es revelador que las empresas que coludieron operaban en mercados de productos con una demanda relativamente inelástica. En el caso del papel higiénico, se descubrió que una empresa emblemática, CMPC, había coludido entre 2000 y 2011 con una empresa mucho más pequeña, PISA. En conjunto, tenían entre el 80 por ciento y el 90 por ciento del mercado y podían fijar precios. Algunos grupos de consumidores estimaron los sobrecargos totales en 500 millones de dólares estadounidenses<sup>b</sup>. CMPC acordó reembolsar a los consumidores 150 millones de dólares de sus ganancias indebidas<sup>c</sup>.

<sup>a</sup> Connor (2014).

<sup>b</sup> The Economist (2015).

<sup>c</sup> France 24 (2018).

encuentran que la entrada de la competencia extranjera dio lugar a una reducción de los costos de vida para los hogares, junto con un aumento de la productividad entre los proveedores nacionales, una mayor salida de empresas del mercado, menores ganancias para las empresas nacionales y menores ingresos para los trabajadores del sector minorista tradicional<sup>16</sup>. Más generalmente, la entrada de hipermercados ha reducido los precios en el mercado local en Chile, incrementado la salida de tiendas locales en Uruguay, y reducido los precios y mejorado la calidad de los servicios en los mercados de República Dominicana, a través de la mayor competencia<sup>17</sup>. El poder de mercado, en cambio, se asocia con pérdidas de bienestar en toda la economía a través de aumentos de precios que afectan principalmente los ingresos de los hogares pobres<sup>18</sup>. En las zonas urbanas de México, las pérdidas relativas de bienestar experimentadas por las familias más pobres debido al poder de monopolio en los mercados de bienes esenciales -tortillas de maíz, carnes procesadas, pollo, huevos, leche y otros- son un 19,8 por ciento superiores a las de los hogares más ricos<sup>19</sup>.

Este informe ofrece una nueva aproximación a la relación entre los márgenes de rentabilidad, la concentración del mercado, los salarios y la productividad en un conjunto de países de América Latina<sup>20</sup>. La evidencia encontrada por Eslava, Meléndez, y Urdaneta (2021) confirma la existencia de un poder de mercado promedio muy elevado y constante en el sector manufacturero de la región. También muestra que, en los mercados definidos de forma amplia a nivel sectorial<sup>21</sup>, los mayores márgenes de rentabilidad se asocian a una menor participación del trabajo en los ingresos. Este resultado indica una distribución desigual de las rentas del monopolio entre los trabajadores y los propietarios de las empresas en beneficio de estos últimos. La redistribución en sentido contrario se produce aún cuando el salario promedio también es más elevado en los mercados que funcionan con mayores niveles de poder de mercado (lo que sugiere cierto reparto de rentas entre las empresas con poder de mercado y sus trabajadores). El mayor poder de mercado también está asociado a una productividad total de los factores (PTF) mayor. Las empresas con mayor poder de mercado son las más grandes. La distribución desigual del tamaño de las empresas –mercados dominados por unas pocas grandes empresas que coexisten con un gran número de pequeñas empresas– hace parte de la historia relatada por estos datos: mercados fragmentados en los que las grandes empresas dominan porque se enfrentan a una multitud de empresas rivales pequeñas que no logran competir con ellas por cuenta de su baja productividad relativa. (El capítulo 5

<sup>16</sup> Javorcik, Keller, y Tybout (2008); Iacovone et al. (2015); Atkin, Faber, y Gonzalez-Navarro (2018).

<sup>17</sup> Lira, Rivero, y Vergara (2007); Borraz et al. (2014); Busso y Galiani (2019).

<sup>18</sup> Rodríguez-Castelán (2015).

<sup>19</sup> Urzúa (2013).

<sup>20</sup> Sólo se dispone de datos para Chile, Colombia, México y Uruguay.

<sup>21</sup> Los sectores se definen como de 3 dígitos según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) para Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay (revisión 3 para Chile y revisión 4 para los otros tres países) y como sectores de 4 dígitos para México según el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

retoma este hallazgo desde otra perspectiva, en el contexto del estudio de los incentivos de las regulaciones del mercado laboral y la política de protección social en ALC, y su efecto sobre el tamaño de las empresas y la productividad).

La evidencia también sugiere que, si la concentración aumenta en un mercado relevante definido a nivel de sector de actividad, ese aumento es impulsado por el crecimiento de la empresa más grande por ingresos en ese mercado. Este resultado puede no ser independiente del hecho de que las rentas de monopolio de las grandes empresas se traducen con frecuencia en poder político que contribuye a perpetuar esas rentas (ver más adelante).

Otra pieza de nueva evidencia se relaciona con los efectos del poder de mercado en el mercado laboral. Utilizando datos microeconómicos del mercado laboral proveniente de los registros tributarios de Chile, García-Marín (2021) explora la relación entre la concentración del mercado y los salarios. Definiendo mercados al nivel de industria y municipio, su investigación muestra que la demanda laboral está muy concentrada en Chile, lo que da a las empresas poder sobre los trabajadores. La concentración se ha mantenido alta a lo largo del tiempo y ha aumentado ligeramente en los últimos años. La evidencia econométrica muestra que un aumento en la concentración de la demanda laboral en el mercado está asociada a salarios promedio más bajos, particularmente entre los trabajadores de salarios más altos. Los trabajadores de salarios bajos, en cambio, se ven menos afectados porque sus habilidades no son específicas a su ocupación concreta, porque están protegidos por las regulaciones del salario mínimo, o por una combinación de las dos razones. En consecuencia, la concentración de la demanda laboral reduce la dispersión salarial al acercar los salarios de todos los trabajadores al salario mínimo (de modo que la desigualdad salarial disminuye por la razón equivocada).

García-Marín (2021) también muestra que el efecto negativo de la concentración en el mercado laboral sobre los ingresos de los trabajadores varía en función del grado de poder de mercado de los empleadores en el mercado de productos. El mayor poder de mercado mitiga el impacto negativo de la concentración en el mercado laboral sobre el salario promedio, probablemente porque las empresas con altos márgenes de rentabilidad y ventajas en la contratación en los mercados laborales concentrados pueden pagar costos laborales más altos que trasladan a los consumidores (compartiendo parte de sus rentas con los trabajadores).

### **Las leyes de competencia son una herramienta de política esencial para contener el poder de mercado**

Se ha afirmado que los monopolios con control sobre los mercados pueden dar lugar a ineficiencia y desigualdad. Las leyes de competencia (también denominadas legislación antimonopolio) son un instrumento de política que los países pueden utilizar para salir de este círculo económico vicioso al promover una competencia más justa en el

mercado. Estas leyes pretenden impedir el comportamiento anticompetitivo o abusivo de las empresas con alto poder de mercado en la economía. Esto puede incluir ponerle freno a prácticas que perjudican el bienestar de los consumidores, como fijar precios exageradamente altos cuando los consumidores no tienen acceso a alternativas, o impedir que otras empresas compitan, por ejemplo, fijando precios desproporcionadamente bajos en el corto plazo para expulsar a la competencia. Según la forma en que su diseño e implementación configuren el poder *de facto* de las empresas, estas leyes pueden tener diferentes implicaciones para la eficiencia y la equidad.

Schneider (2021) sostiene que detrás de la estructura empresarial de la región (y de la concentración de poder asociada a ella) está la debilidad de las regulaciones y los organismos de competencia. Sostiene que el Consenso de Washington dio lugar a demasiadas empresas con poder de mercado<sup>22</sup>. Lo anterior ocurrió de forma directa, a través de la privatización de oligopolios y monopolios públicos, o indirecta, ya que la liberalización del comercio estimuló fusiones dirigidas a lograr la escala necesaria para competir a nivel internacional. El Consenso de Washington también recomendó facilitar la entrada de empresas multinacionales, quizá sobre la base de que harían más competitivos los mercados nacionales. Esto sí ocurrió en algunos casos. En otros, sin embargo, los comportamientos anticompetitivos de esas empresas salieron a la luz posteriormente en investigaciones antimonopolio. En aquel momento, los países de ALC no estaban preparados para contener el poder de mercado debido a la inexistencia o debilidad de leyes y autoridades de competencia<sup>23</sup>.

En la actualidad, 20 países de ALC han promulgado leyes de competencia<sup>24</sup>. En las dos últimas décadas, ocho países de ALC emitieron leyes de competencia por primera vez<sup>25</sup>. Nueve países han enmendado sus leyes<sup>26</sup>. Sin embargo, la mayor parte de la actividad ha tenido lugar en América Latina, donde solo dos países – Bolivia y Guatemala – no cuentan con una normativa antimonopolio general. En general, todos los marcos normativos de América Latina prohíben los acuerdos anticompetitivos y el abuso de la posición dominante. A excepción de Perú, todos los países han emitido normas para controlar las fusiones. Muchos países han reformado sus leyes y han

<sup>22</sup> El Consenso de Washington es un término acuñado en 1989 para referirse a una serie de diez recomendaciones de política económica consideradas como el paquete de reformas estándar promovido en su momento para los países en desarrollo en crisis por instituciones con sede en Washington, D. C., como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

<sup>23</sup> Las políticas y los organismos antimonopolio no sólo eran nuevos en América Latina. Antes de mediados del siglo XX, sólo Estados Unidos tenía políticas antimonopolio eficaces; en la década de 1960, varias docenas de países se sumaron a los Estados Unidos. La Unión Europea no tomó en serio las políticas antimonopolio hasta la década de 1980 (ver Connor, 2009).

<sup>24</sup> Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>25</sup> Barbados (2000), El Salvador (2004), Honduras (2005), Nicaragua (2006), Trinidad y Tobago (2006), Uruguay (2007), República Dominicana (2008) y Ecuador (2011).

<sup>26</sup> Brasil (2000 y 2011), Argentina (2001), México (2006 a 2011), Panamá (2006 y 2007), El Salvador (2007), Perú (2008), Chile (2002, 2003 y 2009), Colombia (2009) y Costa Rica (2010).

emitido regulaciones en preparación a la implementación de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos o la Unión Europea, ya que estos acuerdos suelen tener disposiciones sobre competencia, incluida la obligación de aprobar una ley de competencia y crear una autoridad de competencia. A nivel supranacional, la Comunidad Andina (CAN) emite regulaciones de política de competencia para los países miembros. La CAN se ha pronunciado sobre las multas y sanciones, las facultades de investigación de las autoridades de competencia y la carga probatoria de los daños causados por las conductas anticompetitivas. Adicionalmente, ha ampliado provisionalmente su marco regional de disposiciones sobre competencia para que lo adopte Bolivia, ante la ausencia de una ley nacional de competencia en este país<sup>27</sup>. En el Caribe, solo cuatro países tienen legislación y autoridades de competencia: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Su ausencia en otros países se ve compensada en cierta medida por la Comisión de Competencia de CARICOM, una agencia regional antimonopolio.

### **Sin una implementación efectiva, incluso las leyes de competencia fuertes pueden ser débiles en la práctica**

No importa si hay leyes de competencia o qué tan fuertes son en el papel, solo serán tan eficaces como su implementación. En la mayoría de los países, el organismo encargado de materializar sus disposiciones es una autoridad del gobierno nacional. Con pocas excepciones, las autoridades de competencia forman parte del poder ejecutivo, y el presidente tiene la autoridad de sustituir al jefe de la entidad de control cuando lo desee<sup>28</sup>. En contextos de estrechos vínculos entre las élites políticas y las élites empresariales, factores como la independencia del organismo encargado o los mecanismos de compromiso para garantizar una discrecionalidad limitada en la toma de decisiones pueden ser esenciales para asegurar la eficacia de las políticas.

Los datos recogidos por la OCDE muestran que los presupuestos de las autoridades de competencia como proporción del PIB en América (incluidos nueve países de América Latina, Canadá y Estados Unidos) se caracterizan por ser extremadamente bajos en comparación con los de la OCDE y otras regiones del mundo<sup>29</sup>. Aunque el presupuesto por sí solo no es una medida perfecta de la actividad de las agencias antimonopolio en la región, es una expresión de su capacidad y de su lugar en las prioridades de política de los gobiernos. Tal vez más informativo sea el hecho de que, si bien las revisiones de las fusiones son habituales en toda la región, las fusiones bloqueadas o revocadas son prácticamente inexistentes, excepto en Brasil.

---

<sup>27</sup> La Decisión 608, sobre las reglas para la protección y promoción de la competencia, fue adoptada por la Comunidad Andina en 2005.

<sup>28</sup> Miranda (2012).

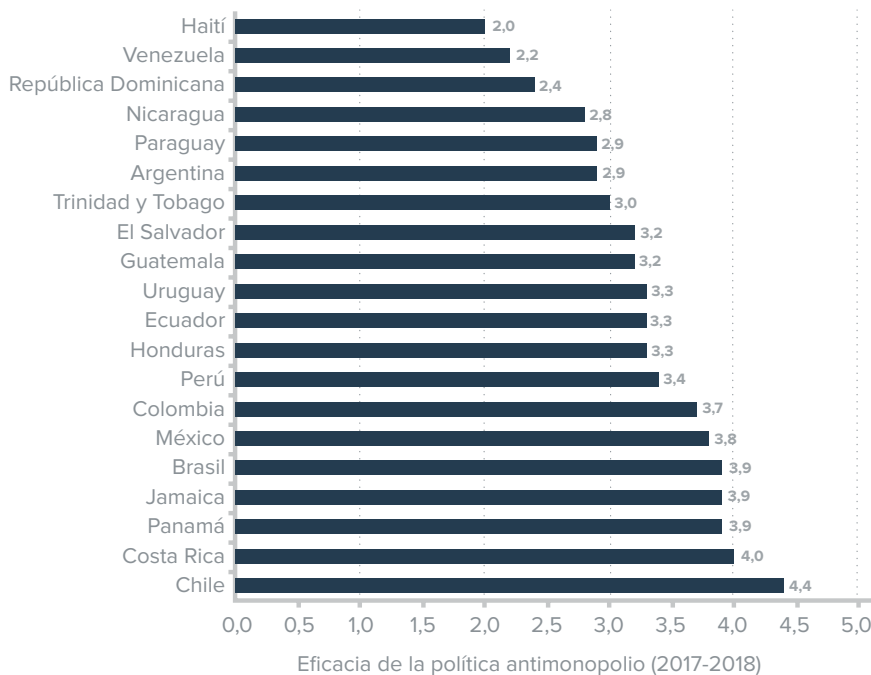
<sup>29</sup> OCDE (2021).

A pesar de progresos en las tres últimas décadas en la creación de la legislación antimonopolio y en el perfeccionamiento de su fiscalización, todavía queda mucho camino por recorrer. A menudo las agencias carecen de las facultades necesarias para investigar -por ejemplo, mediante redadas- y no pueden ofrecer acuerdos de indulgencia para promover denuncias entre los miembros de los carteles. Tampoco son capaces de contener los abusos del poder de mercado y la cartelización mediante multas y sanciones. La mayoría de ellas carece, además, de personal suficiente en número y experticia<sup>30</sup>.

En su Encuesta de Opinión Ejecutiva, el Foro Económico Mundial pide a los encuestados que califiquen la eficacia de las políticas para garantizar una competencia justa con una puntuación de entre 1 (ineficaces) y 7 (sumamente eficaces)<sup>31</sup>. La puntuación promedio de América Latina en la ronda 2017-2018 de la encuesta es un mediocre 3,3. En un extremo, Haití, Venezuela y República Dominicana obtienen una puntuación inferior a 2,5. Haití es el país con peor puntuación del mundo según esta medición, y ocupa el último lugar de los 137 países encuestados. Nicaragua, Paraguay y Argentina le siguen de cerca con puntuaciones inferiores a 3,0 y clasifican también en el límite inferior de la distribución. En el otro extremo, Chile ocupa el puesto 35 de 137, con una puntuación de 4,4, seguido de Costa Rica, Panamá, Jamaica y Brasil (figura 3.3).

### Figura 3.3. En su mayoría, las políticas antimonopolio no garantizan la competencia justa en ALC

*En su país, ¿cuán eficaces son las políticas antimonopolio para garantizar la competencia justa? (1 = totalmente ineficaces; 7 = sumamente eficaces), promedio ponderado de 2017-2018*



Fuente: Ver Schwab 2018, apéndice B.

<sup>30</sup> Ver OCDE (2021).

<sup>31</sup> Ver Schwab (2018), apéndice B.

## El poder político empresarial es con frecuencia responsable de la debilidad de la política de competencia

La existencia y eficacia de las leyes y organismos de competencia no son exógenas al poder político empresarial. La historia del sector de las comunicaciones constituye un poderoso ejemplo. La concentración y los precios oligopólicos en las telecomunicaciones mexicanas han sido ampliamente documentados<sup>32</sup>. Inicialmente, ni la agencia de competencia ni el sector regulador pudieron inhibir el poder de monopolio. Telmex, junto con otras empresas gigantes, pertenece a lo que se conoce en la bibliografía como poderes fácticos, es decir, agentes poderosos que pueden diluir o evadir el control gubernamental a través de *lobby* y la interferencia en las tres ramas de gobierno: el Congreso, el poder ejecutivo y el judicial<sup>33</sup>. Los miembros de esta élite de las telecomunicaciones y los medios han presionado al Congreso para obtener legislación favorable en México (ver el recuadro 3.3) y han utilizado el sistema judicial para obstaculizar la labor de los reguladores. Como consecuencia, en 2013, el *Pacto por México*, un acuerdo político entre los tres partidos más grandes, se introdujo para recuperar el control del Estado sobre estos poderes *de facto* en el sector de las telecomunicaciones y en otros sectores. Si bien esto dio lugar a cambios sustantivos en la Constitución en materia de competencia, aún no se ha traducido en cambios igualmente sustantivos en la estructura del sector de las telecomunicaciones, que sigue dominado por las mismas empresas.

En algunos países, las grandes empresas han encontrado formas de utilizar los tribunales y otras provisiones legales para obtener mandatos en contra de la aplicación de medidas antimonopolio<sup>34</sup>. Por ejemplo, el derecho constitucional de amparo, que existe en algunos países, concedido a los ciudadanos para detener una política con efectos potencialmente perjudiciales, se ha utilizado frecuentemente para frustrar resoluciones antimonopolio en los tribunales<sup>35</sup>. La práctica ha sido tan generalizada entre las empresas que surgieron consultoras especializadas en amparos para empresas<sup>36</sup>. En Brasil, los demandados pueden apelar las decisiones del Consejo Administrativo de Defensa Económica en hasta cuatro niveles de tribunales de apelación. En Chile, otros tribunales y la Corte Suprema con frecuencia han anulado las sentencias del fiscal nacional económico o conseguido reducciones en las penas.

<sup>32</sup> Ver Levy y Walton (2009).

<sup>33</sup> Trejo (2013).

<sup>34</sup> Con frecuencia, los tribunales también ayudaban a las empresas a impugnar los aumentos de impuestos. En relación con Guatemala, ver Bogliaccini y Madariaga (2019).

<sup>35</sup> Elizondo (2009).

<sup>36</sup> Schneider (2021).

### Recuadro 3.3. La “Ley Televisa” en México

A principios de la década de 2000, el gobierno de México decidió reformar su regulación en materia de telecomunicaciones. La legislación vigente en ese momento estaba en vigor desde 1960 y estaba gravemente desactualizada. En octubre de 2004, se presentó un proyecto de ley que establecía la nueva legislación para la regulación del sector. Aunque el proyecto de ley generó grandes expectativas, la turbulencia previa a las elecciones presidenciales diluyó el impulso para su aprobación. El 1 de diciembre de 2005, se propuso un proyecto de ley completamente diferente, que el 21 de marzo de 2006 la Cámara de Diputados aprobó como ley por unanimidad tras 7 minutos de deliberación. La ley fue aprobada posteriormente por el Senado sin modificaciones, con la oposición de una minoría de senadores.

La nueva legislación aprobada en 2006 se consideró un retroceso para la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Se la criticó por beneficiar a las grandes empresas ya establecidas, frente a las nuevas, de varias maneras. En primer lugar, otorgó el control de las concesiones del espectro radioeléctrico a las empresas activas de radiodifusión durante 20 años, renovables y con prioridad sobre terceros. En esencia, le garantizó a empresas como Televisa, el control del espectro radioeléctrico a perpetuidad. En segundo lugar, amplió la esfera de actividad de estas empresas de radiodifusión. En virtud de la nueva ley, las que desearan utilizar la frecuencia radioeléctrica para servicios de telecomunicaciones adicionales podrían hacerlo gratuitamente, mientras que las nuevas empresas interesadas tenían que ofertar por la frecuencia a través de un proceso de subasta. La nueva ley dificultaba enormemente la entrada de nuevas firmas al mercado y la falta de competencia en el ámbito de las telecomunicaciones implicaba una menor calidad y fiabilidad de la información emitida.

Se dice que la rápida aprobación de esta nueva legislación sin una revisión importante fue el resultado de una intensa presión de *lobby*. Algunos legisladores fueron críticos de la Ley de Televisa, al punto que un grupo de 47 senadores la demandó. La Corte Suprema declaró inconstitucionales varios de sus artículos y ordenó su derogación automática. A pesar de la intervención de la Corte Suprema para contrarrestar la interferencia de Televisa en la política pública en esta ocasión, la firma ha mantenido una estrecha relación con los legisladores.

Fuente: Castañeda y Ruiz 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

A menudo se olvida que la protección comercial puede funcionar de forma similar a los carteles al fijar precios mínimos. La diferencia entre los precios nacionales e internacionales constituye otra transferencia de los consumidores a las empresas. El efecto distributivo neto depende de quién consume el producto y de si los trabajadores de las empresas protegidas reciben una fracción importante de la transferencia. En cualquier caso, estas transferencias merecen un escrutinio más detallado.

### Factores que aumentan el poder político empresarial

Los agentes empresariales ejercen influencia política a través de su involucramiento político deliberado y de sus reacciones maximizadoras de ganancias ante las señales del mercado. Las acciones del empresariado en diversos ámbitos -mercados de trabajo, impuestos, fijación de precios- tienen el potencial de aumentar la desigualdad y reducir el crecimiento de la productividad, incluso cuando esto no es lo que, en abstracto, preferirían.

Los politólogos y los economistas políticos han examinado detenidamente los factores, propios de la región, que pueden contribuir al aumento del poder político empresarial. Un primer factor son las reglas electorales que imperan en muchos países y que dan lugar a sistemas partidarios fragmentados. Las elecciones presidenciales mayoritarias, combinadas con las elecciones de representación proporcional para las legislaturas, son comunes en América Latina y poco frecuentes en otros lugares<sup>37</sup>. Esta combinación de normas electorales da lugar a sistemas partidarios fragmentados y a presidentes elegidos sin mayorías legislativas. El apoyo de los partidos en el Congreso a través de coaliciones legislativas se construye mediante transacciones políticas. En los sistemas fragmentados, un subproducto natural de los sistemas electorales de representación proporcional, pequeños grupos de legisladores extraen rentas del poder ejecutivo a cambio de votos en la legislación. Esta fragmentación abre oportunidades para que las empresas financien a partidos o a candidatos para utilizar estas negociaciones de votos a su favor<sup>38</sup>.

Un segundo factor es la falta de proporcionalidad en la distribución de votos (*malapportionment*), una característica institucional también común en América Latina, que hace que distritos poco poblados, generalmente rurales, estén sobrerrepresentados en el Congreso. La distribución de votos sin proporcionalidad está asociada con menores impuestos sobre la renta y mayor desigualdad en 16 países de América Latina. Las élites económicas han ejercido presión a favor de la distribución no proporcional de votos en momentos de reforma institucional, para proteger sus intereses. Como consecuencia, la sobrerrepresentación de los distritos

<sup>37</sup> Chaisty, Cheeseman y Power (2018).

<sup>38</sup> Schneider (2013).

rurales conservadores ha limitado los esfuerzos redistributivos de los representantes de los distritos urbanos más densamente poblados y pobres<sup>39</sup>.

Un tercer factor es la concentración de los medios. Las grandes empresas y los medios de comunicación en todas sus formas están estrechamente entrelazados, y la propiedad de los medios está muy concentrada en toda ALC. Las empresas dominantes en la industria de los medios son grupos empresariales bien conocidos. Algunos comenzaron como periódicos o empresas de radio en el siglo XX y ahora dominan otros mercados de medios (ver, por ejemplo, los grupos empresariales grandes y diversificados en los medios de comunicación de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú). Otros comenzaron en sectores distintos y pasaron al de los medios, como en el caso otros grupos en Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y algunos países de América Central<sup>40</sup>. La concentración es alta en todos los medios (prensa, radio y televisión) y servicios de comunicación de la región. Los cuatro mayores operadores controlan el 82 por ciento del mercado, en un rango que va desde alrededor de 66 por ciento en radio y prensa escrita hasta más del 90 por ciento en televisión<sup>41</sup>. Estas empresas, como mínimo, no suelen utilizar su programación en los medios para promover que se grave a las empresas y a sus propietarios o el uso de regulaciones para restringir la concentración de los medios de comunicación.

Además, más allá de los contenidos, las empresas de medios también ejercen su poder de forma tradicional. Hay muchos casos de grandes empresas que utilizan las legislaturas democráticas para perseguir sus intereses (en el recuadro 3.3 se presenta un ejemplo de México).

Un cuarto factor son las empresas familiares. Hay tres hipótesis sobre el papel que juegan las familias empresariales en la política. En primer lugar, las familias tienen un apego más intenso a sus empresas que los directivos profesionales remunerados. Es probable que se opongan más intensamente a los impuestos, la regulación y otras medidas que afecten negativamente el patrimonio familiar. En segundo lugar, las familias tienen ventajas en la política debido a su mayor horizonte temporal en comparación con los directivos profesionales<sup>42</sup>. Si las familias se ponen de acuerdo para apoyar a los políticos, pueden monitorear su actuación más efectivamente a lo largo del tiempo y premiar o castigar de acuerdo con ello<sup>43</sup>. En tercer lugar, las familias resuelven los problemas de agencia tanto en la administración como en la

<sup>39</sup> Ardanaz y Scartascini (2013).

<sup>40</sup> Segovia (2005); Carlos Slim no adquirió un importante medio de comunicación de contenidos en México (posiblemente porque los grupos empresariales dominantes no estuvieron dispuestos a vender), aunque adquirió el 17 por ciento de *The New York Times* (Alpert y Beckerman 2015).

<sup>41</sup> Becerra y Mastrini (2009).

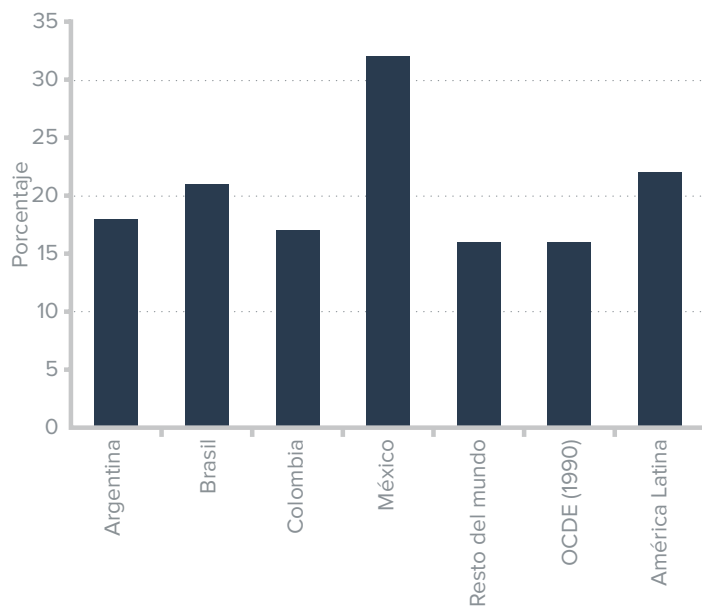
<sup>42</sup> Morck, Wolfenzon y Yeung (2005)

<sup>43</sup> Schneider (2013).

política<sup>44</sup>. Las últimas generaciones a veces se vinculan a la política, lo que da a las familias empresariales una representación confiable dentro de la élite política. El factor de propiedad familiar no es insignificante. En promedio en América Latina, el 22 por ciento de las empresas que cotizan en bolsa, y el 28 por ciento de las grandes empresas (con entre 100 y 5.000 empleados) son de propiedad familiar (figuras 3.4 y 3.5). Las empresas familiares figuran entre las 50 empresas más grandes y aportan al menos el 30 por ciento de los ingresos de este grupo (Brasil) y hasta más del 90 por ciento (México). Un ejemplo extremo del papel que desempeñan las empresas familiares, del que hay poca evidencia cuantitativa pero mucha anecdótica, es el caso de Haití (recuadro 3.4).

**Figura 3.4. En promedio en América Latina, el 22 por ciento de las empresas que cotizan en bolsa son de propiedad familiar**

*Fracción de las empresas que cotizan en la bolsa de valores, de propiedad de personas y familias estratégicas, 2019*



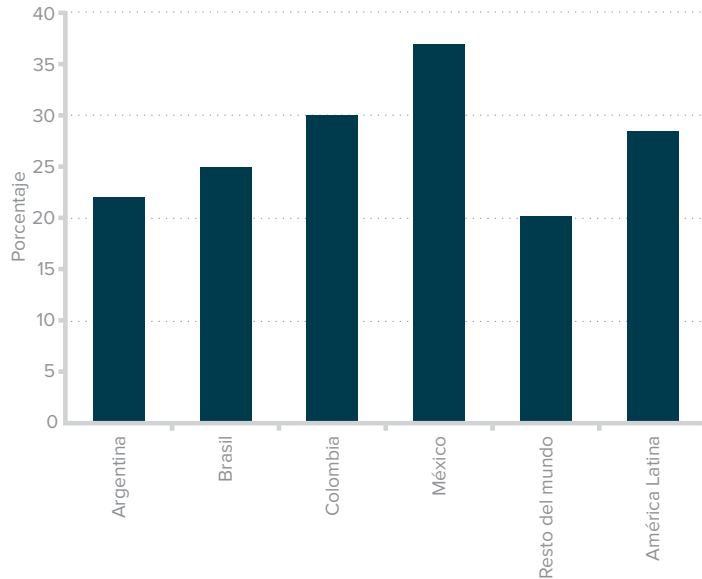
Fuente: OCDE 2019.

Nota: Datos basados en las 10.000 empresas más grandes que cotizan en bolsa incluidas en el informe de la OCDE. Por personas y familias estratégicas se entiende a los propietarios o los miembros de una familia que controlan una empresa o conjuntos de accionistas y oficinas familiares.

<sup>44</sup> Schneider (2008).

**Figura 3.5. En promedio en América Latina, el 28 por ciento de las grandes empresas son de propiedad familiar**

*Fracción de las empresas familiares con 100 a 5.000 empleados, 2004-2010.*

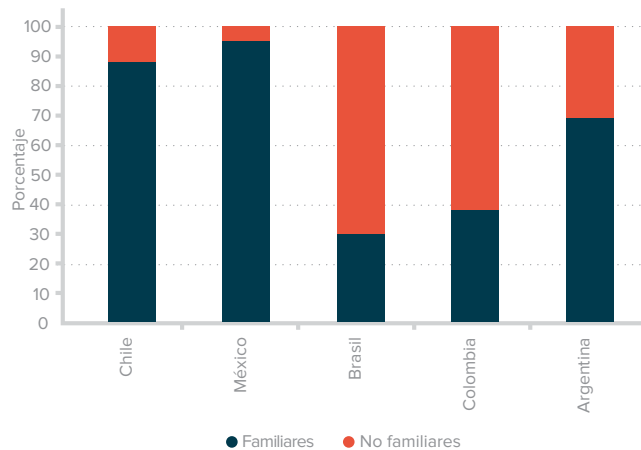


Fuente: Bloom et al. 2012.

Nota: Las empresas encuestadas pertenecen a los sectores de la manufactura, la hostelería, las escuelas y el comercio minorista, emplean entre 100 y 5.000 empleados, y son seleccionadas de las bases de datos nacionales de empresas y registros de las compañías.

**Figura 3.6. Las empresas familiares están entre las más grandes por ingresos**

*Porcentaje de los ingresos de las empresas nacionales entre las 50 más grandes, según su propiedad, 2019. Países seleccionados*



50 empresas privadas más grandes - Ingresos como % del PIB

País	Chile	México	Brasil	Colombia	Argentina
Porcentaje	58,2	25,1	23,0	19,2	10,4

Fuente: Schneider 2021, Documento de Antecedentes del IRDH 2021 de PNUD ALC; S&P Capital IQ; Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Las empresas se asignan a un país en función de su lugar de constitución.

### Recuadro 3.4. Concentración del poder en Haití

Haití tiene una larga historia de estrechos vínculos entre las élites económicas y políticas. Por décadas, líderes autocráticos han intercambiado privilegios económicos por el apoyo político de las familias más ricas y poderosas. La inestabilidad política que caracteriza al país ha inducido constantemente esta práctica entre líderes necesitados de apoyo. Durante la segunda mitad del siglo XX, se concedieron por decreto presidencial derechos de exclusividad y monopolios a una larga lista de industrias, como la minería y el petróleo, las telecomunicaciones, la agricultura y el procesamiento del sésamo<sup>a</sup>. Sin embargo, quizá la exclusividad más crítica concedida por el gobierno ha sido la de las importaciones. En 1985, 19 familias tenían derechos exclusivos para importar los productos de mayor consumo<sup>b</sup>. Algunos de estos derechos han sido desmantelados jurídicamente, pero se mantienen de manera informal debido a la falta de regulación o cumplimiento. Haití importa la mayor parte de sus productos finales y, según el Banco Mundial, el 70 por ciento del valor total de las importaciones está alta o moderadamente concentrado en un pequeño número de importadores<sup>a</sup>.

Haití es un importador neto de alimentos. Por ser el principal alimento básico de los hogares haitianos, el arroz es un buen ejemplo. Haití importa más del 80 por ciento del arroz que consume (principalmente de los Estados Unidos). Aunque hay veinte empresas que importan arroz en Haití, seis importadores son responsables del 70 por ciento de las importaciones y controlan el mercado del arroz, prácticamente sin oposición. Los importadores también actúan como mayoristas. En total, diez grandes mayoristas abastecen al país; suelen incurrir en la especulación de precios<sup>c</sup>.

La industria del arroz ilustra una situación que se repite en varios sectores de la economía. Los mercados de alimentos en Haití están muy concentrados y dependen de las importaciones. Las empresas establecidas no permiten la entrada de nueva competencia, y no hay instituciones que regulen su conducta. El débil cumplimiento de los contratos motiva a los agentes económicos a operar entre amigos o familiares<sup>a</sup>. Las grandes empresas son de propiedad familiar, y el acceso a la gerencia y a la propiedad está prácticamente cerrado a no familiares. Los inversionistas perciben que Haití es el país del Caribe con mayor riesgo de políticas discriminatorias a favor de las empresas establecidas, principalmente en relación con los controles de precios y la discriminación contra empresas extranjeras<sup>d</sup>.

Haití ocupó el puesto 138 de 140 países en 2019 en el índice mundial de competitividad<sup>e</sup>. En 2020, ocupó el puesto 179 en el índice general de facilidad para hacer negocios, el 189 en el índice de facilidad para iniciar negocios y el 127 en el cumplimiento de contratos, entre 190 países<sup>f</sup>.

<sup>a</sup> Singh y Barton-Dock (2015).

<sup>b</sup> Fass (1990).

<sup>c</sup> Banco Mundial (2015).

<sup>d</sup> Furche (2013). Los datos se refieren al 2010, el último año disponible.

<sup>e</sup> Datos de 2019, Índice de facilidad para hacer negocios (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ>

<sup>f</sup> Conjunto de datos de 2019, GCI (Índice de Competitividad Global) (base de datos), Foro Económico Mundial, Ginebra, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/>

La amenaza de la fuga de capitales y la desinversión aumenta la influencia de las empresas en la política. Si el gobierno estima que una política tributaria o de gasto o una regulación para promover la redistribución llevará a las empresas a reducir la inversión, perjudicando así el crecimiento económico y la generación de empleo, puede retirar la medida. Las reacciones al comportamiento de las empresas suelen ser reacciones anticipadas, en las que los gobiernos retiran las propuestas políticas por temor a que puedan llevar a la desinversión incluso antes de que se adopten<sup>45</sup>. Los empresarios aprovechan este poder cuando afirman que ciertas políticas provocarán la desinversión. Es más probable que los gobiernos se preocupen por la disminución de la inversión empresarial si se acercan las elecciones y el desempleo es elevado. Muy recientemente, los desequilibrios fiscales resultantes de la pandemia del COVID-19 han hecho que los gobiernos dependan en mayor grado de la inversión privada para promover la recuperación económica, aumentando el poder político empresarial.

### 3.3. La redistribución fiscal en ALC sigue siendo comparativamente débil

La concentración de poder en manos de unos pocos no solo distorsiona la política en el ámbito del mercado. También puede tener efectos críticos en otras esferas de

<sup>45</sup> Fairfield (2015) presenta estudios empíricos detallados del gobierno de Lagos en Chile a principios de la década de 2000 cuando el Ministerio de Hacienda moderó el aumento de los impuestos para evitar la reacción de las empresas.

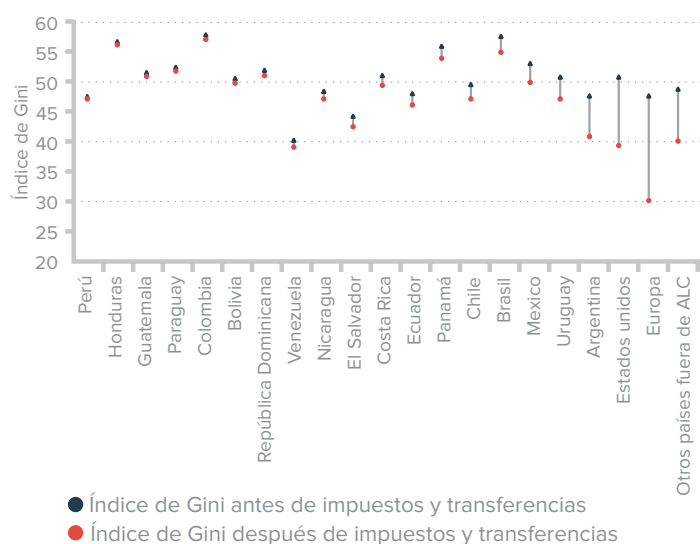
la política pública. Son especialmente preocupantes, en el contexto de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento que se explora en este informe, sus efectos sobre los impuestos y el diseño de la política fiscal. Esta sección revisa algunos de los retos que enfrentan los sistemas fiscales en la región.

Un rasgo distintivo de la política fiscal en la región es su débil poder redistributivo. Los índices de Gini en América Latina, con pocas excepciones, permanecen prácticamente inalterados después de que los hogares pagan impuestos y reciben transferencias del gobierno (figura 3.7). En Europa, el índice de Gini promedio es de 47 si no se consideran las políticas redistributivas, pero de 30 si se tienen en cuenta. En América Latina, los valores correspondientes son 51 y 49. En Europa, estas políticas reducen el índice en 17 puntos, en comparación a solo 2 puntos en América Latina.

Aunque los índices de Gini promedio antes de impuestos en el mundo desarrollado son comparativamente bajos, un examen más detallado de la dinámica redistributiva a nivel de país muestra que muchos países desarrollados parten de niveles de desigualdad similares a los de América Latina. Sin embargo, estos países logran transformar la distribución del ingreso en su paso por el sistema fiscal (figura 3.8), mientras que la mayoría de los países de ALC no lo consiguen. Después de impuestos y transferencias, la desigualdad cae en 29 puntos porcentuales en los Estados Unidos y en 54 puntos (en promedio) en Europa, pero mucho menos en América Latina: 2 puntos en Colombia, Guatemala, Paraguay y República Dominicana; 4 puntos en Costa Rica y El Salvador; en el extremo superior, 8 puntos en Uruguay y 17 puntos en Argentina. La redistribución promedio en los 13 países de América Latina es de solo 5 puntos porcentuales.

### Figura 3.7. Hay poca redistribución a través del sistema fiscal en ALC

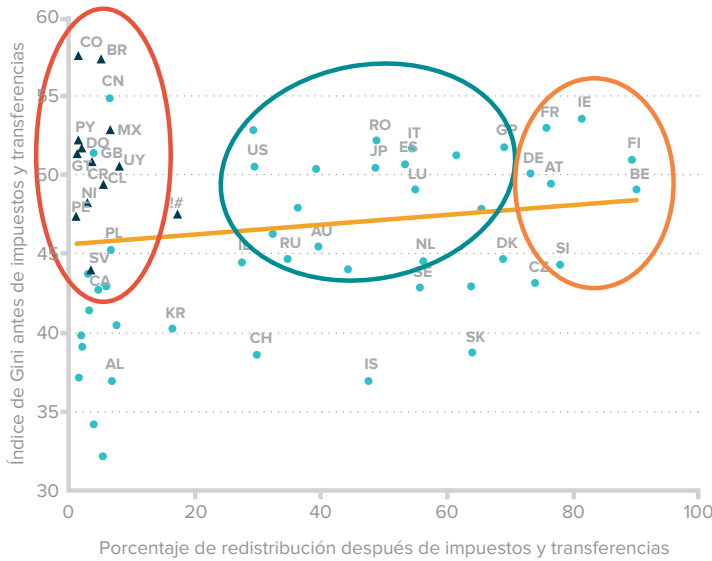
Índices de Gini antes y después de impuestos y transferencias, alrededor de 2014



Fuente: Cálculos del PNUD a partir de la base de datos de la OCDE y el CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, Commitment to Equity Institute, Universidad de Tulane <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>.

**Figura 3.8. Los sistemas fiscales de los países de ALC son tacaños en comparación con los del mundo desarrollado**

*Índice de Gini antes de impuestos y transferencias versus Porcentaje de redistribución después de impuestos y transferencias*

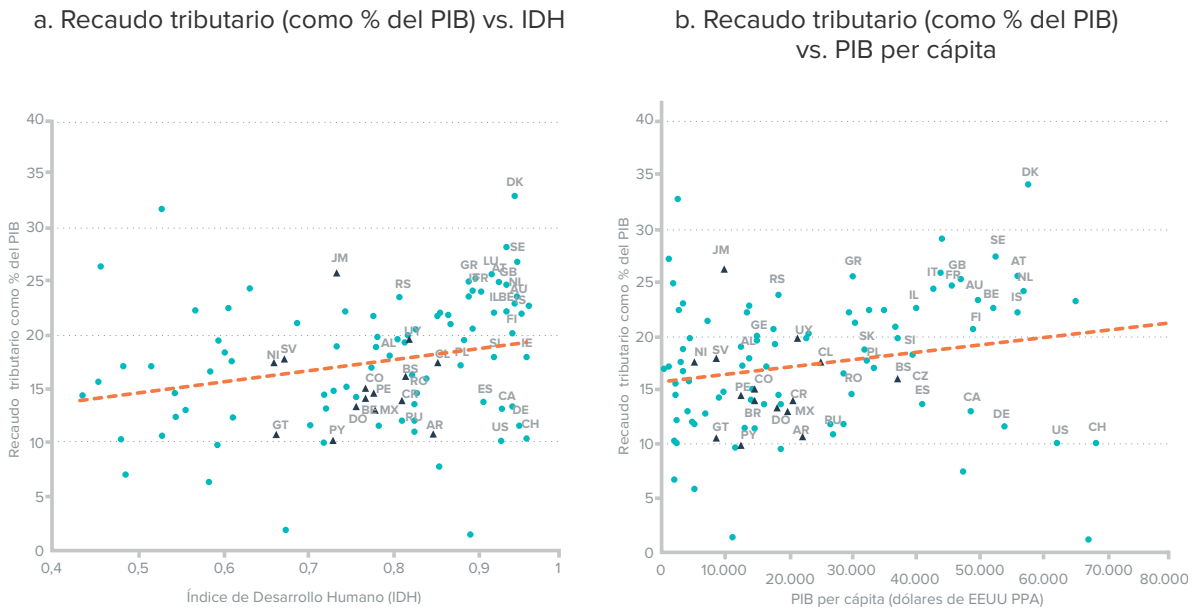


Fuente: Schneider 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC. Datos actualizados por el PNUD a partir de datos de la OCDE y el CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, Commitment to Equity Institute, Universidad de Tulane <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>

Nota: Los cálculos de la OCDE excluyen los impuestos indirectos y los subsidios mediante la provisión de servicios de salud o educación. Para que las cifras sean comparables, son contrastadas con el índice de Gini de ingresos de mercado y disponible del CEQ Data Center.

Adicionalmente, los sistemas tributarios de la región no consiguen generar el recaudo necesario para invertir en el desarrollo a través de la provisión de servicios y bienes públicos de calidad a la población. Parte del desafío que enfrenta la región durante la pandemia de COVID-19 se relaciona con la limitada capacidad de respuesta fiscal de los gobiernos. El recaudo tributario como proporción del PIB en los países de ALC está por debajo del de otros países con niveles de desarrollo similares y por debajo del de países con niveles de desigualdad comparables (figuras 3.9 y 3.10).

**Figura 3.9. Los países de ALC recaudan menos impuestos como porcentaje del PIB que los países con niveles de desarrollo similares**



Fuente: Elaboración del PNUD. Los impuestos como porcentaje del PIB de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM). Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano 2020. PIB per cápita de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM).

**Figura 3.10. Los países de ALC recaudan menos impuestos como porcentaje del PIB que los países con niveles de desigualdad semejantes**

*Recaudo tributario (como % del PIB) vs. índice de Gini*

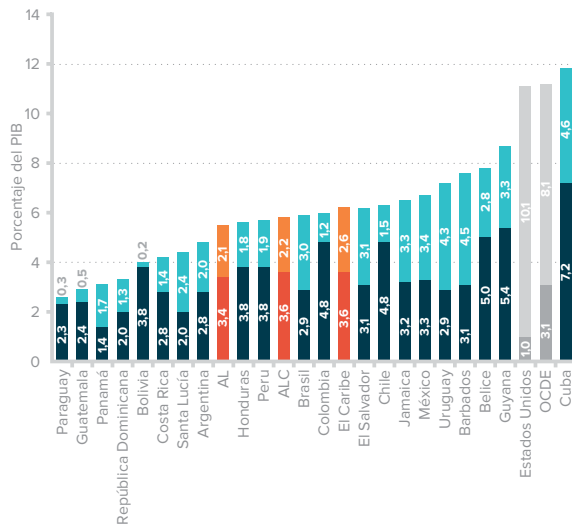


Fuente: Elaboración del PNUD. Impuestos como porcentaje del PIB de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM). Índices de Gini de la base de datos de la OCDE y el CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, Commitment to Equity Institute, Universidad de Tulane <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>.

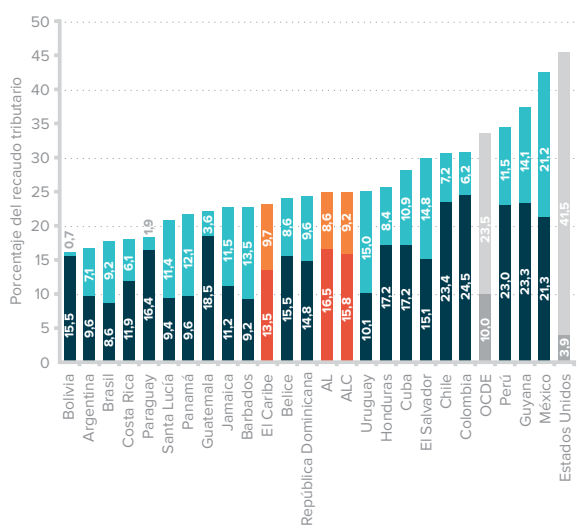
En ALC, los impuestos sobre la renta personal y otros impuestos que recaen sobre las personas han sido históricamente bajos (figura 3.11). Con un promedio del 2,2 por ciento, estos impuestos como proporción del PIB (panel a) en la región están muy por debajo de los niveles de la OCDE (8,1 por ciento) y de los Estados Unidos (10,1 por ciento). En consecuencia, el recaudo de impuestos a las personas en los países de ALC representa solo el 9,2 por ciento del total del recaudo tributario en promedio, aproximadamente la mitad de la proporción que representa en la OCDE y una cuarta parte de la proporción en los Estados Unidos (panel b). El bajo recaudo de impuestos personales está explicado por una combinación de bajas tasas impositivas nominales y exenciones tributarias. Tanto las tasas impositivas nominales como las efectivas que aplican a los ingresos más altos en ALC están muy por debajo de las correspondientes en Europa y los Estados Unidos<sup>46</sup>. En cambio, el recaudo de impuestos a las empresas como porcentaje del PIB en ALC (3,6 por ciento) es ligeramente superior al promedio de la OCDE (3,1 por ciento) y tres veces mayor al promedio en los Estados Unidos (1 por ciento) (Panel a). La contribución de los impuestos a las empresas al recaudo tributario total en ALC es aproximadamente 6 y 12 puntos porcentuales más alta que las contribuciones correspondientes en la OCDE y en los Estados Unidos, respectivamente.

Figura 3.11. El recaudo de impuestos directos a los individuos es bajo en los países de ALC

a. Impuestos directos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, % del PIB, 2019



b. Impuestos directos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, % del recaudo tributario total, 2019



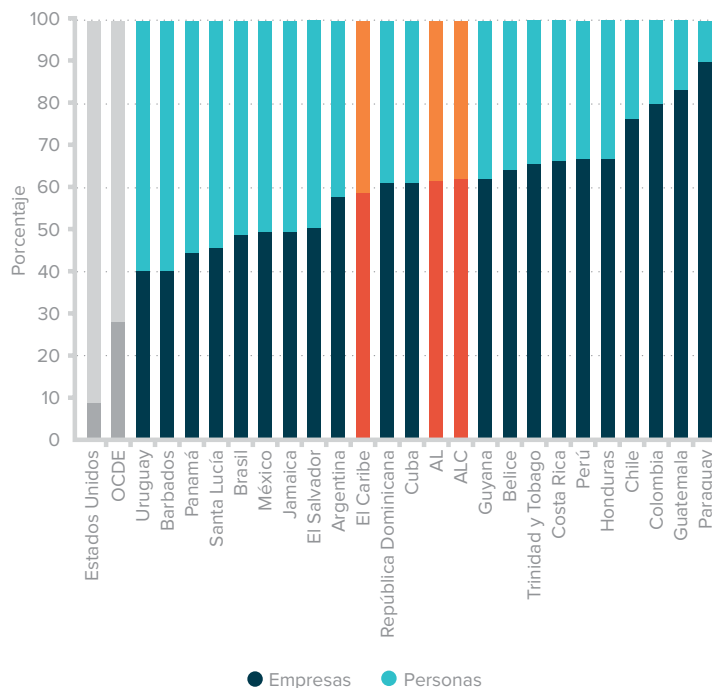
Fuente: elaboración del PNUD a partir de la base de datos de la OCDE.  
Nota: La OCDE excluye a los países de América Latina.

<sup>46</sup> Fairfield (2019).

Estos datos no deberían dar la impresión de que las tasas impositivas a las empresas en ALC son extraordinariamente altas (aunque, en algunos países, ese puede ser el caso). Más bien apuntan a estructuras impositivas muy diferentes entre los países de ALC y los países desarrollados. Mientras que los países desarrollados tienden a tener sistemas fiscales en los que los hogares y las personas soportan la mayor parte de la carga tributaria directa, este no es el caso en ALC. Por el contrario, los países de ALC tienden a tener sistemas que imponen una mayor carga tributaria al sector productivo (figura 3.12). La carga tributaria directa relativamente pequeña que recae sobre los hogares es en parte la razón por la que los impuestos directos son menos progresivos en ALC. Comparativamente, los hogares y los individuos más ricos contribuyen menos.

**Figura 3.12. Los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital están altamente concentrados en el sector productivo**

*Recaudo fiscal procedente de la imposición directa, porcentaje por tipo, 2019*



Fuente: elaboración del PNUD a partir de la base de datos de la OCDE.  
 Nota: La OCDE excluye a los países de América Latina.

Imponer una mayor carga tributaria relativa al sector productivo frente a los hogares tiene el inconveniente potencial de limitar la actividad económica y el empleo, mientras que se falla en cobrar impuestos a los más ricos. En un contexto de concentración de poder empresarial, también implica que las empresas más grandes y poderosas con frecuencia consiguen eludir las tasas impositivas nominales y acaban pagando impuestos efectivos más bajos que las empresas más pequeñas como proporción de su utilidad.

Aunque el patrón de bajos niveles generales de tributación y la escasez relativa de recaudos fiscales procedentes de la recolección de impuestos sobre la renta

probablemente es resultado de múltiples factores, un factor relevante en el contexto de este capítulo es la forma en que se concentra el poder. En particular, el grado de influencia de las empresas en la esfera política. En efecto, las grandes empresas y los propietarios de empresas en América Latina son en parte responsables de mantener unas tasas efectivas de tributación generalmente bajas y de alejar los sistemas fiscales de una tributación más progresiva, por medio de su proximidad con el poder político. Esta influencia se ejerce a través de su interferencia en las reformas tributarias. Va desde bloquear los aumentos de impuestos hasta poner en riesgo los recursos fiscales mediante la presión para obtener exenciones y subsidios a sus operaciones, desplazando con ello el gasto redistributivo. Con frecuencia las élites económicas también obstruyen el recaudo esperado a través de maniobras financieras en las declaraciones de renta para proteger los ingresos de las obligaciones tributarias<sup>47</sup>.

Las estrategias de organización del sector empresarial para oponerse a los aumentos de impuestos representan un costoso compromiso político para los responsables de la formulación de políticas, especialmente cuando estas estrategias se centralizan de manera coordinada a través de asociaciones empresariales (recuadro 3.5)<sup>48</sup>. La presión que ejercen las empresas a través del *lobby* para conseguir recortes de impuestos, exenciones y deducciones es una práctica menos visible. América Latina ocupa un lugar alto por su gasto fiscal: el 3 por ciento del PIB en el Brasil y el 5 por ciento en Chile superan el 1 por ciento en Alemania y el 2 por ciento en los Países Bajos (aunque no tan alto como en los Estados Unidos, 6,5 por ciento)<sup>49</sup>. La mayor parte de este gasto suele estar asociado con exenciones a las empresas<sup>50</sup>. Además, los sistemas tributarios de América Latina son suaves con el sector privado en aspectos como la alta dependencia de los impuestos a la nómina y la poca supervisión de las transacciones de precios de transferencia. La carga de los impuestos sobre la nómina puede en algún grado trasladarse a los consumidores y los trabajadores -a estos últimos en forma de menores salarios<sup>51</sup>. Los precios de transferencia han dificultado la fiscalización de la regulación tributaria en las empresas multinacionales: la multiplicidad de filiales y el aumento de los intercambios al interior de las firmas entre sucursales facilitan el traslado de las ganancias a las jurisdicciones de impuestos más bajas.

Hay algunos casos atípicos en la región en los que se ha logrado aumentar los impuestos. En 2006, la entonces candidata a la presidencia de Chile, Michelle Bachelet, hizo campaña con la propuesta de aumentar los impuestos. En su primer año en el cargo, cumplió su promesa de campaña e implementó un aumento de

---

<sup>47</sup> Fairfield y Jorratt (2014).

<sup>48</sup> Castañeda (2017).

<sup>49</sup> Sanhueza y Lobos (2014).

<sup>50</sup> Dutz (2018).

<sup>51</sup> Wibbels y Alhquist (2011).

impuestos significativo (equivalente al 3 por ciento del PIB), que afectó principalmente al 1 por ciento más rico. Tenía el respaldo de las protestas estudiantiles anteriores y su victoria electoral y tuvo suficiente impulso político para poner en práctica estos cambios con rapidez. Sin embargo, el consenso sobre el camino correcto a seguir con respecto a la reforma tributaria en cada país sigue siendo una cuestión controversial, como han puesto en evidencia las recientes protestas que estallaron en reacción a la propuesta de reforma tributaria de Colombia en mayo de 2021.

### **Recuadro 3.5. Las asociaciones empresariales y el poder de las élites económicas en ALC**

Este capítulo sostiene que las élites económicas pueden influir en la perpetuación de las desigualdades si promueven instituciones que les permiten preservar y ampliar sus privilegios, al tiempo que limitan el alcance de la redistribución mediante el gasto social.

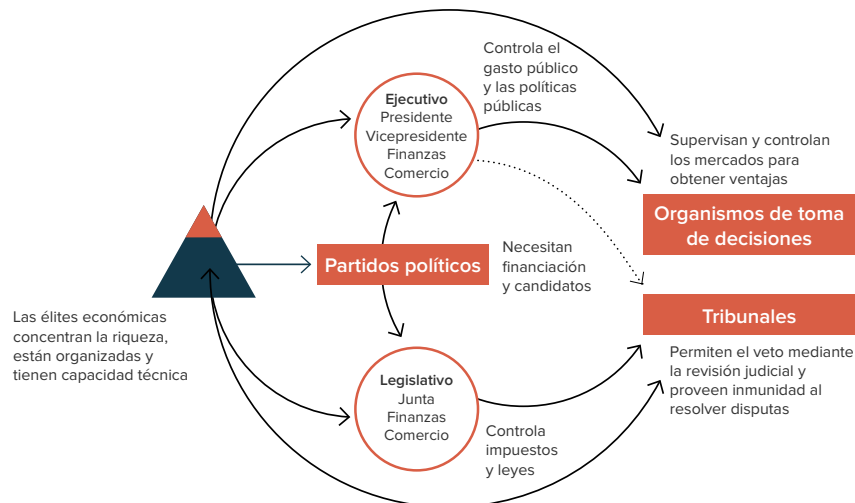
Las estrategias de organización del sector empresarial para oponerse a los aumentos de impuestos representan un costoso compromiso político para los responsables de la formulación de políticas, especialmente cuando estas estrategias se centralizan de manera coordinada a través de asociaciones empresariales<sup>a</sup>. A pesar de grandes variaciones intrarregionales en el grado de organización<sup>b</sup>, la tributación general es menor en los países con asociaciones empresariales centralizadas fuertes, como Chile, Colombia y Guatemala. En las tres últimas décadas, las asociaciones organizadas que defienden intereses privados en ALC han empleado un amplio conjunto de prácticas para influir en la política fiscal. La primera de estas consiste en bloquear directamente el aumento de los impuestos corporativos. Los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los impuestos a las empresas en Argentina y Chile durante la década de 2000 tuvieron resultados notablemente diferentes<sup>c</sup>. Los aumentos de impuestos propuestos por Chile en 2003 y 2005 enfrentaron importantes obstáculos por parte de asociaciones empresariales y sus aliados políticos. En contraste, el gobierno de Argentina enfrentó menos oposición, por parte de asociaciones fragmentadas con menos conexiones políticas.

Los casos de Guatemala y Honduras son un buen ejemplo para entender la dinámica del poder de las élites en la configuración de los mercados y las políticas de distribución fiscal, así como sus elementos subyacentes, que son compartidos por muchos países de toda la región. La paradójica combinación de crecimiento económico sostenido y desigualdad persistente que comparten estos países puede atribuirse parcialmente a la desproporcionada influencia

de la élite empresarial en los resultados democráticos y en los procesos de formulación de políticas. Esta influencia ha dado lugar a respuestas selectivas del gobierno al momento de determinar prioridades y ha orientado la capacidad institucional, limitando las inversiones en el desarrollo. Como consecuencia, las reformas fiscales en ambos países son poco transformadoras, y los acuerdos de libre comercio que abrieron los mercados de América Central se caracterizan por bajos costos fijos de importación de equipos y altos aranceles sobre los bienes destinados a los mercados locales, en particular los de la agroindustria.

Las organizaciones sombrilla de asociaciones empresariales, que protegen intereses de redes familiares a cargo de portafolios diversificados de inversión con acceso privilegiado a los servicios financieros, con frecuencia se benefician de las economías de baja complejidad, principalmente informales, y altamente concentradas. Según su riqueza, su nivel de organización y su capacidad técnica, estas organizaciones contribuyen a poner en marcha una compleja agenda de estrategias de presión de *lobby* para dirigir la regulación de manera que beneficie a los negocios y a sus propietarios. Producen información técnica y legal a través de institutos de investigación para persuadir a los responsables de la formulación de políticas. Financian partidos políticos y campañas para influir en las decisiones presupuestales y de gasto y en la agenda política general. Ejercen influencia en la legislación para intervenir sobre los proyectos de ley relacionados con cuestiones económicas, incluidos los impuestos y los tratados comerciales. Influyen en los tribunales para vetar políticas indeseables y resolver disputas en su favor. Y controlan directa o indirectamente otros órganos de decisión que supervisan y controlan los mercados (figura R3.5.1).

**Figura R3.5.1. Las élites empresariales poderosas ejercen influencia en la política económica a través de diferentes mecanismos**



Fuente: Pachón y Brolo 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Esta influencia es posible, en parte, por cuenta de contextos democráticos débiles, que tienden a aumentar el poder relativo de los grupos de interés organizados frente al Estado.

La configuración de la autoridad política suele conceder al poder ejecutivo un papel destacado como determinador de la agenda y formulador de políticas, y otorga autoridad considerable al poder legislativo sobre las políticas económicas a través de su capacidad para modificar los proyectos de ley del poder ejecutivo y las disposiciones presupuestales. La élite empresarial a veces asegura escaños en puestos clave del poder ejecutivo y legislativo, obteniendo suficiente poder para revisar las medidas que proporcionan incentivos económicos, proteger sus actividades de la competencia, intervenir en los acuerdos de libre comercio o modificar el presupuesto para evitar el aumento de los impuestos.

Como resultado de estructuras de representación desiguales, las élites empresariales organizadas a través de asociaciones empresariales con acceso a los principales responsables de la toma de decisiones adquieren una voz fuerte, mientras que los votantes no organizados pueden perderla, lo que da lugar a agendas políticas que difieren considerablemente de las encomendadas por el electorado. Estas élites han logrado centrar el debate de la política tributaria en torno a la estabilidad macroeconómica como prioridad. En un contexto de bajos ingresos tributarios, esto limita la capacidad de los gobiernos de entregar bienes y servicios públicos, incluidas las inversiones necesarias en infraestructura y política social.

---

<sup>a</sup> Fairfield y Jorratt (2014).

<sup>b</sup> Schneider (2012); Barrientos y Garita (2015).

<sup>c</sup> Fairfield (2015).

### 3.4. Los sindicatos pueden contribuir a reducir la desigualdad e impulsar el crecimiento económico

Las economías de la región de ALC se caracterizan por niveles relativamente altos de concentración del mercado. Unos pocos grupos empresariales locales (usualmente administrados por y de propiedad de familias tradicionales), junto con empresas multinacionales, a menudo pueden extraer grandes rentas gracias a su excesivo poder de mercado. Estas rentas económicas suelen permitirles comprar poder político y la capacidad de influir en políticas, impuestos y regulaciones para mantener un *statu quo* que opere a su favor. Esto ha dado lugar a sociedades desiguales con economías

ineficientes<sup>52</sup>. No obstante, no solo las empresas tienen este poder para distorsionar las políticas en el ámbito del mercado, sino también los trabajadores, y en particular, la fuerza de trabajo sindicalizada.

### **El efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo**

La literatura sugiere que el efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo. Los sindicatos no son inequívocamente “buenos” ni “malos” en este sentido. Por un lado, alguna evidencia sugiere que los sindicatos más fuertes pueden promover la eficiencia y la igualdad. Por ejemplo, el éxito relativo de la “Gran Huelga Bananera” organizada por los sindicatos en 1934 contra los abusos de poder de la United Fruit Company fue un paso importante que contribuyó a una sociedad más igualitaria en Costa Rica<sup>53</sup>. Por otro lado, los sindicatos pueden obstruir políticas que mejoran la acumulación de capital humano entre los miembros más vulnerables de la sociedad, como en la educación pública en Argentina o México, perjudicando tanto la eficiencia como la igualdad, ya que los estudiantes pobres y desfavorecidos reciben una educación de menor calidad que el resto<sup>54</sup>.

Estos efectos ambiguos quizá no son sorprendentes. Dado que los trabajadores de ALC han pasado por diferentes experiencias históricas y operan en entornos políticos y económicos diversos, se esperaría observar diferencias sustanciales en cuanto a tradiciones, recursos, afiliaciones políticas y funciones objetivo entre las organizaciones de trabajadores<sup>55</sup>. Adicionalmente, los sindicatos de la región operan en el contexto de mercados laborales muy heterogéneos. En algunos países, el empleo informal abarca más de dos tercios de la población económicamente activa, mientras que, en otros, la proporción es inferior a un tercio. Dado que el empleo informal es incompatible con la organización de los sindicatos, el alcance de estos últimos para influir en la política en un sentido u otro varía considerablemente.

En vista de que no existe una historia única de los sindicatos en ALC, esta sección explora algunos de los factores subyacentes que pueden influir sobre el grado y la dirección de su impacto sobre la eficiencia y la igualdad. Tiene en cuenta las características de los sindicatos en la región (como su fuerza y su composición), sus canales de influencia y el entorno institucional en el que operan. Enfatiza la necesidad de ir más allá de los promedios para observar la variación en estas esferas entre países y sectores. Dos temas permean esta discusión: si los sindicatos pertenecen al sector público o al privado y, en el caso de esto último, si las empresas que emplean a sus afiliados tienen o no poder de mercado.

<sup>52</sup> Schneider (2009).

<sup>53</sup> Booth (2008).

<sup>54</sup> Jaume y Willén (2019), Álvarez et al. (2007).

<sup>55</sup> Collier y Collier (2002).

## Características de los sindicatos en ALC

Según su fuerza, los sindicatos pueden tener más o menos capacidad para afectar el desempeño de la igualdad y la eficiencia. La evidencia a partir de una serie de mediciones objetivas y subjetivas de la fuerza sindical, como la densidad sindical, la cobertura de los convenios colectivos, la proporción de empresas cuya mano de obra está sindicalizada, el número de huelgas y si la población considera que los sindicatos son instituciones poderosas, sugiere que los sindicatos en ALC son, en promedio, débiles. Esto es así en comparación con otras instituciones de la región (como el gobierno y el empresariado) y con sus homólogos del mundo desarrollado. Sin embargo, hay heterogeneidad entre países y sectores. En unos pocos países, los sindicatos son relativamente fuertes; esto sucede principalmente en Argentina y, en menor medida, en Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay. En casi todos los demás países, los sindicatos son relativamente débiles. En unos pocos países, como Guatemala y Haití, no hay sindicatos (o carecen de relevancia económica y política)<sup>56</sup>. En la mayoría de los casos, los sindicatos de la región perdieron poder con el abandono o agotamiento de la industrialización mediante sustitución de importaciones durante las décadas de 1980 y 1990, y la magnitud del empleo informal es un profundo impedimento estructural para una cobertura amplia.

No solo existe una gran variación entre países en cuanto a la fuerza sindical, sino que también hay una elevada heterogeneidad entre los sectores y los tipos de trabajadores (figura 3.13). En primer lugar, en todos los países de ALC, es más probable que los trabajadores del sector público estén organizados en sindicatos en comparación a los trabajadores del sector privado (excepto en las actividades en que los sindicatos están prohibidos por ley, como el ejército y a veces la policía). En segundo lugar, dentro del sector privado, es más probable que los trabajadores se organicen efectivamente en las empresas que son más grandes y perciben mayores ingresos. Y, en tercer lugar, en todos los países de ALC, la sindicalización es más frecuente entre la fuerza de trabajo mejor educada y casi inexistente entre los trabajadores por cuenta propia o los empleados en sectores extremadamente atomizados, como el trabajo doméstico o el empleo en pequeñas empresas donde todos los trabajadores tienen vínculos de parentesco. Aunque los sindicatos no representan a los trabajadores informales o desempleados, estos grupos siguen compartiendo con los trabajadores empleados en el sector público y privado la convicción de que los sindicatos son necesarios para defender las condiciones de trabajo y los salarios. Casi el 80 por ciento de las personas (dentro de todo tipo de agrupaciones laborales) considera que los sindicatos son una institución necesaria para proteger a los trabajadores de los abusos de poder de los empleadores<sup>57</sup>. Una de las razones puede ser que los sindicatos (en algunos casos)

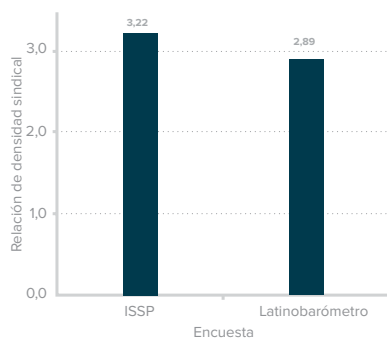
<sup>56</sup> Terrell (1993).

<sup>57</sup> Datos de la encuesta para 2015, Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

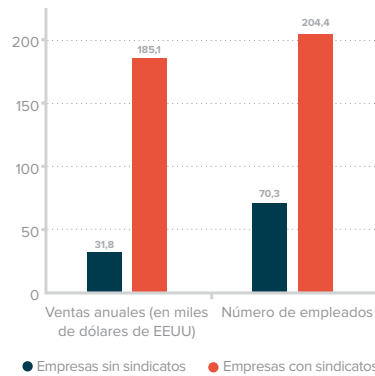
prestan apoyo y colaboración a los movimientos sociales emergentes que representan parcialmente los intereses de estas personas marginadas. Un buen ejemplo es el de Brasil, donde un gran sindicato urbano, la Central Única dos Trabalhadores (CUT), ha luchado junto al Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra) para incorporar a los sectores populares<sup>58</sup>.

**Figura 3.13. En ALC, la sindicalización es más común en el sector público, en las grandes empresas y entre los trabajadores más educados**

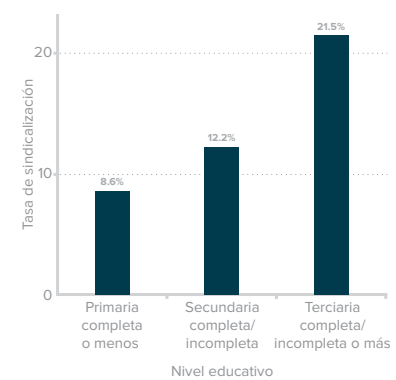
a. Relación de la densidad sindical entre el sector público y el sector privado



b. Ventas anuales totales y empleo (empresas con y sin trabajadores sindicalizados)



c. Tasa de sindicalización según nivel educativo de los trabajadores



Fuente: Ronconi 2021, Documento de antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos para 2016 del ISSP (Programa Internacional de Encuestas Sociales) (tablero de indicadores) Instituto Leibniz de Ciencias Sociales, Mannheim, Alemania, <http://issp.org/data-download/by-year/>; datos para 2007 de Latinobarómetro.  
Nota: Se muestran los promedios no ponderados de las relaciones en países de ALC (el ISSP incluye 8 países de ALC y Latinobarómetro 18).

Fuente: Ronconi 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.  
Nota: Las ventas se convierten a dólares de Estados Unidos al tipo de cambio oficial.

Fuente: Ronconi 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC. A partir de datos del Grupo de Investigaciones del ISSP (2016).  
Nota: Las tasas de sindicalización son los promedios no ponderados de las tasas en los países de ALC sobre los que se dispone de datos (incluye ocho países de ALC).

### Canales de influencia en los ámbitos del mercado y la política

Los sindicatos disponen de varios canales e instrumentos que pueden utilizar para afectar las rentas de las grandes empresas y, en consecuencia, el desempeño de la eficiencia y la igualdad de toda la economía. Algunos de estos canales operan a nivel empresarial o sectorial en el ámbito del mercado, mientras que otros funcionan en el ámbito político.

En el ámbito del mercado, al nivel de la empresa, los líderes y delegados sindicales pueden negociar con los propietarios de las empresas para compartir los beneficios

<sup>58</sup> Ramalho (1999); Rossi (2017); Collier (2018).

obtenidos en el mercado de productos o para impedir que el empresariado explote su poder en el mercado de trabajo local. Ambas fuerzas reducen la desigualdad (entre el capital y el trabajo), y esta última también puede mejorar la eficiencia si acerca los salarios a la productividad laboral. Sin embargo, esto solo es cierto si los líderes sindicales responden a los intereses de las personas que representan y si el empresariado obtiene rentas (es decir, opera en mercados que no son perfectamente competitivos). Si los líderes sindicales son corruptos, puede que no compartan los frutos de su negociación con los demás trabajadores, y los efectos positivos sobre la igualdad y la eficiencia disminuirían. En ALC, este es un escenario probable; la mayor parte de los Latinoamericanos piensa que los sindicatos son sumamente corruptos, y solo un tercio deposita poca o mucha confianza en ellos<sup>59</sup>.

Por otro lado, si los mercados de trabajo son competitivos, los sindicatos pueden crear ineficiencias al reducir la productividad y la inversión. Esto se debe a que, en ausencia de rentas, el nivel de empleo es aquel que maximiza la eficiencia, y los salarios más altos, aunque son claramente beneficiosos para los trabajadores de esas empresas, perjudicarán a todas las demás personas al reducir el empleo por debajo del nivel óptimo. Por lo tanto, para que los sindicatos aumenten la igualdad y la eficiencia es necesario algún tipo de comportamiento no competitivo que dé lugar a rentas empresariales. Más aún, en estos casos sería mejor que, mediante políticas antimonopolio y otras medidas de defensa de la competencia, esas rentas no existieran. El hecho de que los sindicatos negocien con empresas individuales o con un subconjunto de empresas en los mercados monopolizados es ciertamente acertado, ya que al menos las rentas del poder de mercado no son captadas en su totalidad por los propietarios de las empresas, sino que se trasladan a la fuerza de trabajo; sin embargo, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, sería mejor que no existieran estas rentas.

En el ámbito político, los sindicatos disponen de tres instrumentos principales para ejercer su influencia. En primer lugar, pueden coludir con las grandes empresas y utilizar su poder político para reducir la competencia interna y externa u obtener un trato tributario especial, subsidios y privilegios, en última instancia perpetuando y exacerbando así la desigualdad y la ineficiencia. Este medio sigue siendo muy común en ALC, aunque fue aún más común durante el período de industrialización mediante sustitución de importaciones. En segundo lugar, los sindicatos pueden utilizar su poder político para introducir normas de protección generalizadas para los trabajadores (como los salarios mínimos y las indemnizaciones por despido) y presionar al gobierno mediante *lobby* para que asigne más recursos a su

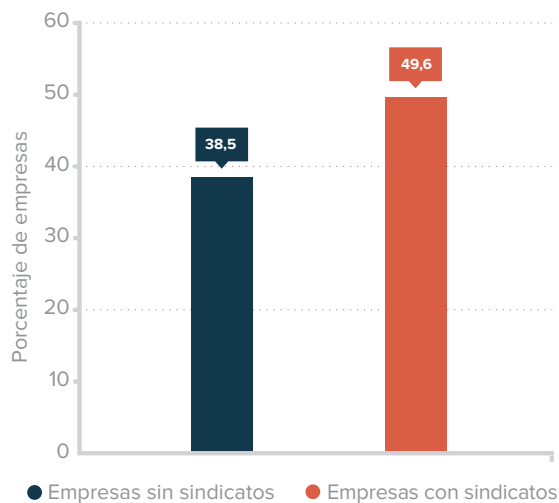
---

<sup>59</sup> Datos de encuestas para 2015, Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

cumplimiento, una preocupación crucial en una región caracterizada por la violación generalizada de las normas laborales y de seguridad social<sup>60</sup>. Sin embargo, también en este caso los efectos pueden ser mixtos, ya que es posible que los sindicatos se preocupen por la fiscalización de la regulación solo en las grandes empresas en las que trabajan sus afiliados, dejando al resto de la fuerza de trabajo sin protección<sup>61</sup>. De manera consistente con esta hipótesis, los datos de las Encuestas de Empresas muestran que, en ALC, las empresas cuya fuerza de trabajo está sindicalizada tienen muchas más probabilidades de ser objeto de inspecciones que aquellas cuyos trabajadores no están organizados en sindicatos (figura 3.14)<sup>62</sup>. Este canal puede reducir la desigualdad entre los propietarios de las empresas y los trabajadores, pero exacerbarla entre los trabajadores. Por último, la mano de obra sindicalizada puede oponerse, deslegitimar y desestabilizar a las dictaduras, o colaborar con ellas.

**Figura 3.14. Las empresas cuya fuerza de trabajo está sindicalizada tienen mayor probabilidad de ser objeto de inspecciones que las empresas sin sindicato**

*Porcentaje de empresas visitado por inspectores de la seguridad social o del trabajo en el año anterior*



Fuente: Ronconi 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de las Encuestas de Empresas (tablero de indicadores), Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, Washington, DC, <https://www.enterprisesurveys.org/>.  
Nota: Los países de ALC con datos sobre inspecciones son Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

La relación entre los sindicatos y el salario mínimo también merece atención, sobre todo en una región en la que, en conjunto, algo más de la mitad de la fuerza de trabajo está empleada de manera informal. Los efectos de los salarios mínimos deben

<sup>60</sup> Las estimaciones indican, por ejemplo, que la mitad de los empleados en el sector privado de la región no perciben las prestaciones a las que tienen derecho por ley, y este problema no ha disminuido con el tiempo (Gasparini y Tornarolli 2009).

<sup>61</sup> Ronconi (2012); Amengual y Fine (2017).

<sup>62</sup> Cabe señalar que posiblemente esto también subestime la relación, ya que la muestra sólo incluye empresas registradas, y las empresas informales rara vez son objeto de inspecciones (Almeida y Ronconi, 2016).

analizarse cuidadosamente según el país. Incluso si los mercados de producto son competitivos, los mercados de trabajo pueden no serlo<sup>63</sup>. Las fricciones, como los costos de búsqueda de vacantes o de candidatos, pueden excluir el emparejamiento instantáneo entre empresas y trabajadores que se requiere para que los mercados laborales sean perfectamente competitivos. Estas fricciones pueden generar rentas, que se distribuyen entre empresas y trabajadores en función del poder de negociación de cada parte<sup>64</sup>. En este contexto, los salarios mínimos pueden cambiar el equilibrio de poder a favor de los trabajadores. Por ende, la presión de los sindicatos para aumentar los salarios mínimos puede contribuir a reducir la desigualdad con un impacto mínimo en la eficiencia. Sin embargo, este resultado depende del nivel al que se fije el salario mínimo con respecto a la distribución salarial general. Si es demasiado alto, el resultado puede ser un aumento de los salarios de los trabajadores formales con salarios bajos, pero un aumento del desempleo y del empleo informal, con una menor eficiencia general y efectos contradictorios sobre la desigualdad salarial. Desde esta perspectiva, la participación de los sindicatos en las negociaciones del salario mínimo es ciertamente atinada. Aún así, teniendo en cuenta la eficiencia y el bienestar de todos los trabajadores, no solo aquellos en el sector formal, es necesario que estas negociaciones pongan en marcha mecanismos que garanticen que también se consideren los intereses de los trabajadores no sindicalizados del sector informal, quienes suelen tener salarios más bajos que los formales, así como los de los desempleados.

### Sindicatos del sector público y el entorno institucional

El papel de los sindicatos del sector público merece atención especial debido a que los factores que determinan su influencia sobre la eficiencia y la igualdad son diferentes. En el sector privado, el impacto de los sindicatos depende en gran medida de las características de las empresas (sobre todo de si estas tienen poder de mercado) y del grado de fricción en el mercado laboral que da margen a la negociación. En el sector público, el impacto de los sindicatos depende en mayor grado de factores institucionales. Los sindicatos del sector público tienen mayores posibilidades de aumentar la prosperidad en contextos en los que el Estado es depredador que en contextos en los que ya persigue el bienestar general.

Consideremos, por ejemplo, la forma en que los sindicatos de docentes públicos interactúan con el entorno institucional para fomentar mejores o peores resultados educativos (un motor fundamental del crecimiento y la igualdad). A veces, las estrategias que persiguen los sindicatos de docentes pueden tener consecuencias

<sup>63</sup> Levy y Cruces (2021).

<sup>64</sup> Flabbi (2021).

negativas — por ejemplo, la pérdida de días de clase debido a huelgas de docentes o la oposición a o incluso la manipulación política de las evaluaciones del rendimiento de los docentes<sup>65</sup>. Estas estrategias pueden perjudicar la calidad de la enseñanza, con efectos especialmente nocivos para los niños más desfavorecidos. Sin embargo, los sindicatos de docentes muchas veces también ejercen presión para que se aumente el gasto en educación, se incremente la disponibilidad de material didáctico y se mejore el mantenimiento de la infraestructura escolar, lo que sin duda contribuye a mejorar los resultados educativos. En algunos países de ALC, y especialmente en los que carecen de burocracias cohesionadas, la existencia de sindicatos docentes fuertes puede contrarrestar el sesgo cortoplacista de los encargados de la formulación de políticas. Todos estos efectos mixtos sugieren que “el impacto de los sindicatos en el desempeño de los estudiantes depende del canal y del tipo de mercado político en el que los sindicatos funcionan, y no de la presencia de los sindicatos por sí misma”<sup>66</sup>.

Finalmente, con relación a las pensiones, en muchos países de la región los trabajadores del sector público y del privado comparten el mismo régimen de seguridad social y, por lo tanto, un conjunto de trabajadores no tiene ventaja alguna en el acceso a la salud o a las pensiones respecto del otro conjunto; todos reciben el mismo trato. Pero en otros países, como Brasil, Jamaica y México, los trabajadores del sector público y del privado están sujetos a regímenes diferentes, a veces con instituciones de seguridad social separadas. La evidencia muestra que, en estos tres países, los trabajadores del sector público tienen regímenes de pensiones más favorables: tasas de cotización más bajas, períodos de cotización más cortos o prestaciones más generosas; estas diferencias a veces son sustanciales (ver el capítulo 5). Adicionalmente, suele ocurrir que los regímenes de pensiones del sector público, sobre todo en la modalidad de reparto, tienen tasas de cotización muy inferiores al valor actuarialmente justo de las prestaciones, lo que implica la necesidad de grandes subsidios de todos los contribuyentes en beneficio de un subconjunto reducido de trabajadores que, en comparación con sus pares del sector privado, están claramente en mejor situación. Dado que la magnitud de estos subsidios puede ser grande, a veces equivalente a 2 o 3 puntos porcentuales del PIB, su impacto sobre la desigualdad es significativo.

## Una agenda de investigación abierta

El impacto de los sindicatos sobre la igualdad y la eficiencia en la región ha sido tanto positivo como negativo. Este hallazgo contrasta con el de las élites empresariales, respecto de las cuales el diagnóstico dista de ser positivo. Los sindicatos tienen un poder económico y político considerablemente menor, aunque esto no siempre es

<sup>65</sup> Murillo *et al.* (2005); Hecock (2014); Bruns y Luque (2015); Jaume y Willén (2019).

<sup>66</sup> Murillo *et al.* (2005, p. 231).

cierto; y si tienen poder, a veces pueden utilizarlo para aumentar la igualdad y la eficiencia, aunque esto tampoco sucede siempre. El hecho de que los sindicatos tengan un efecto ambiguo en ALC es consistente con los hallazgos de un conjunto amplio de literatura sobre el impacto económico de los sindicatos en América del Norte y Europa<sup>67</sup>. Sin embargo, es esencial recordar que lo que sabemos sobre este tema en el contexto específico de la región de ALC es todavía muy limitado debido a una combinación de factores. El primero es la complejidad conceptual: solo tenemos una comprensión teórica parcial de la forma en que los sindicatos afectan a las sociedades de ALC. El segundo es la carencia de evidencia empírica robusta; los datos suelen ser limitados y la inferencia causal es particularmente difícil. El tercer factor es el simple hecho de que se ha investigado relativamente poco sobre los sindicatos como agentes económicos en ALC. Por lo tanto, comprender el impacto de los sindicatos sobre los resultados del desarrollo en la región es una agenda de investigación abierta e importante de cara al futuro.

---

<sup>67</sup> Tzannatos y Aidt (2006).

### **Recuadro 3.6. El impacto de las instituciones del mercado laboral sobre los márgenes de rentabilidad de precios y los salarios en Uruguay**

Utilizando datos a nivel de empresa para los sectores manufacturero y de servicios en Uruguay entre 2002 y 2016, Gandelman y Casacuberta (2021) investigan el impacto de instituciones del mercado laboral, tales como los consejos de salarios y los sindicatos, sobre el poder de mercado de las empresas tanto en el mercado de productos (los márgenes de rentabilidad en precios) como en el mercado laboral (los menores salarios). Estos autores encuentran que cuando las instituciones permiten a los trabajadores participar en las negociaciones salariales, esto los protege del poder de mercado de las empresas, con los salarios aumentando a medida que las empresas pierden poder de negociación. Sin embargo, las empresas trasladan a los consumidores parte del aumento de los costos laborales a través de precios más altos.

En 1943, la Ley 10.449 creó los consejos de salarios tripartitos en Uruguay para celebrar negociaciones salariales periódicas entre las organizaciones de empleadores, los sindicatos sectoriales y los delegados del gobierno uruguayo.

Estableció categorías de trabajadores por sector de actividad y otorgó a los consejos la capacidad de fijar salarios mínimos para cada categoría. Sin embargo, entre 1992 y 2003, el gobierno no convocó estos consejos salariales y se retiró de las negociaciones públicas. En 2004 se restablecieron las negociaciones salariales. Entre 2005 y 2016, los salarios fijados por el consejo se duplicaron. Además, los cambios en la centralización y coordinación de la negociación salarial reforzaron los incentivos a la sindicalización y la afiliación a los sindicatos aumentó después de 2005.

Gandelman y Casacuberta (2021) encuentran que estos cambios dieron lugar en promedio a salarios menos bajos que los que habrían existido en su ausencia. La diferencia entre el salario promedio y el que habría prevalecido en un mercado laboral perfectamente competitivo (el *markdown*) fue un 50 por ciento menor que en 2005, y el margen de rentabilidad promedio aumentó un 18 por ciento. Los salarios fijados por el Consejo explican la mayor parte de los cambios en los márgenes de rentabilidad y en los *markdowns*. Aunque las empresas estaban perdiendo poder de negociación en los mercados laborales, al parecer pudieron trasladar una parte considerable de los incrementos en sus costos laborales a los consumidores a través de los precios. La sindicalización medida al nivel del sector de actividad no tuvo efectos adicionales sobre los márgenes de rentabilidad y su efecto sobre la reducción de los *markdowns* fue mínimo. El impacto de los sindicatos ocurrió a través de las negociaciones en los consejos salariales.

Los aumentos de la productividad laboral no acompañaron los aumentos salariales en Uruguay y, en consecuencia, la relación entre el salario promedio y la productividad laboral incrementó. Como proporción de la producción, los costos laborales aumentaron. Este resultado contrasta con hallazgos para los Estados Unidos y Europa, donde la participación de los costos laborales sobre los ingresos totales ha disminuido al tiempo que los márgenes de rentabilidad vienen en aumento.

### 3.5. Rebalancear el poder

Este capítulo explora cómo la concentración de poder en manos de unos pocos puede distorsionar las políticas e impulsar la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en ALC. En primer lugar, observa la manifestación de esto en el mercado, teniendo en cuenta que en ALC, los mercados se caracterizan por un pequeño número de grandes empresas y altos niveles de poder de mercado. Discute sobre cómo el poder de mercado en ALC puede ser costoso debido a sus efectos directos sobre la productividad y el bienestar y destaca el papel fundamental de una política de competencia eficaz para mitigar los impactos negativos. Presenta nueva evidencia

que muestra que el mayor poder de mercado está también asociado con mayor productividad. Las grandes empresas dominan porque se enfrentan a una multitud de empresas rivales muy pequeñas que no logran competir con ellas por cuenta de su baja productividad relativa. El capítulo también explora el poder de los sindicatos para influir en estos resultados y argumenta que, aunque la evidencia continúa siendo escasa, lo que se conoce sugiere que, en ciertos contextos, los sindicatos pueden hacer mucho bien. Sin embargo, también pueden ser perjudiciales para la igualdad y la productividad cuando persiguen intereses privados en lugar de públicos, como ocurre en ciertas ocasiones. Esto es cierto, en general, para cualquier tipo de poder: su impacto depende de cómo se utilice y de los objetivos persiga.

El capítulo destaca de forma crítica cómo el poder de los monopolios y la concentración del mercado pueden traducirse en comportamientos rentistas y, en última instancia, en poder político empresarial. En la región de ALC, esto ha dado lugar a múltiples ejemplos de interferencia de las élites económicas en el diseño y la implementación de políticas. Los sistemas fiscales, las políticas de competencia y las regulaciones del mercado a menudo se han configurado en beneficio de un pequeño grupo de ciudadanos en respuesta a esta interferencia. Las élites económicas rara vez han utilizado su poder político para impulsar reformas capaces de poner a sus países en una senda de desarrollo, aumentando el bienestar de todos. Pero podrían hacerlo.

En últimas, para salir de forma sostenible de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento será necesario adoptar medidas para rebalancear el poder. No existe una solución de política única para abordar este tipo de asimetrías de poder y las distorsiones que crean tanto en el ámbito del mercado como en el sistema fiscal. Sin embargo, en función del contexto, iniciativas como la regulación de la financiación de campañas y de las actividades de *lobby*, el fortalecimiento del poder y la independencia de las políticas y las autoridades de competencia, la revisión de las regulaciones del mercado para eliminar aquellas que favorecen los intereses privados y no el bien común, o tomar en serio la conversación global sobre cómo gravar a las personas extraordinariamente ricas, podrían jugar un rol importante en el esfuerzo de empujar esta agenda hacia adelante. El siguiente capítulo sigue profundizando en los retos que enfrenta la región, considerando específicamente los que supone la violencia.

## Referencias

- Almeida, Rita Kullberg, y Lucas Ronconi. 2016. "Labor Inspections in the Developing World: Stylized Facts from the Enterprise Survey". *Industrial Relations*, 55 (3): 468–489.
- Alpert, Lukas I., y Josh Beckerman. 2015. "Carlos Slim Becomes Largest Individual New York Times Shareholder: Mexican Telecom Billionaire Exercises Warrants in Media Company". *Wall Street Journal*, 14 de enero de 2015. <https://www.wsj.com/articles/carlos-slim-exercises-new-york-times-warrants-1421274205>.
- Álvarez, Jesús, Vicente A. García-Moreno, y Harry Anthony Patrinos. 2007. "Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes: Exploring State Variations in Mexico". Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 4286, Banco Mundial, Washington, DC.
- Amengual, Matthew, y Janice R. Fine. 2017. "Co-enforcing Labor Standards: The Unique Contributions of State and Worker Organizations in Argentina and the United States". *Regulation and Governance*, 11 (2): 129–142.
- Ardanaz, Martin, y Carlos Scartascini. 2013. "Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment". *Comparative Political Studies*, 46 (12): 1636–1663. <https://doi.org/10.1177/0010414013484118>.
- Atkin, David Guy, Benjamin Faber, y Marco Gonzalez-Navarro. 2018. "Retail Globalization and Household Welfare: Evidence from Mexico". *Journal of Political Economy*, 126 (1): 1–73.
- Autor, David H., David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson, y John Van Reenen. 2020. "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms". *Quarterly Journal of Economics*, 135 (2): 645–709. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa004>.
- Baily, Martin Neil, Charles Hulten, y David Campbell. 1992. "Productivity Dynamics in Manufacturing Plants". *Brookings Papers on Economic Activity*, 23 (1992 Microeconomics): 187–267.
- Banco Mundial. 2005. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial; Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2017). *Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial 2017: la gobernanza y las leyes*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barnes, Matthew, y Jonathan Haskel. 2000. "Productivity in the 1990s: Evidence from British Plants". Documento de Trabajo, Queen Mary College, University of London, Londres.
- Barrientos, Ricardo, y Mauricio Garita. 2015. "Una Perspectiva Regional sobre la Intervención de las Élités Económicas Centroamericanas en la Política Fiscal". En *Política Fiscal: Expresión del Poder de las Élités Centroamericanas*, editado por Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 1–24. Ciudad de Guatemala, Guatemala: F&G Editores.
- Becerra, Martin, y Guillermo Mastrini. 2009. *Los Dueños de la Palabra: Acceso, Estructura y Concentración de los Medios en la América Latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Libros Promoteo.
- Bloom, Nicholas, Christos Genakos, Raffaella Sadun, y John Van Reenen. 2012. "Management Practices across Firms and Countries." NBER Working Paper, 17850 (Febrero), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bogliaccini, Juan Ariel, y Aldo Madariaga. 2019. "The Discreet Charm of the Oligarchy: Business Power in Weak Democracies". Documento de Trabajo, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Booth, John. 2008. "Democratic Development in Costa Rica". *Democratization*, 15 (4): 714–732.
- Borraz, Fernando, Juan Dubra, Daniel Ferrés, y Leandro Zipitría. 2014. "Supermarket Entry and the Survival of Small Stores". *Review of Industrial Organization*, 44 (1): 73–79.

- Brummund, Peter William. 2013. "Poverty and Monopsony: Evidence from the Indonesian Labor Market". Documento presentado en la Onceava Conferencia Internacional de Organización Industrial, Boston, 17–19 de mayo 2013.
- Bruns, Barbara, y Javier Luque. 2015. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Con Soledad De Gregorio, David K. Evans, Marco Fernández, Martín Moreno, Jessica Rodríguez, Guillermo Toral, y Noah Yarrow. Latin American Development Forum Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bull, Benedicte, Fulvio Castellacci, y Yuri Kasahara. 2014. *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*. International Political Economy Series. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Busso, Matías, y Sebastián Galiani. 2019. "The Causal Effect of Competition on Prices and Quality: Evidence from a Field Experiment". *American Economic Journal: Applied Economics*, 11 (1): 33–56.
- Castañeda, Alejandro, y Daniel Ruiz. 2021. "The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 8, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Castañeda, Néstor. 2017. "Business Coordination and Tax Politics". *Political Studies*, 65 (1): 122–243. <https://doi.org/10.1177/0032321715616287>.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, y Timothy Power. 2018. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Collier, Ruth Berins. 2018. "Labor Unions in Latin America: Incorporation and Reincorporation under the New Left". En *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*, editado por Eduardo Silva y Federico M. Rossi, 115–128. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Connor, John M. 2009. "Cartels and Antitrust Portrayed: Private International Cartels from 1990 to 2008". AAI Working Paper 09-06 (Septiembre 1), American Antitrust Institute, Washington, DC.
- Connor John M. 2014. "Cartel Overcharges". En *The Law and Economics of Class Actions*, editado por James Langenfeld, 249–387. Vol. 26 de *Research in Law and Economics*. Bingley, Reino Unido: Emerald Publishing.
- De Loecker, Jan K., y Jan Eeckhout. 2018. "Global Market Power". NBER Working Paper 24768 (Junio), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- De Loecker, Jan K., Jan Eeckhout, y Gabriel Unger. 2020. "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications". *Quarterly Journal of Economics*, 135 (2): 561–644. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz041>.
- Dutz, Mark A. 2018. *Jobs and Growth: Brazil's Productivity Agenda*. International Development in Focus Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Economist. 2015. "The Toilet-Paper Tangle: A New Breed of Competition Regulator Takes on the Cartels". *Economist*, 5 de diciembre 2015. <https://www.economist.com/the-americas/2015/12/05/the-toilet-paper-tangle>.
- EIU (Unidad de Inteligencia de *The Economist*). 2013. "The EIU Methodology". Documento informativo preparado para el Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2013, EIU, Londres.
- Elizondo, Carlos. 2009. "Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions". En *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, editado por Santiago Levy y Michael Walton, 157–202. Equity and Development Series. Washington, DC: Banco Mundial; Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Empresarios por la Educación. 2015. "Presupuesto Mineduc 2016: ¿Qué Desafíos Presenta para la Agenda Educativa?" Nota de política (diciembre), Empresarios por la Educación, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

- Eslava, Marcela, Marcela Meléndez, y Nicolás Urdaneta. 2021. “Poder de mercado, desigualdad y productividad en Latinoamérica”. Documento de Trabajo de PNUD ALC, 11, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha. 2019. “Taxing Latin American Economic Elites”. En *The Political Economy of Taxation in Latin America*, editado por Gustavo A. Flores-Macías, 172–193. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha, y Michel Jorratt. 2014. “Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile”. ICTD Working Paper 17 (enero), International Center for Tax and Development, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
- Fass, Simon M. 1990. *Political Economy in Haiti: The Drama of Survival*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Fernandes, Ana Margarida. 2007. “Trade Policy, Trade Volumes, and Plant-Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries”. *Journal of International Economics*, 71 (1): 52–71.
- Fernandes, Ana Margarida, y Caroline Paunov. 2013. “Does Trade Stimulate Product Quality Upgrading?” *Canadian Journal of Economics*, 46 (4): 1232–1264.
- Flabbi, Luca. 2021. “Implications of Minimum Wages Policies in Labor Markets with High Informality and Frictions”. Documento de Trabajo de PNUD ALC, 25, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Foster, Lucia, John Haltiwanger, y C. J. Krizan. 1998. “Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence”. NBER Working Paper, 6803 (noviembre), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- France 24. 2018. “Chilean Consumers to Receive Compensation over Toilet Paper Scandal”. France 24, 2 de agosto de 2018. <https://www.france24.com/en/20180801-chilean-consumers-receive-compensation-over-toilet-paper-scandal>.
- Furche, Carlos. 2013. “The Rice Value Chain in Haiti: Policy Proposal”. Oxfam America: Research Backgrounder (9 de abril), Oxfam America, Boston.
- Gandelman, Nestor, y Carlos Casacuberta. 2021. “The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay”. Documento de Trabajo de PNUD ALC, 1, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- García-Marin, Alvaro. 2021. “Labor-Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile”. Documento de Trabajo de PNUD ALC, 10, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Gasparini, Leonardo Carlos, y Leopoldo Tornarolli. 2009. “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”. *Desarrollo y Sociedad*, 63 (septiembre): 13–80.
- Hart, Oliver D. 1983. “The Market Mechanism as an Incentive Scheme”. *Bell Journal of Economics*, 14 (2): 366–382.
- Hecock, R. Douglas. 2014. “Democratization, Education Reform, and the Mexican Teachers’ Union”. *Latin American Research Review*, 49 (1): 62–82.
- Hermalin, Benjamin E. 1992. “The Effects of Competition on Executive Behavior”. *Rand Journal of Economics*, 23 (3): 350–365.
- Horn, Henrik, Harald Lang, y Stefan Lundgren. 1994. “Competition, Long-Run Contracts, and Internal Inefficiencies in Firms”. *European Economic Review*, 38 (2) 213–233.

- Iacovone, Leonardo. 2012. "The Better You Are, the Stronger It Makes You: Evidence on the Asymmetric Impact of Liberalization". *Journal of Development Economics*, 99 (2): 474–485.
- Iacovone, Leonardo, Beata Smarzynska Javorcik, Wolfgang Keller, y James Tybout. 2015. "Supplier Responses to Walmart's Invasion in Mexico". *Journal of International Economics*, 95 (1): 1–15.
- Jaume, David, y Alexander Willén. 2019. "The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina". *Journal of Labor Economics*, 37 (4): 1097–1139.
- Javorcik, Beata Smarzynska, Wolfgang Keller, y James Tybout. 2008. "Openness and Industrial Response in a Wal-Mart World: A Case Study of Mexican Soaps, Detergents, and Surfactant Producers". *World Economy*, 31 (12): 1558–1580.
- Karabarbounis, Loukas, y Brent Neiman. 2014. "The Global Decline of the Labor Share". *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1): 61–103. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt032>.
- Kavoussi, Bonnie. 2019. "How Market Power Has Increased U.S. Inequality". Mayo 3, Washington Center for Equitable Growth, Washington, DC.
- Khanna, Tarun, y Yishay Yafeh. 2007. "Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?" *Journal of Economic Literature*, 45 (2): 331–372.
- Levy, Santiago, y Guillermo Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 24, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Levy, Santiago, y Michael Walton, eds. 2009. *No Growth Without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Equity and Development Series. Washington, DC: Banco Mundial; Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lira, Loreto, Rosario Rivero, y Rodrigo Vergara. 2007. "Entry and Prices: Evidence from the Supermarket Sector". *Review of Industrial Organization*, 31 (4): 237–260.
- Maggi, Giovanni. 1996. "Strategic Trade Policies with Endogenous Mode of Competition". *American Economic Review*, 86 (1): 237–258.
- Medina, Pamela. 2018. "Import Competition, Quality Upgrading, and Exporting: Evidence from the Peruvian Apparel Industry". Documento de Trabajo, University of Toronto. Toronto.
- Miranda, Alfonso. 2012. "Competition Law in Latin America: Main Trends and Features". Abril, Centro de Estudios de Derecho de Competencia, Bogotá, Colombia. <https://centrocedec.files.wordpress.com/2010/06/cornell-lacompetition-20123.pdf>.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon, y Bernard Yeung. 2005. "Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth". *Journal of Economic Literature*, 43 (3): 655–720. <https://doi.org/10.1257/002205105774431252>.
- Motta, Massimo. 2004. *Competition Policy: Theory and Practice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Muendler, Marc-Andreas. 2004. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers 1986–1998". CESifo Working Paper 1148 (marzo), Munich Society for the Promotion of Economic Research, Center for Economic Studies, Ludwig Maximilian University and Ifo Institute for Economic Research, Munich.
- Murillo, María Victoria, Mariano Tommasi, Lucas Ronconi, y Juan Sanguinetti. 2005. "The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina". En *What Difference Do Unions Make? Their Impact on Productivity and Wages in Latin America*, editado por Peter Kuhn and Gustavo Márquez, 197–232. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019. "Owners of the Worlds Listed Companies". OECD Capital Market Series, OECD, Paris.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. *OECD Competition Trends 2021*. Vol. 1 of *Global Competition Enforcement Update 2015–2019*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm>.
- Olley, G. Steven, y Ariel Pakes. 1996. "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry". *Econometrica*, 64 (6): 1263–1297.
- Pachón, Mónica, y Javier Brolo. 2021. "Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 6, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. "Attitudes towards Politics in Latin America: A Review of Regional Perception Data". Julio, Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD, Ciudad de Panamá.
- Posner, Richard A. 1975. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". *Journal of Political Economy*, 83 (4): 807–828.
- Ramalho, José Ricardo. 1999. "Restructuring of Labour and Trade Unions in Brazil". En *Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order*, editado por Ronaldo Munck and Peter Waterman, 158–174. International Political Economy Series. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rodríguez-Castelán, Carlos. 2015. "The Poverty Effects of Market Concentration". Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 7515, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ronconi, Lucas. 2012. "Globalization, Domestic Institutions, and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America". *Industrial Relations*, 51 (1): 89–105.
- Ronconi, Lucas. 2021. "How Do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?" Documento de Trabajo de PNUD ALC, 7, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Rossi, Federico M. 2017. *The Poor's Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Cambridge Studies in Contentious Politics Series. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sanhueza, Claudia, y Javiera Lobos. 2014. "Sistema Tributario Chileno: Características y Desafíos". En *Tributación en Sociedad: Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, editado por Jorge Atria, 25–52. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- Scharfstein, David. 1988. "Product-Market Competition and Managerial Slack". *Rand Journal of Economics*, 19 (1): 147–155.
- Scherer, Frederic M., y David R. Ross. 1990. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Schneider, Aaron. 2012. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross. 2008. "Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America". *Comparative Politics*, 40 (4): 379–397.
- Schneider, Ben Ross. 2009. "Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 41 (3): 553–575.
- Schneider, Ben Ross. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge Studies in Comparative Politics Series. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross. 2021. "Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 5, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.

- Schor, Adriana. 2004. "Heterogeneous Productivity Response to Tariff Reduction: Evidence from Brazilian Manufacturing Firms". *Journal of Development Economics*, 75 (2): 373–396.
- Schwab, Klaus, ed. 2018. *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2018*. Ginebra: Foro Económico Mundial. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
- Segovia, Alexander. 2005. *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central: Implicaciones Para el Desarrollo y la Democracia de la Región*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- Shu, Pian, y Claudia Steinwender. 2019. "The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation". *Innovation Policy and the Economy*, 19 (1): 39–68.
- Singh, Raju Jan, y Mary Barton-Dock. 2015. *Haiti: Toward a New Narrative; Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Terrell, Katherine. 1993. "Public-Private Wage Differentials in Haiti: Do Public Servants Earn a Rent?" *Journal of Development Economics*, 42 (2): 293–314.
- Trejo, Raúl. 2013. "Poderes fácticos, problemas drásticos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (217): 223–232.
- Tzannatos, Zafiris, y Toke S. Aidt. 2006. "Unions and Microeconomic Performance: A Look at What Matters for Economists (and Employers)". *International Labour Review*, 145 (4): 257–278.
- Urzúa, Carlos M. 2013. "Distributive and Regional Effects of Monopoly Power". *Economía Mexicana Nueva Época*, 22 (2): 279–295.
- Wibbels, Erik, y John S. Ahlquist. 2011. "Development, Trade, and Social Insurance". *International Studies Quarterly*, 55 (1): 125–149. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00638.x>.

## EL PODER PARA FRENAR O ACELERAR LA ENERGÍA VERDE

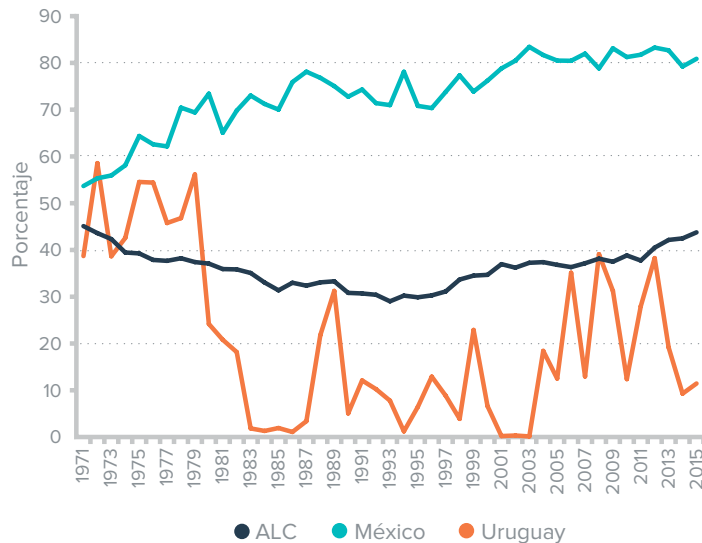
La transición hacia un progreso social y económico sostenible en ALC depende de la reducción de las emisiones derivadas de la producción y el consumo de energía, de electricidad en particular, que dependen en gran medida de los combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas. La región de ALC cuenta con una fracción sustancial de producción hidroeléctrica, si se compara con el resto del mundo, pero su dependencia de fósiles sigue representando un desafío. Incluso después de incorporar los costos sociales de la degradación ambiental, una senda de crecimiento verde enfrentará el reto de sustituir los combustibles fósiles por energía renovable dada la creciente presión de la economía. Habida cuenta de que el 80 por ciento de la población de ALC vive en ciudades, la demanda de grandes proyectos de electrificación crecerá en función de las necesidades cambiantes de la industria, el comercio, el transporte y los hogares.

Esta transición enfrenta problemas no solo en términos de cambio tecnológico e inversión, sino también por las barreras que surgen de las fuerzas políticas - presión de *lobby* e intereses privados- que se verían afectadas por ella. Intereses tanto estatales como privados pueden interponerse a la decisión de sustituir la energía de la región que depende de los combustibles fósiles por energía de fuentes renovables. Dos países de la región ejemplifican los posibles caminos a seguir: México y Uruguay. Sus transiciones energéticas permiten comprender las dificultades inherentes al impulso hacia una sostenibilidad que pueda responder a las demandas de las economías en crecimiento y a las necesidades sociales de sus habitantes.

En la década de 1970, tanto México como Uruguay tenían un consumo de electricidad per cápita entre 500 y 700 kWh. Ambos países producían alrededor de la mitad de su electricidad utilizando fuentes de combustible fósil, mientras que la otra mitad era de proyectos hidroeléctricos. Según los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Agencia Internacional de la Energía (AIE), Uruguay alcanzó un consumo per cápita de 3.000 kWh, por encima del consumo de México, de unos 2.150 kWh, a mediados de la década de 2010. Asimismo, durante estas cuatro décadas, México aumentó el uso de combustibles fósiles al 90 por ciento de su consumo energético total, mientras que Uruguay lo redujo a menos del 50 por ciento. En el mismo periodo, México redujo su producción de electricidad proveniente de fuentes hídricas al 10 por ciento (2015), mientras que Uruguay mantuvo su cuota de electricidad de origen hidráulico alrededor del 60 por ciento. El Banco Mundial estima que el consumo final de energía procedente de todas las fuentes renovables como fracción de la energía final total aumentó del 45 por ciento en 1990 a casi el 60

por ciento en 2015 en Uruguay (figura D6.1). En México, descendió del 15 por ciento al 9 por ciento en el mismo periodo. México, una potencia productora de petróleo, ha mantenido su dependencia fiscal y energética de los combustibles fósiles. Uruguay, con patrones de producción energética similares medio siglo atrás, ha pasado a tener una dependencia de los combustibles fósiles mucho menor.

**Figura D6.1. Producción de electricidad de fuentes de petróleo, gas y carbón, 1971-2015, % del total**



Fuente: SE4ALL (Energía Sostenible para Todos) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/sustainable-energy-all>; datos de la OCDE, datos de la Agencia Internacional de la Energía.

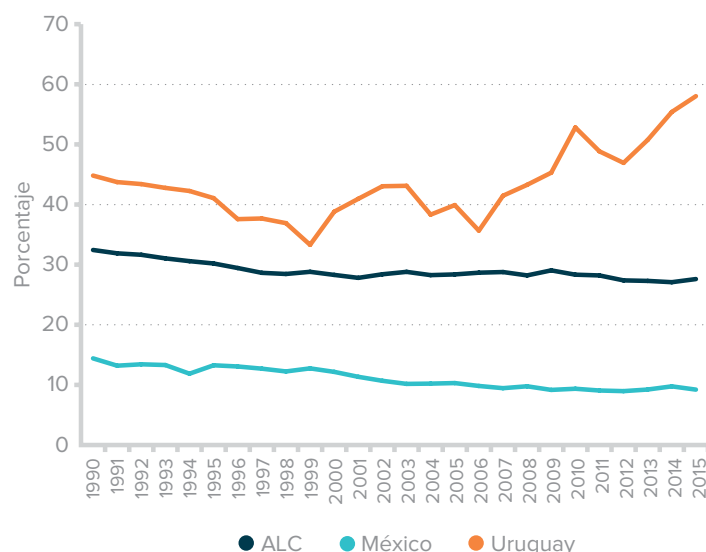
Dos acontecimientos recientes muestran cómo las decisiones políticas pueden alejar o acercar a un país a una transición sostenible. En marzo de 2021, el Senado de México aprobó una reforma de la ley que regula el sector de la energía eléctrica. Esta reforma privilegia la producción de electricidad por parte de la empresa estatal de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad, basada principalmente en antiguas plantas de producción de energía térmica, y debilita la posibilidad de entrada de productores privados basados en energías renovables. Esta decisión reciente hará más difícil para México el cumplimiento del compromiso de reducción de sus emisiones de gases con efecto invernadero en un 22 por ciento asumido en el Acuerdo de París.

Mientras tanto, Uruguay ha dado algunos pasos estratégicos hacia una transición energética que privilegia las fuentes renovables. El PNUD ha apoyado su programa de transición energética desde 2007 con mecanismos creativos para incorporar la producción de energía renovable a varias escalas. Por ejemplo, en 2013 el parque eólico Los Caracoles obtuvo financiación del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) dentro del Protocolo de Kyoto, mediante un acuerdo celebrado entre España y Uruguay como canje de deuda por eficiencia energética. Este proyecto provee alivio de la deuda del país por medio de créditos de carbono, con el objetivo de alcanzar

una capacidad de producción de 10 MW y un equivalente a 180.000 créditos de carbono durante los primeros siete años de funcionamiento. Los créditos de carbono, comprados por el Fondo Español de Carbono, redujeron en 10,5 millones de dólares la deuda de 77 millones de dólares que Uruguay tenía con España. Para 2015, este país había instalado 581 MW de capacidad de energía eólica, convirtiéndose en un ejemplo de energía limpia (Thwaites, 2016). Uruguay se concentra ahora en abordar las emisiones procedentes de las fuentes de transporte por medio de una estrategia de movilidad eléctrica. El proyecto MOVÉS —apoyado por el PNUD y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y coordinado mediante una alianza con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)— ha sido crucial para esta estrategia.

Cuando se observa el consumo de energía, una proporción del cual corresponde a electricidad, la divergencia entre las estrategias energéticas de Uruguay y México se pone de manifiesto en la evolución de la fracción del consumo energético procedente de fuentes renovables durante los últimos 25 años (figura D6.2).

Figura D6.2. Consumo de energía renovable, % del consumo total de energía final



Fuente: SE4ALL (Energía Sostenible para Todos) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/sustainable-energy-all>.

En 2018 se realizó una encuesta sobre la geopolítica de la energía renovable (FGV y EKLA-KAS, 2019), que recogió las percepciones de casi 700 académicos, líderes cívicos, representantes gubernamentales y empresarios de diez países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú). Esta encuesta encontró acuerdo entre los encuestados sobre la necesidad de transitar hacia la energía renovable en la región. El 51 por ciento de los participantes consideró la energía solar como la fuente de energía renovable con

mayor potencial en la región, seguida de la eólica (17 por ciento) y la hidroeléctrica (12 por ciento). El 92 por ciento estuvo de acuerdo en que el aumento de la proporción de energías renovables en la matriz energética tiene un impacto potencial positivo sobre las relaciones exteriores a lo largo de toda la región. En cuanto a los riesgos inherentes, los encuestados consideraron que las principales amenazas para la transición energética son las burocracias gubernamentales (46 por ciento), los conflictos sociales (27 por ciento) y la inseguridad jurídica (18 por ciento).

Al preguntar por el posible éxito de la presión de *lobby* de los sectores que se oponen a la transición hacia las energías renovables, el 75 por ciento y el 69 por ciento de los encuestados, respectivamente, consideró probable el bloqueo por parte de las empresas petroleras nacionales y extranjeras. Asimismo, el 73 por ciento consideró que el *lobby* de las empresas petroleras nacionales podría incluso presionar para que el mercado de los combustibles fósiles siga desarrollándose, y el 74 por ciento pensó lo mismo en relación con las empresas petroleras extranjeras. Estas respuestas alertan sobre la concentración de poder de algunos grupos que pueden jugar un rol en el freno a la transición de la región hacia una matriz energética sostenible, incluyendo las principales empresas petroleras que, en algunos casos, como en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela, son de propiedad del Estado.

Por otro lado, en efecto los proyectos de infraestructura para desarrollar la energía renovable no están exentos de conflictos sociales. Muchos de ellos requieren un tamaño mínimo para que las inversiones sean viables desde el punto de vista financiero dadas las economías de escala que involucran. Los grandes proyectos hidroeléctricos de las décadas de 1970 y 1980 se enfrentaron a tensiones por sus impactos ambientales y sociales, que amenazaron su viabilidad. Han surgido preocupaciones similares en relación con otros proyectos de energías renovables, como los parques eólicos y solares. Estos proyectos requieren grandes inversiones, normalmente financiadas por grupos económicos nacionales o extranjeros grandes, que deben conseguir licencias sociales en zonas de gran desigualdad y con rápidas reacciones en contra.

Más aún, estos proyectos suelen estar ubicados en territorios periféricos con graves rezagos respecto a las zonas urbanas. Mientras mayores sean estas brechas y más grandes sean los proyectos, tanto más difícil que sean aceptados por los habitantes locales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y su más importante antecesor en 1989, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) exigen que los proyectos obtengan el consentimiento libre, previo e informado de los grupos indígenas o ancestrales potencialmente afectados por intervenciones. Muchos proyectos han sido rechazados por amenazar la diversidad cultural o biológica local.

Lograr la sostenibilidad energética en ALC exige afrontar las desigualdades en el proceso de toma de decisiones. El poder político y económico que representa a los intereses privados, como la industria de los combustibles fósiles, en alianza con marcos legales que obstaculizan la posibilidad de hacer más verde la matriz energética, siguen constituyendo importantes barreras. Sin embargo, los compromisos con una baja huella de carbono y el desmantelamiento de la dependencia de combustibles fósiles, como los de Costa Rica y Uruguay, son claros ejemplos de un liderazgo efectivo que contribuye a la mitigación de los efectos del cambio climático antropogénico.

## Referencias

FGV (Escuela de Relaciones Internacionales de la Fundación Getulio Vargas) y EKLA-KAS (Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Konrad-Adenauer-Stiftung) 2019. Geopolitics of Renewable Energies in Latin America: A Survey. EKLA-KAS. São Paulo, Brasil.

Thwaites, Joe. 2016. "How Uruguay Became a Wind Power Powerhouse". *Commentary* (blog), 7 de marzo. <https://www.wri.org/insights/how-uruguay-became-wind-power-powerhouse>.