



NACIONES UNIDAS



JOSÉ LUIS MACHINEA

Secretario Ejecutivo

ERNESTO OTTONE

Secretario Ejecutivo Adjunto a.i.

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NÚMERO 90
DICIEMBRE 2006
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

REYNALDO BAJRAJ
Director Adjunto



NACIONES UNIDAS

C E P A L

La *Revista de la CEPAL* se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Goza, ello no obstante, de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluyendo la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales, y su texto en internet es ampliamente consultado.

El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, con enfoques analíticos y de políticas, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de Naciones Unidas como de fuera de ella. Por consiguiente, la Dirección de la *Revista* extiende una invitación permanente a someter para publicación artículos que analicen diversos aspectos del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

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

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

El formulario de suscripción se encuentra en la *Revista* inmediatamente antes de la sección “Publicaciones recientes de la CEPAL” y en la página web de la CEPAL (www.cepal.org).

El texto completo de la *Revista* puede también obtenerse en dicha página web en forma gratuita.

Notas explicativas

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

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

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

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

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

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2004/2005.

- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2004-2005, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252-0257 - ISSN electrónico 1682-0908

ISBN 92-1-322964-X

LC/G. 2323-P

Copyright © Naciones Unidas 2006, diciembre de 2006. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción. En todos los casos, las Naciones Unidas seguirán siendo el titular de los derechos de autor y así deberá hacerse constar en las reproducciones mediante la expresión “© Naciones Unidas 2005”, o el año correspondiente.

I N D I C E

El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina	7
<i>Enrique V. Iglesias</i>	
¿Ángel o demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina	17
<i>Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez y Javier Santiso</i>	
Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina	45
<i>Gina E. Acosta Rojas, Germán Calfat y Renato G. Flôres Jr.</i>	
Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe	61
<i>Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben</i>	
Política fiscal y protección social	87
<i>Eduardo Aldunate y Ricardo Martner</i>	
Capital social y gestión participativa en la cuenca de Pátzcuaro	105
<i>John Durston y Eduardo López</i>	
Vida asociativa y desarrollo local en dos pueblos nicaragüenses	121
<i>Nadia Molenaers</i>	
La rigidez de los salarios en Chile	135
<i>Andrés Marinakis</i>	
El modelo de expansión de las grandes cadenas minoristas chilenas	151
<i>Álvaro Calderón</i>	
Desigualdades de remuneraciones en Brasil: regresiones por cuantiles y descomposición de las brechas	171
<i>Sandro Eduardo Monsueto, Ana Flávia Machado y André Braz Golgher</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	191
La <i>Revista de la CEPAL</i> en Internet	192
Publicaciones recientes de la CEPAL	195

El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina

Enrique V. Iglesias

Este artículo examina los dos paradigmas de desarrollo que sucesivamente prevalecieron en América Latina en la segunda mitad del siglo XX, concentrándose en el papel asignado al Estado. En el paradigma cepalino se ve cómo amplias tareas de guía, estimulador y participe directo en el desarrollo productivo fueron perdiendo eficacia, a medida que el Estado era capturado por intereses particulares sin que instituciones sólidas fueran capaces de ponerle coto. Posteriormente, la extrema debilitación del Estado experimentada desde la vigencia del Consenso de Washington impidió la adecuada regulación de las actividades privatizadas e hizo perder la visión de largo plazo y la preocupación por la concentración de ingresos. El artículo alude a la demanda social por un nuevo tipo de Estado y analiza los requisitos y objetivos para que, entre otras cosas, este facilite un funcionamiento eficaz de los mercados y se preocupe por disminuir las desigualdades sociales.

Enrique V. Iglesias

Secretario General Iberoamericano

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Ex Presidente del Banco Interamericano
de Desarrollo (BID)

Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL

✦ eiglesias@segib.org

I

Introducción

Por una amable invitación que me extendiera mi gran amigo y colega José Luis Machinea, participé recientemente en una reunión muy especial de la CEPAL, convocada para conmemorar a Raúl Prebisch, insigne economista de nuestra región y contemporáneo ilustre de muchos de los que se hallaban en ese acto. Su memoria nos evoca la época de oro del pensamiento económico del desarrollo en la segunda mitad del siglo pasado, que él lideró con tanta sabiduría en nuestra América Latina y que proyectó al ámbito académico internacional y de prestigiosas instituciones especializadas, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Su vida fue rica en pensamiento y acción, que en el transcurso del tiempo ha inspirado la formación de nuevas generaciones de profesionales comprometidos con la causa del progreso económico y social de nuestros pueblos, a la vez que sus ideas son valoradas con debida justicia por numerosos y destacados economistas del mundo académico actual. Para

mí su memoria es verdaderamente emocionante, como el maestro que abrió mis ojos al mundo de la economía real latinoamericana y mundial y como el amigo generoso cuyos ejemplos, consejos y apoyo fueron determinantes en mi carrera y dedicación al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. A ello se unió en ese momento mi nostalgia de los años pasados en la que fue y siento mi casa, la CEPAL, cuna de ensueños y experiencias compartidas a través de tantos años. Mucho agradezco la oportunidad que se me brindó para sentir el reencuentro con las memorias que ella encierra y con tan buenos amigos y compañeros de ruta.

En esa ocasión compartí, con quienes nos acompañaban, algunas reflexiones sobre el papel del Estado en los escenarios orientados por la búsqueda de paradigmas económicos en nuestra región, ya por más de medio siglo. En este artículo hago lo mismo. No pretendo enunciar un ensayo teórico, sino más bien ilustrar la visión de un practicante privilegiado en las tareas de la disquisición académica y en la praxis de las políticas de desarrollo de la gran mayoría de los países en la región.

II

Los paradigmas económicos

La búsqueda de paradigmas económicos ha sido una constante en la región desde mediados del siglo pasado. Pocas regiones han conocido un debate tan encendido y ensayos tan variados como América Latina. Nuestra región ha constituido un verdadero laboratorio de ideas y propuestas de política impulsadas por las ideologías de turno, en muchos casos siguiendo enseñanzas originadas en otras partes del mundo.

De esa búsqueda se derivan lecciones diversas. Una primera lección aprendida en mi experiencia de casi medio siglo es que el subdesarrollo económico es mucho más complejo que lo que pensábamos hace cincuenta años.

Y ello a pesar de que en aquella época se realizaron grandes esfuerzos de reflexión. La CEPAL fue, en cierta medida, un semillero de ideas impulsadas con tanto brillo por Raúl Prebisch. Pero ella fue también un centro de investigación y conocimiento de la realidad económica de cada país, en numerosos casos con la cooperación estrecha de los gobiernos. Como parte de esa vivencia, aprendimos a conocer mejor la complejidad económica de cada país y de su entorno internacional.

Así, una lección muy importante de esa experiencia de tantos años es saber evitar los reducimientos o simplificaciones excesivas de la realidad que suelen acompañar la búsqueda de los paradigmas. Esas simplificaciones han estado presentes casi en todas las formulaciones teóricas y sus respectivas propuestas de política. En mi experiencia personal he observado dos tipos de simplificaciones excesivas: las del ámbito económico y las relativas a los marcos social y político.

□ Este artículo recoge la conferencia magistral dictada por el autor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 28 de agosto de 2006), en el marco de la Sexta Cátedra Raúl Prebisch.

¿Cómo superar las simplificaciones de la teoría? El avance del análisis macroeconómico ha hecho una enorme contribución al mejoramiento de la formulación de políticas. Los modelos macroeconómicos han progresado extraordinariamente en su capacidad de análisis y de prescripción de políticas. Tres áreas en las que ese avance ha sido notable y útil corresponden al campo monetario y financiero; al de formación de los precios, inclusive la inflación, y al de comercio exterior.

Sin embargo, me parece que en muchos casos se ha sacrificado la realidad en beneficio de la elegancia formal y matemática de los modelos. No es cuestión de menospreciar la contribución de los modelos macroeconómicos al conocimiento y la praxis de la política, pero a veces se tiende a anteponer su elegancia formal a la complejidad de la realidad económica, social y política.

Quizás, para fines ilustrativos, podamos hacer un símil con la construcción de una casa. Para esto se requiere el aporte de un buen ingeniero que asegure la idoneidad de sus cimientos e infraestructura. Simplemente no habrá casa segura sin ello. Pero, además, se requiere la contribución del arquitecto que aporte el diseño apropiado a las aspiraciones y necesidades de sus moradores. Pienso que en la búsqueda de paradigmas económicos ocurre algo semejante. Se necesitan buenos ingenieros económicos para asegurar la coherencia de los modelos económicos y formular sus condiciones de óptimo. Pero también se necesitan arquitectos económicos que aseguren la correspondencia entre la racionalidad de la ingeniería económica y las exigencias de la realidad social y política. Considero que el avance en la ingeniería económica ha superado lejos a la arquitectura de los paradigmas económicos. Las experiencias de los años pasados muestran a menudo que ha habido déficit en cuanto al diseño de la casa, mientras abundó la elegancia formal de su estructura.

¿Cuál ha sido la experiencia con relación a los paradigmas sociopolíticos? En los empeños por conocer y aprehender la realidad se ha recurrido a ideas y categorías de análisis sociológico y político. Por ahí nos acercamos a una visión integral de la realidad. Sin embargo, esa comprensión de los factores sociales o políticos condicionantes ha sido en muchos casos seducida inevitablemente por ideologías o concepciones apriorísticas, que siendo útiles para entender los fenómenos sociales, corren el riesgo de colocar las ideologías delante de las realidades. Y esto conlleva una simplificación tan peligrosa como la anterior.

Por lo tanto, una de las lecciones más valiosas de los años pasados es la necesidad de evitar uno u otro tipo de simplificación. En un caso arriesgamos el quedarnos

con economías sin sociedad. Y en el otro, quedarnos con sociedad sin economía. Los paradigmas encierran uno u otro riesgo, por lo que debemos cuidarnos de las simplificaciones excesivas si queremos tener una visión integral de la realidad sobre la cual aplicar políticas económicas y sociales relevantes y viables.

Lo anterior no significa ignorar el papel de las ideas y de las ideologías, que han probado ser tan valiosas a lo largo de la historia. Lo que reconozco en mi experiencia personal es que en la búsqueda de los paradigmas económicos y sociales es preciso aprehender las realidades nacionales e internacionales, y en ellas identificar los obstáculos y condiciones impuestos por la aplicación de las distintas propuestas de política.

Entre los factores condicionantes de las realidades económicas, políticas y sociales, las instituciones tienen un papel crucial, como se ha venido reconociendo cada vez más. Y entre ellas se destaca el Estado. En América Latina un factor fundamental de los grandes paradigmas de desarrollo ha sido el papel asignado al Estado.

Este tema no es nuevo, pero me propongo abordarlo aquí porque puede ser de interés mirarlo a la luz de mi experiencia personal, aprovechando especialmente los resultados de los trabajos que realizamos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en años recientes. Allí montamos una unidad dedicada especialmente al análisis de los problemas políticos en el desarrollo latinoamericano y, en particular, del papel del Estado. Con ello simplemente nos sumamos a la corriente institucionalista de los últimos años, que ha venido poniendo de relieve el rol fundamental de las instituciones en lo que se refiere a explicar y combatir los problemas del desarrollo.

Quisiera discurrir aquí sobre el papel del Estado en cada uno de los dos principales paradigmas de política económica de los últimos 50 años en América Latina: el paradigma de la CEPAL y el del Consenso de Washington. De ese examen y de las lecciones aprendidas surge la necesidad de repensar el rol del Estado en el marco de las nuevas realidades de América Latina y de las estrategias económicas que se están aplicando en la región.

1. El paradigma cepalino

El primer gran encuentro entre Estado y paradigma que nuestra generación observó en América Latina surgió de la propuesta cepalina. Como bien sabemos, el marco de este paradigma incluyó un conjunto de ideas fuerza, entre las que se destacan: i) el encuadre del paradigma en la relación centro-periferia; ii) la orientación del desarrollo hacia adentro; iii) el papel de la tecnología;

iv) la industrialización sustitutiva, y v) el rol activo del Estado. A su vez, la implementación de esa estrategia de desarrollo descansaba en un conjunto de instrumentos y políticas específicas de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales al desarrollo industrial, y en la atención del crecimiento explosivo de las demandas sociales generadas por las migraciones del campo a las ciudades.

En ese contexto correspondía al Estado cumplir un papel protagónico, para lo cual se crearon ministerios especializados, oficinas de planificación, y bancos de desarrollo destinados a movilizar recursos financieros y tecnologías. La ampliación y fortalecimiento del aparato estatal fue el instrumento básico de la política económica. El desarrollo impulsado por esta estrategia transformó profundamente el perfil económico y social latinoamericano. Un aspecto destacado de la transformación social lo constituyó el intenso proceso de urbanización. En el plano económico, el sector manufacturero aumentó su gravitación en el producto global y en el empleo, mientras declinaba o se estancaba la producción agrícola, se aceleraba la expansión de los servicios e inclusive el aumento del empleo en el sector público, y adquirirían una ponderación cada vez mayor las burocracias y la absorción de recursos por parte del Estado. La población urbana alcanzó niveles de ingreso crecientes y sensiblemente más altos que los del ámbito rural, aunque su dinámica expansiva se debilitó marcadamente entre la década de 1960 y la de 1970.

¿Por qué ese agotamiento progresivo del desarrollo latinoamericano? ¿No fueron esos mismos postulados de las políticas de desarrollo los aplicados exitosamente por los “tigres asiáticos”? ¿Por qué entonces América Latina no consiguió hacer viable una economía industrial progresiva y, en cambio, perdió posiciones significativas frente a países que iniciaron su industrialización desde bases más débiles? Ciertamente las causas fueron muchas, pero hubo factores que tuvieron una incidencia nefasta importante en los resultados.

El Estado asiático disfrutó de mayor autonomía que el latinoamericano, y estuvo precedido por tradiciones burocráticas eficientes y libres de la influencia de intereses particulares. En cambio, la experiencia en América Latina fue muy distinta, no tanto por la naturaleza de las políticas, sino más bien por su implementación. Las bases fiscales fueron insuficientes, debido en gran medida a la ausencia de un auténtico pacto social y político redistributivo. El Estado fue fácilmente dominado por intereses particulares, entre otros, los de las agrupaciones o partidos políticos, grupos económicos, líderes militares, caudillos o dictadores, los cuales fortalecieron su

poder político y económico por la vía del Estado. Eso explica también el carácter clientelista del empleo y de la gestión del gasto público por los regímenes autoritarios o semidemocráticos.

En suma, el Estado que acompañó al paradigma cepalino fue omnipresente, centralista y cautivo. Además, en pocos países de América Latina se consiguió avanzar en la construcción de un sólido Estado democrático, condición indispensable para asegurar la autonomía frente a los intereses particulares y la confianza en el imperio de la ley. Estas deficiencias condujeron a la inestabilidad política y al déficit democrático.

En los estudios hechos en el BID se analizó ese déficit democrático a partir de dos relaciones: las del Estado con el mercado y las del Estado con la sociedad. Los vacíos o fallas en esas relaciones erosionaron la viabilidad de un desarrollo sustentable y equitativo.

La usurpación del Estado por los intereses privados condujo a intervenciones estatales que entorpecieron el funcionamiento eficiente del mercado y promovieron el rentalismo, la especulación y la corrupción. A su vez, las políticas públicas capturadas por intereses particulares no pudieron responder a las demandas de la mayoría de los ciudadanos, contribuyendo así a excluir de los beneficios del crecimiento a amplios sectores de la población y a la pérdida de legitimidad del Estado.

El agotamiento del modelo heterodoxo de la CEPAL precipitó la crisis del Estado. No es esta la oportunidad de examinar las causas del agotamiento de ese modelo. Lo cierto es que la crisis sufrida en la década de 1980, que tuvo su máxima expresión en la crisis de la deuda, aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividad de la economía y aumentó las distancias sociales. En el plano institucional, se destruyeron los bancos centrales, los ministerios de planificación y las instituciones financieras y de fomento. Pero igualmente grave, o aun peor, fue que en la formulación de la política de desarrollo se perdieron las perspectivas de largo plazo. Los problemas de la sobrevivencia económica y las crisis de corto plazo acapararon la atención de las políticas en la mayoría de los países. Esto y, en especial, los problemas derivados de la crisis de la deuda, nos llamaron a principios del decenio de 1980 a alertar desde la CEPAL sobre la inminencia de una “década perdida”, la que de hecho y lamentablemente ocurrió y cuyos graves efectos adversos se proyectaron a los ámbitos económico y social de nuestros países.

La gravedad de la crisis llevó al abandono del modelo heterodoxo y al retorno del modelo ortodoxo y la adopción del Consenso de Washington.

2. El Consenso de Washington

El retorno de la ortodoxia significó la adopción de las reglas de juego del mercado, la vigencia del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos, la aplicación de fuertes programas de estabilización, la apertura al comercio internacional, el ingreso de recursos financieros y de la inversión privada extranjera, y una política generalizada de privatizaciones. Las reformas económicas fueron alentadas en buena medida por los organismos financieros en Washington, en particular los surgidos de la Conferencia de Bretton Woods. Estos constituyeron un instrumento importante para impulsar la realización de las reformas.

La concepción del Estado liberal patrocinado por el Consenso de Washington estuvo dominada por una actitud antiestatista generalizada, que basó su justificación en la crisis enfrentada por el Estado heterodoxo, así como en su ineficiencia, el peso de la burocracia y especialmente la corrupción.

Asimismo, no dejó de tener influencia la expansión generalizada del mercado en un creciente número de economías emergentes, tanto entre los países en desarrollo como en la esfera socialista.

El nuevo concepto de Estado lo caracterizó como minimalista y prescindente. Se estimó que abundaban los argumentos para descalificar al Estado como mecanismo de asignación de recursos, principalmente los relativos a su ineficiencia, la corrupción, el clientelismo y su desborde burocrático. Esto llevó a patrocinar un Estado minimizado, lo cual significó el cierre de instituciones, la eliminación de instrumentos de política y el recorte de su intervencionismo excesivo. Por ejemplo, las políticas industriales y agrícolas fueron eliminadas. Y, sobre todo, se perdió la visión de largo plazo.

Así, las reformas cayeron en un grave error, el de dar la espalda al Estado. La prescindencia del Estado en la realización de las reformas hizo que estas experimentaran una pérdida generalizada de credibilidad. Según las encuestas de *Latinobarómetro*, solamente un tercio de la población latinoamericana cree en las reformas. Esto condujo a una creciente pérdida de legitimidad de las reformas y del mercado en las grandes mayorías de la población. Esa crisis de credibilidad se sumó al sentimiento generalizado de frustración y de fatiga debido a la insuficiencia del progreso y la dureza de los sacrificios hechos en la aplicación de las reformas.

Ahora bien, ¿cómo se relaciona el Estado con el mercado y con los ciudadanos en este nuevo paradigma?

En cuanto a su relación con el mercado, hubo cambios importantes en las políticas económicas, como:

i) las privatizaciones y la apertura al mercado de sectores completos de la economía; ii) el debilitamiento o la ausencia de los marcos de regulación requeridos para fomentar la competencia y proteger el interés de los consumidores; iii) la oposición continuada de los intereses corporativos a los procesos de reforma; iv) la falta de mecanismos adecuados de concertación entre ganadores y perdedores de la aplicación de las reformas; v) el abandono de las medidas de promoción de sectores productivos específicos; vi) el escaso avance en la realización de reformas fiscales auténticas, y vii) una baja y decreciente inversión pública en infraestructura.

Respecto a la relación del Estado con los ciudadanos resaltan algunos aspectos importantes. En muchos países siguen ausentes las condiciones necesarias para un auténtico imperio de la ley y la justicia. Por una parte, los sistemas judiciales son poco confiables, lo cual acentúa la falta de seguridad jurídica. A su vez, el Estado carece de la capacidad necesaria para promover pactos sociales redistributivos.

Analicemos ahora cuál ha sido la atención prestada por las nuevas estrategias del desarrollo a la definición del papel del Estado. En general, en los últimos años del siglo XX y primeros años del siglo XXI ha resurgido una marcada preocupación por el desarrollo social. De una manera u otra, también se han sentido en todo el mundo los efectos de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, destacándose entre ellos el énfasis en las medidas de seguridad impulsadas por el Estado.

La relación del Estado con el mercado y los ciudadanos en este nuevo paradigma conllevó una baja capacidad de la administración pública para elaborar e implementar las políticas, debido en gran medida a las crisis fiscales sufridas. Las reformas de la administración pública derivaron más en reformas fiscales que en ejercicios específicos de reorganización. En los procesos de reforma de la administración pública se privilegió su orientación tecnocrática y se descuidó la realización de un auténtico cambio de estructura del Estado.

Por ello, en los últimos años ha surgido el interés por redefinir el papel del Estado en el contexto de las nuevas estrategias de desarrollo y, como lo señalamos anteriormente, se ha hecho hincapié en la preocupación por el desarrollo social y, desde el año 2001, en las medidas de seguridad nacional. Esto coincide con tendencias favorables en el plano económico internacional, un crecimiento significativo del producto y del comercio mundial, el mejoramiento de los precios de las materias primas y la expansión de los flujos financieros y de la inversión privada extranjera. Por

cierto, este clima de bonanza económica internacional ha tenido efectos favorables para América Latina, a lo cual se suma la buena gestión macroeconómica que hoy prevalece en la mayoría de nuestros países. En ellos tanto la gestión de la deuda externa como el desempeño exportador han enfrentado condiciones externas favorables.

Las nuevas estrategias económicas se proyectan en un marco general en que prevalecen, en el plano externo, condiciones de balanza de pagos más favorables que en el pasado y la presencia de nuevos actores en el escenario internacional, como China e India, que ofrecen grandes oportunidades a la región y a la vez plantean grandes desafíos; y en el orden interno, la consolidación de una buena gestión macroeconómica, una renovada atención a los problemas macroeconómicos, y la reivindicación

tanto de las políticas públicas especialmente orientadas a corregir fallas de mercado como de la acción del Estado. En todos estos temas la CEPAL ha venido trabajando desde su misma creación.

¿Estamos acaso en presencia de un nuevo paradigma? Sinceramente no lo creo y prefiero entenderlo como un paradigma incremental. En la región hay un alto pragmatismo aprendido de las experiencias propias y ajenas, así como existe también una mayor conciencia de las limitaciones que las relaciones internacionales imponen en el mundo moderno. En el acercamiento en la relación entre el Estado y el mercado prevalece lo expresado en esta ciudad por el Presidente Ricardo Lagos: más mercado y mejor Estado. Por cierto, a cada país le corresponde definir apropiadamente las relaciones entre el mercado y el Estado.

III

Un nuevo concepto del Estado: sus objetivos y los requisitos para alcanzarlos

El tema sobre el que debemos reflexionar es, por tanto, la noción del nuevo concepto del Estado, aprovechando las buenas y malas lecciones dejadas por su papel en los dos paradigmas precedentes. A partir de esas experiencias, quisiera identificar ahora algunos objetivos que me parecen relevantes en la búsqueda de ese nuevo Estado.

1. Objetivos

Un primer objetivo es el de lograr un Estado capaz de hacer viable la eficiencia del mercado. El Estado es importante, si acaso no indispensable, para la consecución de un mercado eficiente. Esto supone la existencia de un sistema legal y judicial cierto y creíble en su desempeño, que garantice la efectividad de los derechos de propiedad e individuales. A ello se suma la necesidad de marcos de regulación que aseguren el equilibrio entre los intereses públicos y privados. También es necesaria la creación y defensa de una competencia que garantice la eficiencia del mercado. La experiencia nos enseña cuán nefastos son los resultados de la privatización de empresas estatales cuando, por la falta de las condiciones antes señaladas, se reemplaza el monopolio público por el privado. En suma, para que el mercado funcione con eficiencia, en términos de crecimiento y de generación de oportunidades para toda la población, se necesita un Estado capaz de

intervenir eficazmente donde le corresponde, aunque no debe hacerlo donde no le corresponde.

Segundo, se necesita un Estado impulsor de la capacidad productiva, con lo cual no abogamos por una propuesta apriorística de un Estado productor, aunque tampoco se excluye esta opción. En este concepto del papel del Estado se destaca la aplicación de políticas públicas orientadas a fortalecer la capacidad productiva en los sectores de mayor prioridad para el desarrollo, como es el caso, por ejemplo, de aquellos vinculados a la innovación tecnológica y productiva. Proponemos intervenciones inteligentes por parte del Estado, pero no contra el mercado, y evitar la exclusión dogmática del Estado como la que hicimos en años anteriores.

Tercero, se necesita un Estado que tenga la responsabilidad de disminuir las desigualdades sociales. El Estado cumple un papel indispensable en la defensa activa de la cohesión social y la lucha contra la pobreza. La eficiencia de los derechos políticos y civiles depende de un aparato estatal que garantice la observancia de la legalidad y condiciones materiales de vida dignas para la población, por la vía del reconocimiento y la cobertura de sus derechos económicos y sociales. Esto implica que el Estado asume dos funciones fundamentales: la de habilitador y la de compensador. Habilitador del ciudadano para que este acceda a una mayor igualdad de

oportunidades a través de la educación, y compensador porque debe velar por el bienestar de los desamparados de la sociedad. Esto no significa asignar al Estado un papel protagónico en el crecimiento económico como vía para resolver los problemas de pobreza, lo que suplantaría las responsabilidades del sector privado en la esfera económica.

Cuarto, la experiencia moderna pone de relieve un nuevo relacionamiento del Estado con la empresa privada, del cual se han derivado importantes dividendos económicos y sociales. En ese campo cabe identificar nuevas modalidades de cooperación, como, por ejemplo, la coparticipación del Estado y la empresa privada en el financiamiento de la infraestructura, que sin duda será uno de los mayores retos para la economía regional en los próximos años.

Quinto, con relación al papel del Estado frente a la sociedad civil, se entiende hoy claramente que el fortalecimiento de la sociedad civil es algo estrechamente asociado a la reforma del Estado. Desde el BID sostuvimos repetidamente que no hay Estado capaz con una sociedad civil débil ni viceversa. Esto es, que no existe una sociedad civil fuerte sin el amparo de un Estado fuerte y eficiente. Sin embargo, no debe confundirse tamaño con fuerza ni grasa con músculo, como Prebisch lo señaló a menudo. El desarrollo requiere más Estado, más mercado y más sociedad civil, pero de manera coherente, que permita la convivencia y el refuerzo mutuo de las potencialidades máximas de cada una de las partes. Debe reforzarse creativamente esa relación, fomentando mecanismos de participación de la sociedad civil en las funciones del Estado. Esto es sin duda un gran desafío, que debe enfrentarse empezando por la eliminación de las sospechas recíprocas comunes en esta relación.

Sexto, el Estado tiene un papel fundamental en la orientación y formulación de las políticas de inserción internacional. Corresponde al Estado, en consulta y colaboración con el sector privado, adoptar las grandes decisiones que permitan desarrollar las relaciones de inserción internacional de los países. Esa tarea tiene importancia crítica en las actuales condiciones de creciente complejidad de las relaciones internacionales, tanto en el plano regional como a nivel mundial. El rol del Estado es de particular relevancia en el proceso de integración regional. Las solidaridades de hecho sobre las que se construye la integración económica y política dependen de un proceso de convergencia de intereses, valores y culturas, cuya columna vertebral depende de las capacidades institucionales de los países y, en particular, del papel del Estado. La integración es un

proceso complejo y dinámico, que avanza mediante la superación de conflictos de adaptación de las estructuras económicas, políticas y sociales de los países. Todo ello difícilmente puede lograrse sin el liderazgo de las instituciones del Estado. Jean Monet solía decir que nada es posible sin las personas, pero que nada es duradero sin las instituciones. La integración regional, que en sí misma es un proceso de reforma del Estado, difícilmente puede avanzar sin la presencia de Estados capaces de enfrentar eficazmente los problemas de adaptación que ella trae consigo.

Séptimo, el Estado desempeña un papel de suma importancia en la innovación tecnológica. En las primeras etapas de la formación de las naciones, el Estado tuvo un rol fundamental en la educación del ciudadano. Hoy en día, la nueva frontera que se abre a la responsabilidad primaria del Estado es el apoyo al desarrollo de la tecnología y de la innovación tecnológica. Lo que ayer era la educación hoy es la extensión y la calidad de la educación. Lo de hoy es, además, la promoción de la investigación científica y la innovación tecnológica. Esto no desconoce el papel fundamental de la actividad privada en este campo, pero las distancias que nos separan del mundo desarrollado pueden aumentar si dejamos de hacer un esfuerzo masivo de desarrollo tecnológico, el cual requiere inevitablemente una acción efectiva del Estado.

Octavo, en el mundo cada vez más complejo en que vivimos es menester fortalecer la capacidad de análisis de las tendencias fundamentales de la economía, la sociedad y la política en el ámbito internacional. Vivimos en un mundo que avanza en todos los campos a ritmos sin precedente, dominados por las fuerzas de la globalización y el desarrollo vertiginoso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Frente a ello debemos mantener, como condición de la más alta prioridad, la mayor capacidad de observación y seguimiento que nos sea posible. En esta tarea el Estado moderno debe promover un proceso permanente de reflexión por los sectores público y privado, que nos permita enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que nos plantean las distintas vertientes de la globalización.

Noveno, un componente institucional de probada idoneidad en el desarrollo de la capacidad de análisis de las grandes tendencias económicas, sociales y políticas en el ámbito nacional e internacional, lo constituyen las oficinas de planificación. Debemos corregir pasados abandonos de las tareas de análisis y de reflexión sobre el futuro. El pensamiento a largo plazo debe volver a ser un objetivo importante del Estado contemporáneo. No estamos abogando por el tipo de planificación

centralizada, sino por la capacidad para proyectar tendencias a largo plazo sobre las cuales fundar las estrategias de desarrollo.

Décimo, otra función prioritaria del Estado moderno es la de promover los grandes consensos nacionales. Como sabemos, la concertación a distintos niveles entre Estado, empresa privada, sindicatos y sociedad civil ha sido una valiosa experiencia de muchos países desarrollados. Sin pretender diluir las responsabilidades propias de cada estamento, es útil apuntar a mecanismos que contribuyan a grandes consensos nacionales, que en las condiciones actuales de la región parecen tan útiles y necesarios. Considero que la formación y el fortalecimiento de los consejos económicos y sociales deberían ser merecedores de especial atención por parte del Estado.

Este verdadero decálogo de objetivos del nuevo Estado debería ser complementado con la definición o identificación de los requisitos e instrumentos idóneos y necesarios para lograrlos.

2. Requisitos

A mi juicio, la primera condición es la de contar con un sistema democrático robusto. Sin duda este es el requisito más importante y quizás su mención resulte algo novedosa. Tal vez sea novedoso ligar el sostenimiento y profundización de la democracia con las capacidades del Estado. Pero es relativamente común vincular el mal funcionamiento de la democracia al desarrollo de su componente liberal, relacionando este con la debilidad de los mecanismos de limitación y división efectiva del poder que aseguran la protección de los derechos y libertades civiles y políticas. Sin embargo, se ha resaltado menos la debilidad causada por el déficit del llamado componente republicano de la democracia, según el cual el ejercicio de cargos públicos debe ser una actividad virtuosa, que supone una estricta sujeción a la ley y obediencia al interés público, sacrificando muchas veces el interés privado.

Una segunda condición es la de crear un servicio civil profesional, con una sólida posición institucional y sentido del deber, amparado por un marco normativo apropiado. La autonomía institucional del servicio civil, cubierto por estrictos criterios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en el ordenamiento de la carrera, funciona en las democracias avanzadas como un contrapeso a la discrecionalidad política y del gobierno y como un freno a la arbitrariedad, salvaguardando los valores de la legalidad sin los cuales sería difícil la protección efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La democracia no se consolidará sin una reforma del Estado que apueste por la institucionalización de un servicio civil profesional. El progreso de la democracia política, económica y social en los países desarrollados no se puede entender sin reconocer la fortaleza de sus instituciones administrativas. Como tampoco cabe extrañarse de que los países de la región con los mejores indicadores de cohesión social sean aquellos de mayor tradición institucional pública, inclusive con un servicio civil de carrera. Por tanto, se debe superar la politización de la administración pública y evitar su captura por intereses particulares que llevan al clientelismo y la influencia de las amistades. Este es un paso fundamental en el camino hacia el Estado que la democracia de América Latina necesita hoy en día.

Existe, asimismo, la necesidad de aumentar y mejorar la capacidad de gestión del gasto público. Un crecimiento sostenible y equitativo depende también de la calidad y la eficiencia de las políticas y de la gestión pública. Es indispensable entonces elevar la capacidad fiscal de los gobiernos, a la vez que su responsabilidad. En particular, es prioritario adaptar los sistemas de asignación de recursos para que respondan a las necesidades de los más pobres, y acomodar los sistemas de prestación a sus circunstancias específicas, permitiéndoles la participación y el compromiso directo. Para lograr todo ello, es imprescindible superar la politización de la administración pública y su captura por intereses particulares, como ya se señaló. La administración pública está llamada a constituir la plataforma institucional básica para el diseño e implementación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad.

Finalmente, cualquier planteamiento relativo a la reforma del Estado tendrá que superar tanto las hipotecas ideológicas relacionadas con ella, como la lógica que las reduce a simples problemas técnicos. La reforma del Estado es realizable solo a través de ajustes incrementales, que sean concebidos desde la economía política de lo posible. La realidad demuestra que son las ideas y no las ideologías las que permiten avanzar paulatinamente en la solución de los problemas. Eso afecta también el diseño del Estado, en que no hay muchas opciones viables unidas a banderas de diverso color, sino espacios de cambios graduales, normalmente transversales, que requieren grandes consensos y apoyos de la sociedad en su conjunto.

Del mismo modo, concebir la reforma del Estado como un problema exclusivamente técnico, separado de la política, significa desconocer una realidad que reaparece con el tiempo bajo formas insospechadas. Es cada vez más evidente que los países que han sido

capaces de progresar en forma sostenible no son los que han subordinado la lógica política a criterios puramente técnicos. Solo cuando la racionalidad técnica y política ha encontrado su acomodo armónico, donde las reformas se han presentado y discutido con transparencia y sin miedo a sus costos políticos, donde se ha invertido de forma transversal en conocimiento local y apropiación colectiva de planes y proyectos, solo en esos casos constatamos avances, quizás más lentos, pero también más sostenibles y equitativos.

Es importante destacar que, más allá de algunos consensos básicos en los equilibrios a nivel macro, los países con mayor éxito presentan una combinación muy diversa de modelos institucionales y políticos de reforma. Pero a la vez coinciden en haber desarrollado procesos innovadores en la búsqueda de respuesta a sus problemas, que representan equilibrios peculiares entre la racionalidad política y la técnica. Esta es quizá la lección más importante del proceso de reformas en países como Chile y Brasil.

¿Ángel o demonio?

Los efectos del comercio chino en los países de América Latina

Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez y Javier Santiso

La economía china ha crecido a pasos agigantados y es hoy actor importante del comercio mundial. Para América Latina, el crecimiento chino constituye a la vez una amenaza y una oportunidad. En general, y pese a algunas excepciones, la integración de China al comercio mundial favorece claramente a América Latina. Para analizar los efectos del auge comercial chino, se estudió la estructura exportadora e importadora del país. Utilizando una base de datos que abarca 620 productos, se establecieron dos índices de competitividad comercial para comparar los efectos del comercio chino en 34 economías, 15 de ellas latinoamericanas, en el período 1998-2004. A grandes rasgos, los resultados confirman que en el mercado estadounidense no existe demasiada competencia comercial entre China y América Latina. Obviamente, el grado de competencia es menor en el caso de los países que exportan principalmente productos básicos (*commodities*), dado que China es importador neto de materias primas y América Latina tiene una abundante dotación de ellas.

Jorge Blázquez-Lidoy
Oficina Económica del Presidente,
España

✦ blazquezlidoy@telefonica.net

Javier Rodríguez
Economista, Departamento
de Mercados Globales,
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)

✦ javier.rgarcia@grupobbva.com

Javier Santiso
Economista Jefe y Director Adjunto,
Centro de Desarrollo,
Organización de Cooperación
y Desarrollo Económicos (OCDE)

✦ javier.santiso@oecd.org

I

Introducción

En los últimos dos decenios, China se ha convertido en un actor económico importante a nivel mundial. Según datos oficiales, en menos de 20 años la tasa de crecimiento del PIB se ha elevado a la extraordinaria cifra de casi 9,5%¹ y su participación en el comercio mundial ha avanzado de un mero 1% a más de 6%.

La integración de China en la economía mundial figura ya como uno de los hitos más importantes de las últimas décadas. En el año 2003, ocupó el sexto lugar entre las principales economías del mundo al tipo de

cambio de mercado,² el cuarto en función de su participación en el comercio mundial, y fue el principal receptor mundial de inversión extranjera directa. De mantener su crecimiento comercial, China muy pronto será la tercera economía mundial después de Estados Unidos y Alemania, y aventajará por primera vez a Japón. En 2005, la economía china ocupó el cuarto lugar a nivel mundial, superando al Reino Unido.

Tal como lo subraya la mayoría de los analistas de Wall Street, el surgimiento de China se ha convertido en el acontecimiento de la década. Tanto es así que al referirse a los 1.300 millones de consumidores de este país es de rigor recurrir a cifras que rebasan toda medida. Según Goldman Sachs, en el 2040 China superará a Estados Unidos como principal economía mundial.³ Pero es posible que gran parte de esta apreciación sea demasiado optimista, por lo que algunos analistas se han preguntado si el crecimiento de China es impulsado por una burbuja inversionista, mientras que otros han advertido que puede producirse un aterrizaje brusco o han expresado su inquietud por la fijación del valor de la moneda⁴ y por el sistema bancario chinos.⁵ Para otros analistas, el nuevo capitalismo chino no está sólidamente

□ Este trabajo fue presentado en el año 2004 en el Centre for Latin American Studies de la Universidad de Georgetown; el Institute for Latin American Studies de la Universidad de Columbia; la conferencia "Asia and Latin America: Opportunities and Challenges - The World Bank Ninth LAC Meets the Market Conference" (Banco Mundial y Deutsche Bank, Nueva York); el Noveno Encuentro Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (San José de Costa Rica) y la Corporación Andina de Fomento (Caracas). En el 2005 fue presentado en el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (París); la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, seminario oficial "América Latina y Asia en la economía mundial: hacia el fortalecimiento de los vínculos y la cooperación interregionales en el ámbito económico" (Okinawa), y la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo-Europa (Ámsterdam). Por último, en el año 2006 se presentó en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo-Europa (Tokio). Los autores agradecen a Santiago Sanz, Juan Antonio Rodríguez y Luciana Taft su apoyo técnico y sus valiosos comentarios. También agradecen a José María Álvarez Pallete, Claustre Bajona, Jean Christophe Bas, Dominique Bocquet, Guillermo Calvo, Eliana Cardoso, Luis Miguel Castilla, Carlos Elizondo, Barry Eichengreen, Antoni Estevadeordal, Albert Fishlow, Ernesto Gaba, Alicia García-Herrero, Andrea Goldstein, Ricardo Hausmann, Bert Hofman, Louka Katseli, Nathaniel Karp, Sanjay Lall, Richard Lapper, Nicholas Lardy, Bénédicte Larre, Eduardo Lora, Ya Lan Liu, José Luis Machinea, Osmel Manzano, Diane McCollum, Alejandro Micco, Charles Oman, Jim O'Neill, Luisa Palacios, Mixin Pei, Guillermo Perry, Nicolas Pinaud, Philip Poole, Helmut Reisen, Germán Ríos, Dani Rodrik, Manuel Sánchez y David Taguas los documentos y sugerencias ofrecidos, así como la oportunidad de intercambiar ideas con ellos. También expresan su reconocimiento a los colaboradores anónimos que revisaron esta versión y contribuyeron a mejorarla. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

¹ Las estadísticas sobre China dan pie a muchas incertidumbres. En el 2003, por ejemplo, se informó oficialmente que la tasa de crecimiento del PIB había sido de 9,1%; pero, a juicio de casi todos los economistas que seguían de cerca el desarrollo chino, esa tasa superó el 11%. En el 2005, las autoridades chinas revisaron sus estadísticas y, entre otras variables, elevaron la cifra correspondiente al crecimiento del PIB. En cambio, según Alwyn Young de la Universidad de Chicago, la tasa de crecimiento del PIB en el período 1978-1998 fue inferior en 1,7 puntos a la cifra oficial (Young, 2000 y 2003).

² En términos de paridad del poder adquisitivo (PPA), China es la segunda economía del mundo tras Estados Unidos.

³ En los últimos años, Goldman Sachs ha aplicado una estrategia agresiva para ingresar en el mercado chino. Este banco de inversiones a nivel mundial, cuya sede se encuentra en Estados Unidos administra sus negocios en Asia Pacífico a través de una subse de Hong Kong. También tiene oficinas en Beijing y Shanghai para sus negocios en China. En Asia tiene más de 1.000 empleados, 150 de los cuales se ocupan de los negocios con China. Para los desafíos que enfrenta Goldman Sachs en China, véase Yao, Li y otros (2003).

⁴ La preocupación por la moneda china se intensificó en el período 2003-2004, año de elecciones en los Estados Unidos (Eichengreen, 2004 y 2006).

⁵ Para el sistema bancario chino, véase un estudio del Deutsche Bank (2004) y también un documento mimeografiado del Banco de España (2004). En los últimos dos decenios también ha aumentado el interés de los bancos extranjeros por ingresar en el sistema financiero chino, lo que indica que se han profundizado las relaciones comerciales entre China y el mundo. Entre los bancos comerciales extranjeros con mayor presencia en este país se cuentan Hong-Kong Shanghai Bank Corporation (HSBC), Citigroup, Scotia, Crédit Lyonnais y BNP Paribas. Los bancos de inversión más activos son Goldman Sachs, Morgan Stanley, Deutsche Bank, JP Morgan, UBS y Crédit Suisse First Boston (CSFB). Según estimaciones de Dealogic (importante proveedor informático británico de la banca de inversiones), dadas a conocer en diversos números del *Financial Times*, en el 2003 los bancos de inversión gastaron más de 200 millones de dólares en comisiones por concepto

basado en la legislación, el respeto del derecho de propiedad y el libre mercado. Por último, no está claro si los bancos estatales chinos distribuyen su capital de acuerdo con criterios económicos capitalistas y, en este caso, si son vulnerables a perturbaciones negativas. Lo que sí es bastante evidente es que en casi todos los mercados se ha producido una fiebre del oro (chino). Fue lo que sucedió en el mercados de bonos, por ejemplo, con las emisiones de bonos chinos. A mediados de octubre de 2004, China emitió un bono de 1.000 millones de euros a 10 años plazo, cuya suscripción ha sido cuadruplicada con creces por grandes inversionistas europeos, desde fondos de pensiones finlandeses a administradores de activos italianos. Los márgenes de 50 a 60 puntos de base respecto de los bonos del Tesoro estadounidense son en gran medida comparables con los del lugar que ocupa Chile en la calificación del país al efecto de las inversiones e incluso con los márgenes de países desarrollados, como los 20 puntos de base que pagó España la misma semana en que se emitieron los bonos.

De todas formas, el interés de los inversionistas extranjeros por las “minas de oro” chinas es también notable. Sin embargo, los historiadores económicos tenderían a matizar la bonanza y al surgimiento de China, afirmando que no se trata de un fenómeno totalmente nuevo o sin precedentes.⁶ China fue la principal economía mundial durante gran parte de la historia conocida, y hasta el siglo XV registró el más alto ingreso per cápita del mundo. En 1820 representó 30% del PIB mundial, por mucho que Europa la hubiera superado hacía largo tiempo en términos del PIB per cápita. Tal como lo han subrayado el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Hong-Kong Shanghai Bank Corporation (HSBC), la experiencia china en el último tiempo puede compararse fácilmente con la de Japón o la de las economías asiáticas emergentes. De hecho, la participación de China en el comercio mundial continúa siendo muy inferior a la de Japón (FMI, 2004; HSBC, 2005). Estos estudios hacen hincapié en que la participación creciente de China en el producto y la integración económica mundiales ya está generando efectos significativos en todo el mundo. Este sería el caso de Asia (Ahearne, Fernald y otros, 2003), pero también de regiones mucho más distantes como África, por ejemplo (Goldstein, Pinaud y otros, 2006).

El impacto creciente de China en América Latina también ha despertado el interés de algunas instituciones importantes que se ocupan de la región (CEPAL, 2005; CAF, 2006). Al igual que su contraparte asiática (Lin, 2004; Lall y Weiss, 2004), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, ha multiplicado los estudios sobre los efectos del crecimiento chino en América Latina⁷ y ha desarrollado una densa red de investigaciones y una agenda para estimular los estudios entre Asia y América Latina.⁸ En la reunión anual del BID realizada en Lima se oficializó la candidatura de China como nuevo miembro de la institución, y Japón fue fijado como sede de la reunión anual de 2005. El 1º de octubre de 2004 el BID, conjuntamente con el Banco Asiático de Desarrollo, organizó en Washington una importante reunión sobre China y América Latina y publicó un amplio informe al respecto (BID, 2004). Como lo subrayaron uno de los expositores y el entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, fue la primera vez en la historia de este organismo que se realizaba un evento de esta índole.

El Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), importante banco europeo autorizado para operar en América Latina, también ha publicado varios estudios en que se procura evaluar el impacto de China en la región. En dos números de su publicación mensual, *Latinwatch* incluyó artículos relacionados con el tema. Por un lado, en *Latinwatch* de junio de 2003 (BBVA, 2003) apareció un artículo titulado “México y China, dos potencias exportadoras”, en el cual se afirmaba que el surgimiento de China como partícipe en el comercio mundial ha sido negativo para México. Por otra parte, el número de *Latinwatch* correspondiente a abril de 2004 (BBVA, 2004) incluye un artículo sobre China y Argentina titulado “Potencial económico de China y oportunidades para Argentina”. En el caso de Argentina, los resultados del estudio fueron contrarios a los de México. El hecho de que en la misma revista se publicaran dos estudios de casos con resultados contrapuestos es, cuando menos, sorprendente. Al parecer, por lo tanto, existe una percepción un tanto contradictoria sobre el impacto generado en América Latina por el surgimiento de China. Por una parte, los bajos costos de la mano de obra y la consiguiente competitividad de China pueden amagar a otras economías; por la otra, su enorme mercado

de oferta pública inicial de acciones de empresas chinas (cifra que, sin embargo, no fue suficiente para compensar este gasto).

⁶ Véase una perspectiva histórica de la economía china en el estudio de Angus Maddison para el Centro de Desarrollo de la OCDE (Maddison, 1998) y en los trabajos de Shiue y Keller (2004a y 2004b).

⁷ Véanse, entre otros, Lora (2004a) y BID (2006).

⁸ Véase el sitio web del Latin America / Caribbean and Asia Pacific Economics and Business Association (LAEBA), disponible en <http://www.laeba.org/index.cfm>

interno significa una oportunidad. ¿Es China un ángel o un demonio para América Latina?

En este trabajo evaluamos los efectos del comercio chino en América Latina a partir del surgimiento de China como actor mundial. En realidad, este artículo sigue el razonamiento de Rumbaugh y Blancher (2004), que estudia los riesgos y oportunidades que plantea el surgimiento chino, pero a nivel global. Por desgracia, el trabajo citado excluye a América Latina. La mayoría de los estudios sobre el impacto del comercio chino en los mercados emergentes centran la atención en Asia, donde según Eichengreen, Rhee y Tong (2004) las exportaciones chinas tienden a desplazar las exportaciones de otros países asiáticos. De hecho, gran parte del aumento de las importaciones estadounidenses desde China no se ha generado a expensas de países como México o los de Centroamérica (amparados por la proximidad geográfica), sino en desmedro de economías asiáticas como la de Japón y otros países emergentes. Retrocediendo al decenio de 1980, por ejemplo, en el año 1988 casi 60% de las importaciones estadounidenses de calzado provinieron de la República de Corea y la provincia china de Taiwán, y solo un escaso 2% de China. En el 2005, la participación de China aumentó a más de 70%, mientras que las importaciones estadounidenses desde las economías sudcoreana y taiwanesa fueron insignificantes.

El surgimiento comercial de China como actor mundial es en muchos sentidos excepcional por su rapidez y vigor. La economía china es mucho más abierta que la de la mayoría de los mercados emer-

gentes. En el 2005, la suma de sus exportaciones e importaciones de bienes y servicios superó el 70% del PIB, mientras que en Estados Unidos, Japón o Brasil fue de 30% o menos (aunque el desempeño del comercio chino puede compararse con el de algunos países latinoamericanos como Chile o México, con cifras de 60-65%, y también con el de algunos países desarrollados como España). Al parecer, esta tendencia se mantendría a mediano plazo gracias a la demanda externa e interna. En opinión de Soler (2003), en China el crecimiento del comercio se acompañará de una tasa de crecimiento anual de la productividad de 1% en el período 2003-2012, lo que nos lleva a pensar que el actual crecimiento chino es sostenible a mediano plazo. Es probable que la tasa de crecimiento pierda dinamismo a medida que China se desarrolle, pero de todas formas será significativa.

En el presente ensayo se estudian los efectos del crecimiento y del comercio de China tanto a corto como a mediano plazos. El trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: la sección II siguiente hace hincapié en el surgimiento de China como actor mundial en materia de comercio, la sección III examina la estructura comercial del país y la sección IV centra la atención en la competitividad del comercio chino. La sección V se ocupa de las oportunidades de comercio a que da lugar la fuerte demanda china y estudia los aspectos geográficos y sus efectos en el comercio con China. La sección VI analiza los efectos de largo plazo del comercio chino. La sección VII, por último, presenta nuestras principales conclusiones.

II

El surgimiento de China como actor en el comercio mundial

Los avances logrados por China desde que se abrió por primera vez a la inversión extranjera y a las reformas en 1978 han sido impresionantes. En el período comprendido entre 1978 y 2005, la tasa media anual de crecimiento del PIB alcanzó a 9,5%.⁹ En los últimos 20 años, y tras un largo período de autarquía económica, el país surgió como participante de importancia en el

comercio mundial. Al respecto, podría considerarse que el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 2001 marcó un hito. En el período indicado, China redujo sus aranceles en forma significativa y fue incorporándose gradualmente en el comercio mundial. Actualmente, el arancel medio ponderado de China es de 6,4%, comparado con uno de 40,6% hace 10 años (cuadro 1).

La participación de China en los mercados mundiales fue aumentando rápidamente durante el proceso

⁹ Para mayores detalles sobre estos resultados y su sustentabilidad, véase Lin (2004) y Zijian Wang y Wei (2004).

CUADRO 1

China: aranceles en los últimos veinte años

	Promedio no ponderado	Promedio ponderado	Dispersión (desviación estándar)	Máximo
1982	55,6	—	—	—
1992	42,9	40,6	—	220,0
1997	17,6	16,0	13,0	121,6
2002	12,3	6,4	9,1	71,0

Fuente: elaborado sobre la base de *World Economic Outlook* (FMI, 2004).

CUADRO 2

China: Participación de sus exportaciones en los mercados más importantes
(Porcentajes de las importaciones totales de estos mercados)

	1960	1970	1980	1990	2000	2002	2004	2005 ^a
Japón	0,5	1,4	3,1	5,1	14,5	18,3	20,8	21,0
Estados Unidos	...	...	0,5	3,2	8,6	11,1	13,8	14,2
Unión Europea ^b	0,8	0,6	0,7	2,0	6,2	7,5	14,1	10,1

Fuente: basado en cifras del FMI (*World Economic Outlook* y *Direction of Trade Statistics*).

^a 2005 (enero-junio)

^b No incluye el comercio entre países de la Unión Europea.

de apertura comercial. Sin embargo, si se la compara con la de algunos países de América Latina, la tasa de crecimiento de las exportaciones chinas parece algo menos notable. En la década de 1990, por ejemplo, el incremento de las exportaciones de países como México, Chile o Costa Rica fue superior al de China durante el mismo período (Lora, 2004b). La evolución positiva de las exportaciones permitió que China aumentara su participación en los mercados desarrollados (cuadro 2). Por definición de lo que es la participación de mercado, este aumento se logró a expensas de otras economías.

Esta es una de las razones por las cuales la mayoría de los países emergentes percibe a China como un fuerte competidor comercial.¹⁰ Algunos países incluso le atribuyen los resultados poco favorables de sus exportaciones en los últimos años.¹¹ En realidad, China está reemplazando a otros países emergentes en los mercados

mundiales. La percepción negativa señalada se intensificó después del 2001, fecha en que China finalmente ingresó a la OMC. La incorporación a este organismo implicó una apertura de los mercados mundiales a los productos chinos y puso aun más de manifiesto la capacidad de China para competir en ellos con éxito. La verdad es que hay una fuerte competencia entre China y otras economías que se especializan en la exportación de productos industriales de valor agregado relativamente bajo. Está claro entonces que a corto plazo emergerán algunos costos.

Para confirmar esta percepción, cabe señalar que en los últimos 20 años la participación de China en las exportaciones mundiales ha aumentado en forma acelerada. En 1980, China generó un 0,9% de las exportaciones mundiales y en el 2002 un 5%. En el 2003, las exportaciones chinas se aproximaron al 6% de las exportaciones globales y a fines de 2004 el país pasó a ocupar el tercer lugar entre los exportadores mundiales (después de Estados Unidos y Alemania). Entre 1990 y 2002 las exportaciones mundiales aumentaron aproximadamente en 90% y las de China cerca de 425%. La evolución de las exportaciones chinas

¹⁰ Un indicador de las crecientes tensiones generadas por la competencia que ha traído consigo el surgimiento de China es el creciente número de investigaciones de que ha sido objeto por acusaciones de *dumping*. En los últimos años este país se ha convertido en blanco principal de tales acusaciones (véase Chu y Prusa, 2004).

¹¹ Por ejemplo, el deficiente desempeño del sector industrial en Estados Unidos, pese al significativo crecimiento económico del país en el período 2002-2004, se atribuye indirectamente a China. En un proceso para extraterritorializar la producción, las empresas estadounidenses están trasladando sus actividades manufactureras a China, debido al bajo costo de la mano de obra. En el mismo sentido, algunos analistas

afirman que el mal desempeño de las exportaciones mexicanas en los últimos años se debería a la competencia de China.

implica, por definición, que otros países están reduciendo su participación en el mercado. No hay duda de que a corto plazo se harán sentir algunos costos, ya que China puede producir bienes de poco valor agregado a un costo muy bajo, porque cuenta con mano de obra relativamente más abundante que en otras economías. Por ejemplo, en China los salarios son cuatro veces inferiores al promedio de los países de América Latina. En el 2002, el salario medio mensual en el sector manufacturero chino fue de 112 dólares, en tanto que era aproximadamente de 440 dólares en México y 300 dólares en otros centros maquiladores de Centroamérica, como Costa Rica, El

Salvador o Panamá. Con todo, es posible que estos hechos se hayan interpretado, con demasiada ingenuidad, en forma exclusivamente negativa.

Por el lado positivo, encontramos que el comercio con China genera algunos efectos favorables. Desde luego, posee un enorme mercado interno y el desarrollo del país contribuirá a que este florezca. A largo plazo, el surgimiento de China traerá beneficios provenientes del comercio. Los países en desarrollo que han establecido fuertes lazos comerciales y de inversión con China, como los del sudeste asiático, podrían salir favorecidos con este proceso.

III

La estructura comercial de China

Para analizar los efectos de corto plazo derivados de la evolución del comercio chino es preciso comenzar por examinar la estructura exportadora e importadora del país.

Lo primero que hay que destacar es que en China existe una brecha enorme entre las exportaciones y las importaciones de bienes. De hecho, la diferencia entre ambas es de 30.400 millones de dólares. Sin embargo, como se dijo en la sección anterior, esta característica de la balanza comercial china debería ser transitoria. En otras palabras, a largo plazo la balanza comercial debería ser más sostenible.

Para desarrollar esta parte del trabajo se utilizó la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD),¹² que abarca 620 productos, ordenados de acuerdo con el sistema de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Sin embargo, para fines de presentación se utilizó la clasificación de un dígito de la UNCTAD.

Por el lado de las exportaciones, en el 2004 ubicamos tres sectores clave: productos manufacturados; maquinaria y equipo de transporte, y, por último, manufacturas varias. En conjunto estos sectores representan un 87,4% de las exportaciones totales chinas (cuadro 3).

Cabe subrayar el notable incremento de la partida maquinaria y equipo de transporte. En 1998, las exportaciones de esta clase de bienes alcanzaron un 28,0% del total exportado. Seis años más tarde representaron un 46,6%, esto es, un aumento de 18,6 puntos porcentuales. En cambio, la participación de las manufacturas varias se está reduciendo rápidamente.

En lo que toca a las importaciones, comprobamos que los sectores más importantes son los de productos manufacturados, maquinaria y equipo de transporte y productos químicos, que en el 2004 representaron 69,2% del total (cuadro 4). El hecho de que las exportaciones y las importaciones tengan una estructura similar muestra que hay un volumen importante de comercio intraindustrial. Esto indica que China se ha convertido en un centro regional de producción y de fabricación para la reexportación.

Al igual que en el caso anterior, la partida maquinaria y equipo de transporte está adquiriendo creciente importancia. En cambio, los productos manufacturados están perdiendo terreno. En rigor, si utilizamos el Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (SIGCI) de la CEPAL, se obtienen los mismos resultados. Esta base de datos organiza la estructura comercial en manufacturas de alta tecnología, manufacturas de tecnología media, manufacturas de baja tecnología, manufacturas basadas en recursos naturales, materias primas y otras transacciones (cuadro 5).

La estructura relativamente similar del comercio sugiere que existe intercambio intraindustrial. En este caso, la participación de las manufacturas de alta tecnología está aumentando rápidamente. Por otra parte, las manufacturas de baja tecnología están perdiendo terreno en la estructura comercial, tanto en el caso de las exportaciones como en el de las importaciones.

Con todo, estos datos no ofrecen información sobre las ventajas o desventajas que genera el comercio de China. Para estudiar sus efectos en otros países se requiere un análisis más detallado.

¹² Esta base de datos se encuentra en el sitio www.intracen.org.

CUADRO 3

China: estructura exportadora
(Porcentajes de las exportaciones totales del país)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Maquinaria y equipo de transporte	28,0	31,1	34,2	36,8	40,3	44,0	46,6
Manufacturas varias	37,3	36,2	33,7	31,9	30,2	28,1	25,6
Productos manufacturados	16,0	15,3	15,4	14,8	14,5	14,0	15,2
Productos químicos	5,4	5,1	4,6	4,7	4,5	4,2	4,2
Alimentos y animales	5,8	5,4	4,9	4,8	4,5	4,0	3,2
Combustibles minerales y lubricantes	2,8	2,3	3,1	3,1	2,6	2,5	2,4
Productos básicos	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8	1,6	1,6
Productos en bruto (alimentos y combustibles)	1,7	1,8	1,6	1,4	1,2	1,0	0,9
Bebidas y tabaco	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Aceites/grasas/ceras de origen animal o vegetal	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1

Fuente: base de datos Intracen 2004, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio (UNCTAD/OMC).

CUADRO 4

China: estructura importadora
(Porcentaje de las importaciones totales chinas)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Maquinaria y equipo de transporte	38,8	40,5	40,3	42,3	45,3	45,9	44,4
Productos manufacturados	22,5	21,2	19,0	17,7	17,2	16,2	13,6
Productos químicos	13,8	13,8	12,7	12,4	12,3	11,1	11,2
Manufacturas varias	7,8	7,3	6,1	7,7	7,6	8,6	9,4
Materiales en bruto (excluidos alimentos y combustibles)	7,5	7,6	8,8	9,0	7,6	8,2	9,8
Combustibles minerales y lubricantes	4,9	5,5	9,2	7,2	6,6	7,1	8,6
Alimentos y animales	2,7	2,2	2,1	2,0	1,8	1,4	1,6
Productos básicos	1,1	1,5	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9
Aceites/grasas/ceras de origen animal y vegetal	0,6	0,4	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4
Bebidas y tabaco	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

Fuente: base de datos Intracen 2004, de UNCTAD/OMC.

CUADRO 5

China: estructura exportadora e importadora
(Porcentaje del total de las exportaciones e importaciones chinas)

	1990	1995	2000	2003	2004	2005
<i>Estructura exportadora</i>						
Manufacturas de alta tecnología	5,3	13,0	22,4	30,3	32,5	33,2
Manufacturas de baja tecnología	40,2	46,3	41,2	35,2	32,5	31,5
Manufacturas de tecnología media	20,8	18,8	19,6	20,4	21,7	22,0
Manufacturas basadas en recursos naturales	11,4	12,0	9,9	9,1	9,3	9,4
Materias primas	20,2	9,0	6,2	4,5	3,5	3,3
Otras transacciones	2,1	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5
<i>Estructura importadora</i>						
Manufacturas de alta tecnología	13,4	17,4	28,0	34,0	34,2	35,7
Manufacturas de tecnología media	45,9	42,0	30,4	31,1	29,4	27,0
Materias primas	10,8	10,3	13,7	11,5	14,5	16,4
Manufacturas basadas en recursos naturales	11,9	13,9	15,2	13,0	13,2	12,6
Manufacturas de baja tecnología	17,0	14,9	11,6	9,9	8,2	7,8
Otras transacciones	1,0	1,0	1,1	0,6	0,5	0,6

Fuente: información del Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (SIGCI) de la CEPAL.

IV

Los costos de corto plazo: la competencia comercial de China

Aunque, a nuestro juicio, China se verá favorecida en el largo plazo por el comercio con otras economías emergentes, a corto plazo podría encarar algunos costos, en especial, debido a que está compitiendo con ellas en mercados desarrollados. En el caso de los países de América Latina, la información disponible indica que México ofrece un ejemplo paradigmático de estos costos de corto plazo.¹³

Para evaluar los costos de corto plazo derivados de la competencia de China, hemos utilizado dos índices de la competencia comercial. La idea es comparar la estructura exportadora de China con la de otras economías emergentes en un período determinado. Si en dos países esa estructura es bastante similar, lo más probable es que ambos compitan en terceros mercados, como el de Estados Unidos, principal destino de las exportaciones de América Latina.

Los dos índices se elaboraron utilizando la base de datos de la UNCTAD y son versiones modificadas de los conocidos coeficiente de especialización (*CS*) y coeficiente de conformidad (*CC*).

$$CS = 1 - \frac{1}{2} \sum_n |a_{it}^n - a_{jt}^n|$$

$$CC = \frac{\sum_n a_{it}^n a_{jt}^n}{\sqrt{\sum_n (a_{it}^n)^2 \sum_n (a_{jt}^n)^2}}$$

en que a_{it} y a_{jt} representan la participación del producto n en el total de exportaciones del país i en el período t . En este caso, uno de los países siempre será China y el otro una economía seleccionada. Si dos países (ij) tienen exactamente la misma estructura exportadora, ambos índices son iguales a 1, en cuyo caso el potencial de competencia comercial es alto. En cambio, si los dos índices son iguales a 0 no hay coincidencia entre las estructuras. Construimos dos índices en vez de uno para

asegurarnos de que los resultados fueran consistentes.¹⁴ Calculamos los coeficientes *CS* y *CC* comparando la competencia de China con 34 economías, 15 de las cuales corresponden a países de América Latina. El período abarcado fue 1998-2004. Naturalmente, se calcularon los valores de *CS* y *CC* para cada año.

En resumen, comparamos la estructura exportadora de China con la de 34 países. Realizamos esta comparación para siete años diferentes (1998-2004). Por último, utilizamos índices distintos para cada año. Con miras a presentar los resultados en la forma más sencilla posible, agregamos la información. La cifra final, que hemos denominado *CI*, representa el promedio aritmético de ambos índices (cuadro 6 y gráfico 1).

Los resultados revisten bastante interés, ya que las cifras son relativamente bajas para todas las economías latinoamericanas, salvo México. En general, las cifras indican que en el mercado estadounidense no hay competencia directa entre China y América Latina. No es de extrañar que los países que exportan principalmente productos básicos enfrenten un menor riesgo de competencia, puesto que China es importador neto de materias primas. Entre las 34 economías estudiadas, las cifras más bajas corresponden a Paraguay, República Bolivariana de Venezuela, Bolivia y Panamá, es decir, estos países son los menos afectados por la competencia comercial de China. Brasil y Colombia podrían considerarse casos intermedios entre México y a la República Bolivariana de Venezuela.

Al comparar los países de América Latina con otras economías emergentes, en especial de Asia, se observa que, en general, la competencia de China no plantea mayores problemas. Por lo tanto, desde el punto de vista del intercambio comercial podría concluirse que los costos de corto plazo para América Latina, de haberlos, son bastante reducidos. De hecho, en la mayoría de los países latinoamericanos las exportaciones a China han aumentado notablemente. En los últimos años, por ejemplo, China ha sido el mercado de mayor crecimiento para las exportaciones de Brasil y en el 2003 le compró a este último país 80% más

¹³ Véase, por ejemplo, *América Economía* (2003) y *The Wall Street Journal* (2004).

¹⁴ La correlación entre los dos índices es de 0,94. Esta cifra revela que ambos proporcionan la misma información.

CUADRO 6

**China: competencia comercial con países de América Latina
y con otros países, en Estados Unidos, 2000-2004^a**

	Coefficiente de especialización (CS) ^b	Coefficiente de conformidad (CC) ^b	Promedio (CI) ^b	Promedio (CI 2002) ^c
<i>Paraguay</i>	0,08	0,02	0,05	0,07
<i>Venezuela</i>	0,10	0,03	0,06	0,10
<i>Bolivia</i>	0,12	0,04	0,08	0,11
<i>Panamá</i>	0,11	0,06	0,08	0,11
<i>Chile</i>	0,14	0,04	0,09	0,11
<i>Honduras</i>	0,14	0,05	0,09	0,13
<i>Rusia</i>	0,15	0,06	0,10	0,12
<i>Uruguay</i>	0,18	0,07	0,12	0,17
<i>Perú</i>	0,19	0,08	0,13	0,17
<i>Argentina</i>	0,20	0,08	0,14	0,17
<i>Guatemala</i>	0,24	0,11	0,17	0,16
<i>Colombia</i>	0,25	0,12	0,18	0,20
<i>El Salvador</i>	0,31	0,21	0,26	0,25
<i>Brasil</i>	0,30	0,21	0,26	0,28
<i>Pakistán</i>	0,30	0,26	0,28	0,32
<i>Eslovaquia</i>	0,40	0,23	0,31	0,33
<i>España</i>	0,42	0,22	0,32	0,34
<i>Costa Rica</i>	0,34	0,32	0,33	0,29
<i>India</i>	0,42	0,25	0,34	0,38
<i>Japón</i>	0,41	0,35	0,38	0,38
<i>Filipinas</i>	0,40	0,37	0,39	0,33
<i>Bulgaria</i>	0,43	0,36	0,39	0,41
<i>Croacia</i>	0,45	0,34	0,40	0,42
<i>Polonia</i>	0,44	0,35	0,40	0,46
<i>Turquía</i>	0,43	0,38	0,41	0,49
<i>Indonesia</i>	0,46	0,39	0,43	0,42
<i>Estados Unidos</i>	0,43	0,44	0,44	0,44
<i>Rumania</i>	0,45	0,45	0,45	0,52
<i>Singapur</i>	0,45	0,52	0,48	0,43
<i>República Checa</i>	0,50	0,52	0,51	0,43
<i>Malasia</i>	0,48	0,57	0,53	0,46
<i>México</i>	0,52	0,54	0,53	0,50
<i>República de Corea</i>	0,50	0,60	0,55	0,48
<i>Hungría</i>	0,54	0,66	0,60	0,55
<i>Tailandia</i>	0,57	0,71	0,64	0,57

Fuente: elaboración propia.

^a Según orden ascendente del promedio CI.

^b Promedio 2002-2004.

^c Promedio 2000-2002.

que en el 2002. El comercio bilateral se cuadruplicó con creces en el período 2001-2004. Con todo, el intercambio estuvo altamente concentrado y en el 2005, un 75% de las exportaciones brasileñas a China correspondieron a cinco productos básicos: soja, mineral de hierro, acero, aceite de soja y madera. Grandes empresas brasileñas —como Aracruz, principal productora de celulosa de América Latina— más que duplicaron sus ventas a China en los últimos dos años del período indicado hasta llegar a un 12% del total de sus exportaciones.¹⁵ China también

se convirtió en uno de los principales compradores de mineral de hierro del conglomerado Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Un desafío importante para Brasil es el dinamismo de las exportaciones de China, país que en los próximos decenios continuará aumentando su participación en terceros mercados mediante la colocación de nuevos productos. En este sentido, tal como lo han subrayado algunos economistas brasileños (de Paiva de Abreu, 2005), a mediano plazo la competencia de China podría afectar a algunos sectores, como los de productos de hierro y acero.

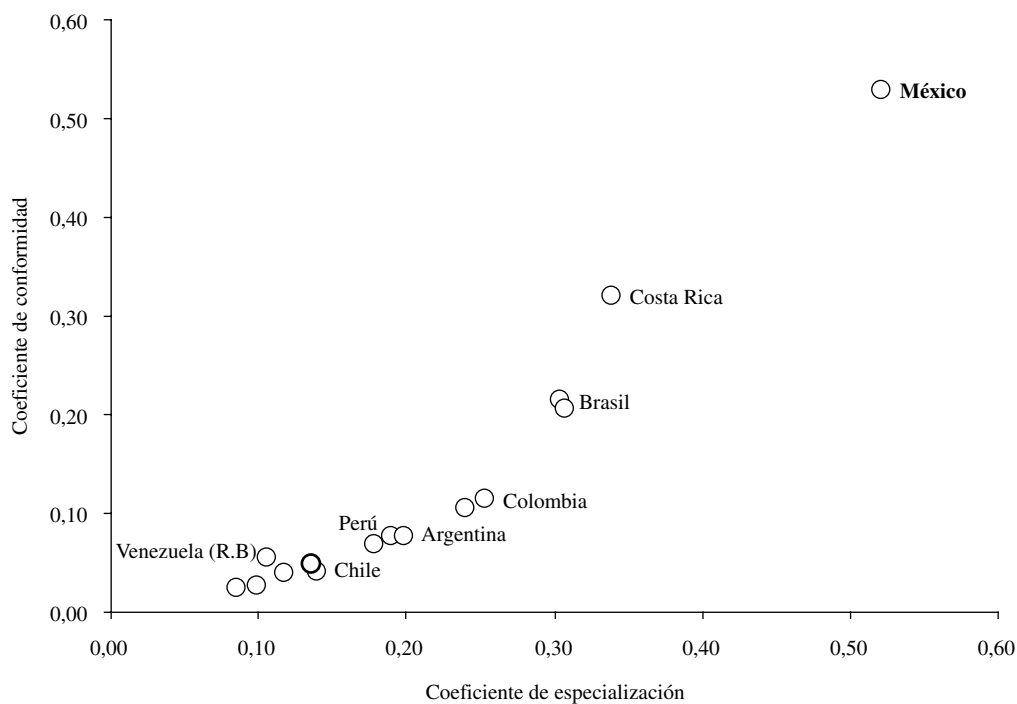
¹⁵ En mayo de 2004, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizó una visita oficial a China acompañado de más de 400 ejecutivos,

siendo esta la más importante misión comercial brasileña hasta la fecha.

GRÁFICO 1

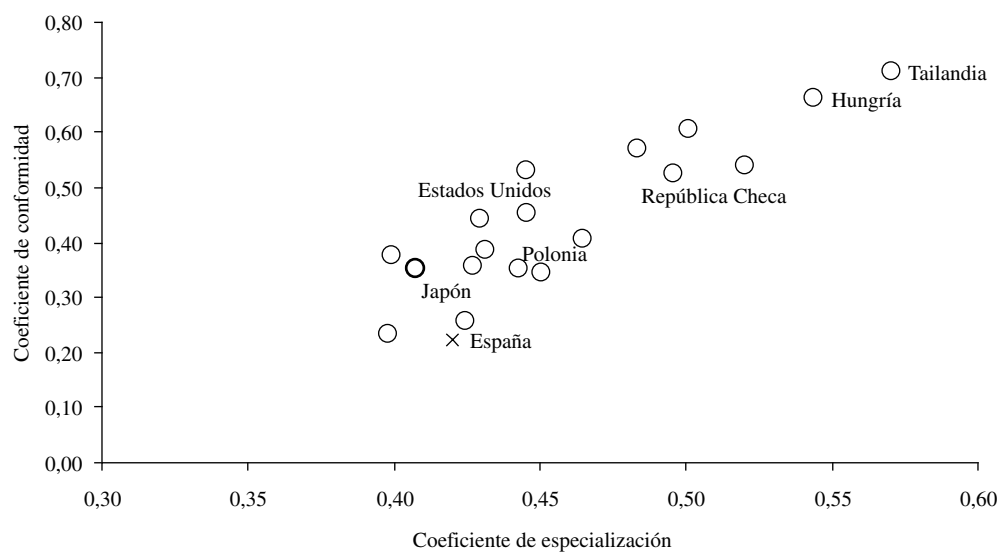
China: competencia comercial con países de América Latina y con otros países, en Estados Unidos, 2000-2004

A. Con países de América Latina



Fuente: elaboración propia.

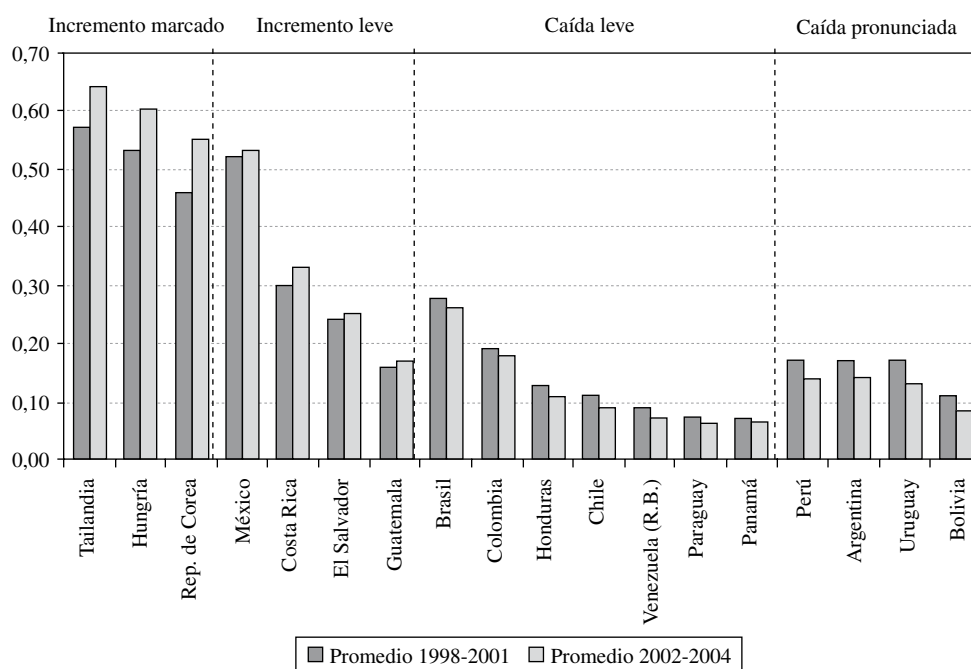
B. Con otros países



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 2

China: competencia comercial con algunos países, 1998-2001 y 2001-2004



Fuente: elaboración propia.

A mayor plazo, la industria automotriz también podría enfrentar problemas.

El caso de México, es sin duda, diferente. Las cifras indican que este país encara una dura competencia comercial de China,¹⁶ inferior únicamente a la que soportan Tailandia, Hungría y la República de Corea. Al respecto, la información empírica disponible confirma los resultados oficiales. Es más, como lo indica nuestro promedio *CI*, la competencia comercial de China tiende a aumentar con el tiempo.¹⁷

En el segundo período examinado se acrecentó la competencia de China con aquellos países que ya tenían una alta competencia comercial, como Tailandia, Hungría, la República de Corea y México. En cambio, América Latina experimentó menos competencia china: el promedio *CI* descendió en 11 de los 15 países latinoamericanos considerados (gráfico 2).

Nuestro análisis sugiere que China podría poner en riesgo algunas exportaciones mexicanas en los mercados externos. Una vez más, la evidencia empírica respalda esta afirmación. El principal mercado para las exportaciones de México es, con mucho, el de Estados Unidos, que en 2005 absorbió 85% de las exportaciones mexicanas. Pero según la Oficina de Análisis Económicos del Departamento de Comercio estadounidense, en el 2003 la participación de China en el mercado de Estados Unidos se elevó a 12,1%, superando a México por primera vez en la historia. Berges (2004) examina detalladamente estas tendencias.

De acuerdo con el índice de especialización de Balassa (cuadro 7), México se especializa en la exportación de tecnologías de la información y artículos de consumo electrónicos, componentes electrónicos, prendas de vestir, equipo de transporte y manufacturas varias.¹⁸ Este índice, que incluye 14 sectores, calcula la

¹⁶ Soler (2003) llegó a la misma conclusión: China amenaza las exportaciones mexicanas. Sin embargo, el efecto final sobre México no depende solamente de la competencia comercial, sino también de la evolución de los flujos de capital.

¹⁷ Para otros países, véase el apéndice A.

¹⁸ Esta información se encuentra disponible en www.intracen.org.

CUADRO 7

China y México: Índice de especialización de Balassa

	China, 2002	China, 2004	México, 2002	México, 2004
Productos de madera	0,45	0,43	0,26	0,26
Productos de cuero	3,70	3,34	0,34	—
Productos químicos	0,46	0,42	0,35	0,34
Alimentos elaborados	0,57	0,47	0,57	0,56
Textiles	2,43	2,39	0,53	0,49
Minerales	0,29	0,28	0,83	1,06
Productos básicos manufacturados	1,01	0,96	0,76	0,69
Maquinaria no electrónica	0,52	0,52	0,82	0,84
Alimentos frescos	0,77	0,68	0,69	0,80
Manufacturas varias	1,59	1,48	1,08	1,07
Equipos de transporte	0,25	0,27	1,43	1,34
Vestuario	3,65	3,46	1,39	1,29
Componentes electrónicos	1,04	1,04	1,49	1,53
Tecnologías de la información y artículos de consumo electrónicos	2,00	2,43	1,81	1,75

Fuente: elaboración propia, utilizando la base de datos Intracen 2004, de UNCTAD/OMC.

ventaja comparativa revelada de acuerdo con la fórmula propuesta por Balassa, mediante la cual la participación de un sector determinado en las exportaciones nacionales se compara con la participación del mismo sector en las exportaciones mundiales. Si el índice es superior a 1, quiere decir que el país en cuestión se especializa en ese sector. Por su parte, China se especializa en tecnologías de la información y artículos de consumo electrónicos, componentes electrónicos, prendas de vestir, manufacturas varias, textiles, productos básicos manufacturados y productos de cuero. En otras palabras, China y México se especializan en sectores análogos. Desde el punto de vista de México, el único sector en que la competencia de China no resulta significativa es el de equipo de transporte.

Algunos economistas sostienen que el modelo exportador mexicano se encontraría en peligro. En 1994, cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se especializaba en manufacturas de escaso valor agregado, es decir, en productos de la industria maquiladora. China también produce este tipo de bienes a un menor costo, puesto que en ese país la mano de obra es relativamente más abundante que en América Latina. Como ya se dijo, en China los salarios son cuatro veces más bajos que el promedio registrado en los países latinoamericanos. Además, las autoridades chinas fomentan este tipo de industrias de alto contenido de mano de obra mediante un programa de ventanilla única (*one-stop shop*), que otorga exenciones tributarias y asistencia técnica. El ingreso a la OMC le permitió a China acceder al mercado estadounidense. Lo más probable es que la competen-

cia comercial de China modifique la actual estructura exportadora mexicana. Singapur, la provincia china de Taiwán y la República de Corea, por ejemplo, ya están efectuando ese cambio y aumentando el valor agregado de sus exportaciones.

Con todo, en el caso de México, si se consideran otras variables, además de los costos de producción y de la mano de obra, es difícil prever el rumbo que tomarán esos cambios y evaluar los efectos futuros del comercio. Comparado con China, México posee una clara ventaja comparativa, que es su proximidad con Estados Unidos. Los economistas han venido insistiendo en los problemas conexos de los costos de transporte y de comercio, con miras a captar la desventaja que significa la distancia (Hummels, 2001a). La distancia también introduce demoras en los procesos, originando costos de comercio, de transporte y de transacción. Sin embargo, como sostienen Harrigan y Venables (2004) y Hummels (2001b), un elemento importante del costo de la distancia en los asuntos de comercio es el tiempo que toma entregar los productos finales e intermedios. Los costos de tiempo no solo son un aspecto cuantitativamente importante de la proximidad; también tienen efectos cualitativos en la sincronización de las tareas y la entrega de los productos, y de este modo incentivan la aglomeración de las actividades. Probablemente en el caso de México haya que identificar los sectores y productos en que la distancia y el tiempo constituyan importantes ventajas comparativas y competitivas.

En un estudio pormenorizado, Evans y Harrigan (2003) desarrollaron un modelo teórico en que se atribuye mucha importancia a la entrega oportuna y, en

consecuencia, a que los productos se fabriquen cerca de la fuente de demanda final, con lo cual los salarios serán más elevados. La entrega oportuna es un elemento clave de su modelo, puesto que permite que los comerciantes minoristas reaccionen con rapidez y eficacia a las fluctuaciones de la demanda final, sin tener que mantener costosas existencias. Esto, solo es posible cuando los productos se fabrican cerca del lugar de su consumo final. El modelo teórico señalado concuerda con algunos casos y tendencias que se dieron en la década de 1990, cuando la producción se desplazó desde lugares como China, en que el costo de la mano de obra era menor, hacia otros en que era mayor, como México. Este desplazamiento se dio, por ejemplo, entre los proveedores de prendas de vestir a Estados Unidos, especialmente en el caso de bienes cuya entrega oportuna es esencial. A partir de información detallada proveniente de una importante tienda de departamentos, los autores citados comprobaron, como lo había previsto su modelo teórico, que los proveedores que se encontraban más próximos se especializaban en la fabricación de productos en que son fundamentales el tiempo y la entrega oportuna.

En el caso de México, podría sostenerse que este Estado Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte podría recuperar su ventaja estratégica, si lograra reducir los costos de comercio que se han tornado mucho más importantes que los costos de producción (Deardoff, 2004). Entre los estudios sobre el tema, algunos señalan que la elasticidad del comercio respecto de la distancia disminuye levemente, aunque la mayoría indica que la variación es escasa o nula y, lo que resulta más sorprendente, que aumenta un poco (Disdier y Head, 2004), mientras que estimaciones de la ecuación de gravedad derivadas de datos de panel para períodos prolongados apuntan a un incremento (Brun, Carrère y otros, 2005). Según estimaciones de Anderson y van Wincoop (2003), en promedio los costos de comercio casi duplican los costos de producción. Esto implica que los primeros son un factor significativo de la existencia de ventaja comparativa, tal vez incluso más que los costos de producción, en los que China tiene ventaja competitiva.

En realidad, y al contrario de lo que se piensa generalmente, en los últimos decenios el efecto de la distancia en el comercio ha aumentado en vez de disminuir.¹⁹ Utilizando cifras detalladas sobre costos de transporte marítimo, Hummels (2001b) demostró que los fletes marítimos han aumentado, mientras que

en Estados Unidos el valor de la carga aérea se redujo significativamente en el período 1955-1997; lo mismo constataron Glaeser y Kohlhase (2003) respecto del costo del transporte terrestre. En consecuencia, la impresión es que a lo largo del tiempo los costos del transporte no se han reducido de manera uniforme. De hecho, como lo indican Berthelon y Freund (2003), la distancia ha influido en forma importante y cada vez mayor en más de 25% de las casi 770 industrias estudiadas, esto es, en más de 30% del comercio, y prácticamente no hay industrias en que ese influjo haya mermado. Carrère y Schiff (2003) llegaron a una conclusión parecida al estudiar cómo ha evolucionado la influencia de la distancia en el comercio de los países. Comprobaron que en el período 1962-2000 el indicador “distancia del comercio” —que mide la proximidad desde un país determinado hasta el centro de la actividad económica mundial— se ha reducido en la mayoría de los países, salvo Estados Unidos. En otras palabras, a algunos países (todavía) les favorece su proximidad al centro de la actividad económica mundial, mientras que a otros les perjudica encontrarse lejos de él. Tras revisar sistemáticamente las investigaciones empíricas sobre el aumento o reducción de los efectos de la distancia a lo largo del tiempo (examinaron 856 efectos de la distancia en 55 trabajos), Disdier y Head (2004) concluyeron que en el siglo pasado los efectos negativos de la distancia en el comercio no solo no disminuyeron, sino que aumentaron.

Otro aspecto que deben enfrentar tanto México como otros países de América Latina es la necesidad de aminorar los costos de transporte y elevar la eficiencia de la infraestructura. Para la mayoría de los países de América Latina, los costos de transporte son un obstáculo aun mayor que los aranceles para ingresar al mercado de Estados Unidos.²⁰ Tras un análisis detallado de los costos del transporte marítimo a los mercados de este país, utilizando una base de datos que abarca más de 300.000 observaciones anuales sobre los productos despachados, Clark, Dollar y Micco (2004) concluyeron que la eficiencia portuaria es un factor importante de estos costos.²¹ Esto tiene relevancia, ya que tanto en Asia como en América Latina la baja de las barreras arancelarias ha aumentado la importancia relativa del

¹⁹ Al respecto véase Anderson y van Wincoop (2004).

²⁰ En este sentido, la carretera Panamá-Puebla —nuevo proyecto de infraestructura— podría aumentar de manera significativa el comercio entre los países centroamericanos, México y Estados Unidos.

²¹ También indican que la distancia influye y que tiene un efecto significativo (al 1%) y positivo en los costos de transporte; si se duplica, los costos de transporte aumentan aproximadamente 18% (véase el apéndice B).

costo del transporte como factor determinante del comercio. Si se excluye a México, los costos medios del transporte en América Latina son similares, e incluso superiores, a los de su competidor asiático.

Para algunos países, como Chile o Ecuador, los costos de transporte son más de 20 veces superiores al arancel medio que grava sus productos en Estados Unidos. La reducción de dichos costos y en consecuencia, una mayor eficiencia de la infraestructura, contribuiría a mejorar los resultados de los exportadores latinoamericanos.²² Centrándose en la relación entre la eficiencia de los puertos y los costos de transporte, Clark, Dollar y Micco (2004) encontraron que al aumentar dicha eficiencia desde el percentil 25 al percentil 75 los costos de transporte disminuyen más de 12%. En el caso de México, al que favorece su proximidad a Estados Unidos, si la eficiencia de sus puertos aumentara a niveles observados en países como Francia y Suecia, se podría reducir alrededor

de 10% los costos de transporte. En cuanto a Brasil o Ecuador, según estimaciones de los autores citados, en estas circunstancias los costos del transporte marítimo caerían más de 15%. Los puertos de América Latina se cuentan entre los más ineficientes, a lo que hay que agregar que la región enfrenta serios problemas en lo que respecta al funcionamiento del sistema aduanero, con demoras medias de siete días en el desaduanamiento de mercancías (los puertos peor calificados al respecto son los de Ecuador y Venezuela, donde este proceso tarda 15 y 11 días, respectivamente); que el costo de la manipulación de los contenedores dentro de los puertos es elevado, y que existe una fuerte actividad del crimen organizado en la infraestructura portuaria. Todo lo anterior indica que hay amplio margen para mejoras. En general, si se aumenta la eficiencia portuaria desde el percentil 25 al 75, los costos de transporte marítimo disminuirán más de 12%, lo que a juicio de los autores citados, equivale a una distancia de 5.000 millas.

V

Oportunidades a corto plazo: la vigorosa demanda china

Como se ha mostrado, los efectos del comercio chino en América Latina, salvo algunas excepciones, son en general positivos. E incluso para países como México, que enfrentan una creciente presión competitiva en el mercado estadounidense, China podría constituir, al menos en teoría, una oportunidad, en un posible mercado exportador.

Para evaluar los beneficios a que podría dar lugar la creciente demanda china, construimos dos índices. Al igual que en el caso anterior, utilizamos la base de datos de la UNCTAD, que abarca 620 productos diferentes. Estos índices comparan la estructura exportadora de 15 países de América Latina con la estructura importadora de China. Si las exportaciones de un país determinado se asemejan a las importaciones de China, quiere decir que habría un incremento potencial del comercio de las economías latinoamericanas. Cabe señalar que, por mucho que el valor de los índices se aproxime

a 1, no necesariamente habrá intercambio comercial entre China y el país de América Latina de que se trate. Lo que debemos destacar en este caso es que existe un beneficio potencial y una evidente oportunidad de comercio.

Cabe reiterar que los índices son versiones modificadas del coeficiente de especialización (CSm) y del coeficiente de conformidad (CCm):

$$CSm = 1 - \frac{1}{2} \sum_n |a_{it}^n - a_{jt}^n|$$

$$CCm = \frac{\sum_n a_{it}^n a_{jt}^n}{\sqrt{\sum_n (a_{it}^n)^2 \sum_n (a_{jt}^n)^2}}$$

en que a_{it} representa la participación del producto n en el total de exportaciones del país latinoamericano i en el período t . Por otra parte, a_{jt} representa la participación del producto n en el total de las importaciones chinas durante el período t . Ambos índices son iguales a 1 si las importaciones chinas

²² Limao y Venables (2000) demostraron que un alza de 10% en los costos de transporte reduce más de 20% los volúmenes de comercio. También subrayaron que las deficiencias de infraestructura originan más de 40% de los costos de transporte previstos.

CUADRO 8

Países latinoamericanos: Comercio potencial con China

	CSm ^{a b}	CCm ^{a b}	Clm ^b	Clm 2002 ^c
Panamá	0,09	0,03	0,06	0,08
Honduras	0,13	0,04	0,08	0,08
Paraguay	0,10	0,08	0,09	0,10
Perú	0,16	0,09	0,13	0,15
Bolivia	0,16	0,09	0,13	0,14
Uruguay	0,18	0,07	0,13	0,15
Chile	0,17	0,12	0,15	0,17
El Salvador	0,21	0,11	0,16	0,17
Guatemala	0,24	0,14	0,19	0,16
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,17	0,30	0,23	0,25
Costa Rica	0,24	0,25	0,25	0,25
Colombia	0,25	0,28	0,27	0,27
Argentina	0,31	0,23	0,27	0,30
Brasil	0,40	0,33	0,36	0,36
México	0,44	0,50	0,47	0,47

Fuente: elaboración propia.

^a Según orden ascendente del Clm.

^b Promedio 2002-2004.

^c Promedio 2000-2002.

coinciden exactamente con las exportaciones del país latinoamericano considerado. También en este caso construimos dos índices para asegurar que nuestros resultados son coherentes. En esta parte del trabajo procedimos de la misma manera que en la sección anterior. Una vez más, el período estudiado fue 1998-2004 y calculamos los valores de *CSm* y *CCm* para cada año. Por último, a fin de facilitar la presentación de los datos, reunimos esta información en un nuevo promedio modificado *Clm* (cuadro 8).

Los resultados no parecen muy alentadores, principalmente porque los países de América Latina son exportadores de productos básicos y, por lo tanto, su comercio potencial con China se limita a una pequeña canasta de productos. En otras palabras, dada la estructura exportadora de la región, hay escasas probabilidades de comercio intraindustrial de China con América Latina, salvo en los casos de México y Brasil.

Para simplificar, en el cuadro 7 que figura antes solo presentamos el índice de especialización de las exportaciones de dos países: China y México. En el cuadro A.2 (apéndice A) se presentan 11 países latinoamericanos y se destacan las cifras correspondientes a los sectores en que se ha especializado América Latina y no se ha especializado China: productos de madera, alimentos elaborados, minerales y productos perecibles. Estos sectores son claramente de materias primas. El Salvador y Guatemala también se especia-

CUADRO 9

China y mundo: Tasa media anual de crecimiento de las importaciones, 1997-2004
(En porcentajes)

	China	Mundo
Petróleo	24,4	2,9
Cobre	18,4	4,0
Soja ^a	20,5	6,9

Fuente: elaboración basada en datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, World Metal Statistics y British Petroleum.

^a Promedio 2001-2004.

lizan en productos químicos²³ y México en equipo de transporte.

En general, América Latina exporta productos básicos, lo que significa que solo podrá incrementar su comercio en un número reducido de productos. Además, dada la creciente demanda china de materias primas, el comercio con este país podría requerir una mayor especialización en este tipo de bienes, aumentando el riesgo de que algunos países se vean atrapados en la exportación de materias primas y no puedan avanzar en la cadena de valor agregado. De hecho, China también se está convirtiendo en comprador a nivel mundial de materias primas en algunos mercados (cuadro 9). En 2003, fue el principal importador mundial de algodón, cobre y soja y el cuarto importador de petróleo.²⁴ La demanda china de productos primarios ha continuado aumentando, especialmente la de cobre y soja, que ha crecido anualmente a razón de 50%. En el caso del petróleo, la tasa de crecimiento se aproxima al 20% anual. En el 2003, China se convirtió en el principal importador mundial de cobre, elevando las exportaciones de Chile y Perú. La combinación de una gran expansión industrial y de una economía floreciente también contribuyó a generar una fuerte demanda de petróleo que los proveedores están procurando satisfacer y que hizo que China sobrepasara a Japón, y se convirtiera en el segundo consumidor mundial de este producto después de Estados Unidos. En el 2003, la tercera parte del incremento del consumo diario mundial de petróleo se debió a China.

²³ Sin embargo, China importa productos químicos principalmente desde países del sudeste asiático. Este es uno de los sectores en que se especializan esas economías de Asia. Véase Ianchovichina y Walmsley (2003).

²⁴ En cifras de 2004, la participación de China en las importaciones mundiales de soja se elevó a 34,3%, comparada con 7,4% en 1997. En el caso del cobre, en el 2004 las importaciones chinas se elevaron a 25,3% del total, mientras que en 1997 representaron un 5,0%. Por último, en 2004 las importaciones chinas de petróleo ascendieron a 7,2%, mientras que en 1997 representaron un 2,3% de las importaciones mundiales de este producto.

Aunque el intercambio se concentra en un número reducido de productos básicos, la vigorosa demanda china de materias primas es auspiciosa para América Latina. En términos económicos, podría decirse que se trata de un *shock* de demanda positivo. Aun más, genera efectos favorables en la región, por mucho que no aumente su comercio directo con China. Ello obedece a que los productos básicos son bienes casi homogéneos. Por ejemplo, si en China aumenta la demanda de crudo, los países productores de petróleo deberían aumentar su producción; de lo contrario, subirán los precios. Desde 2004, la creciente necesidad de petróleo de China ha estado contribuyendo a elevar los precios de este producto a sus mayores niveles desde que empezó a transarse en los mercados de futuro del New York Mercantile Exchange, en 1983. Según el Organismo Internacional de Energía de la OCDE, con sede en París, en el primer trimestre de 2004 un millón de los 1,8 millones de barriles en que aumentó el consumo diario de petróleo correspondió a China. Entre 2000 y 2004, China dio cuenta de casi 40% del crecimiento total de la demanda mundial de petróleo.

En América Latina, los cuatro principales productos básicos son: cobre, petróleo, soja y café. Estos bienes representan 66% de las exportaciones latinoamericanas de materias primas. China absorbe parte importante de ellas, salvo en el caso de las de café.

VI

Efecto a largo plazo de China en el comercio

La interpretación negativa del fenómeno chino, planteada anteriormente, es que este ha generado un *shock* transitorio de demanda. A largo plazo, tal como lo predice la teoría económica, la evolución positiva de la economía china y el incremento del comercio mundial beneficiaría a los demás países. Al respecto, el *World Economic Outlook* (FMI, 2004) presenta dos escenarios alternativos en que se examina la influencia china en el comercio y el crecimiento mundiales. Sin embargo, los resultados deben mirarse con cautela, ya que a largo plazo ambos escenarios muestran efectos positivos en el resto del mundo. La mayor demanda generada por el crecimiento acelerado de China favorecerá a la mayoría de las regiones, aunque en menor medida a aquellas en que la mano de obra enfrenta relativamente más competencia de ese país. Además,

CUADRO 10

**América Latina (siete países):
composición de las exportaciones**
(En porcentajes de las exportaciones de cada país)

	Alimentos	Combustibles	Metales	Manufacturas
México	6	10	2	81
Brasil	31	1	9	54
Argentina	49	12	2	34
Colombia	32	31	1	31
Perú	35	7	39	17
Chile	25	1	48	16
Venezuela	2	83	2	12
(Rep. Bol. de)				

Fuente: elaboración basada en datos de *LatinFocus* (2004).

Otro elemento de interés es el hecho de que América Latina es un importante productor mundial de productos básicos. La región genera 47% de la producción mundial de soja, 40% de la de cobre y 9,3% de la de crudo, y a corto plazo la fuerte demanda china constituye una oportunidad para la mayoría de los países de América Latina, que se especializa en la exportación de esta clase de productos. De mantenerse esta demanda, lo más probable es que la región se vea favorecida. Sin embargo, cabría esperar una mayor especialización, ya que, de lo contrario, aumentará la dependencia de América Latina de los productos básicos y los países de la región seguirán estando expuestos a los vaivenes de la relación de intercambio.

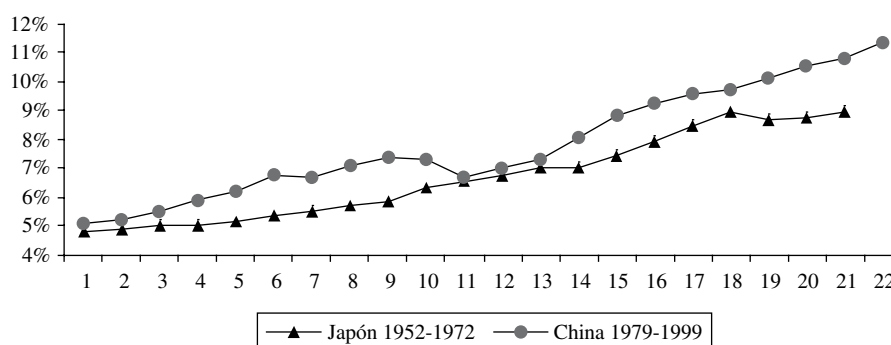
en el presente trabajo se hace hincapié en que los países más favorecidos serán aquellos de estructura más flexible. Estos resultados son similares a los obtenidos por Ianchovichina y Martin (2003).

Sin embargo, cabe destacar que no es primera vez que surge un nuevo actor en el comercio mundial.²⁵ Para ilustrar este punto, podríamos comparar la situación actual con la experiencia japonesa de las décadas de 1950 y 1960 (Yang, 2003; HSBC, 2005). A comienzos del siglo XXI, Japón es una economía clave que genera alrededor de 9% del PIB mundial. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial, Japón quedó en ruinas. En esa época, se caracterizaba por el nivel relativamente

²⁵ Véase, por ejemplo, *World Economic Outlook* (FMI, 2004). En dicho número también se examina el surgimiento del este asiático.

GRÁFICO 3

Japón y China: participación en el producto interno bruto mundial
(Porcentaje del PIB mundial)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Summers y Heston.

bajo de los salarios. Durante más de 20 años aplicó una política económica orientada a impulsar el crecimiento y las exportaciones, gracias a la cual llegó a convertirse en la segunda economía mundial. Actualmente se reconoce que los buenos resultados de la economía japonesa se vieron favorecidos por la evolución de la economía mundial en su conjunto (incluida la de América Latina).

En cierto sentido, la evolución de la economía china se asemeja a la experiencia japonesa de los años mencionados, de tal forma que hay clara coincidencia entre ambos países. La información disponible para China en el período 1979-1999 coincide con la del período de mayor crecimiento en Japón: 1952-1972. En estos períodos, ambos países crecieron a un ritmo similar, con un promedio de 8,5%. Además, el crecimiento anual medio del comercio²⁶ se aproximó al 13%.²⁷

Sin embargo, no solo el comercio y el crecimiento evolucionaron de manera análoga en los períodos señalados: también se asemejó el peso de ambos países en la economía mundial. En promedio, han contribuido al crecimiento global alrededor de 0,6 puntos porcentuales al año. Dicho de otra manera, en el período 1952-1972 el PIB mundial creció a un promedio de 5,8%, del cual 0,6 punto porcentuales correspondieron al PIB de Japón. Por su parte, en el período 1979-1999 la economía mundial creció a una tasa media anual de 3,7%, de la cual 0,6 puntos porcentual correspondió al crecimiento de China (gráfico 3).

Sin embargo, al hacer esta comparación surgen algunas diferencias importantes. La composición del producto interno bruto de Japón a principios del decenio de 1950 era similar a la del PIB de China a comienzos de la década de 1980 (cuadro 11): alrededor de 60% correspondió a consumo, cerca de 15% a inversiones y más de 25% a exportaciones netas.²⁸ Esta composición fue cambiando significativamente a lo largo de los períodos mencionados. En el caso de Japón, hubo una caída de la participación del consumo y las exportaciones netas en el PIB, que se compensó con las inversiones. En cambio, en el caso de China disminuyó el consumo y aumentaron las exportaciones netas y las inversiones.

CUADRO 11

Japón y China: Componentes del producto interno bruto
(En porcentajes del PIB total)

Japón	1953	1972
Consumo	60	53
Inversiones	14	35
Exportaciones netas	26	11
China	1979	1999
Consumo	57	47
Inversiones	17	21
Exportaciones netas	27	32

Fuente: base de datos de Summers y Heston.

²⁶ En este ensayo definimos el comercio como la suma de las exportaciones y las importaciones.

²⁷ Se utilizó la base de datos de Summers y Heston (PWT 6.1). Véase Heston y Summers (1997).

²⁸ En este trabajo definimos las exportaciones netas como la diferencia entre las exportaciones y las importaciones en valores reales.

Estas cifras explican por qué China es percibida más bien como rival y no como asociado comercial, pues demuestran que exporta mucho más de lo que importa. Por lo tanto, el resto de los países tiene la impresión de que el crecimiento chino no se difunde. Sin embargo, esta situación no es sostenible a largo plazo, ya que con el tiempo las importaciones chinas aumentarán enormemente y caerán sus exportaciones netas.²⁹ De hecho, según datos de la OMC, en el 2005 las importaciones chinas de bienes ascendieron a 6,1% de las importaciones mundiales, mientras que sus exportaciones correspondieron a 7,3% del total. La diferencia entre unas y otras ascendió a 101.900 millones de dólares, cifra equivalente a tres veces el PIB nominal de Ecuador. Hoy, a mediados de la década del 2000, los productores chinos absorben importaciones con avidez e imponen los precios mundiales de casi todos los productos, desde el cobre hasta los *microchips*.

Como otra diferencia importante entre China y Japón en los períodos considerados, cabe señalar que la economía japonesa era más desarrollada mientras que la china era, y sigue siendo, una economía en desarrollo (gráfico 4). En el 2000, el PIB chino estuvo casi un 50% por debajo del promedio mundial. Según la base de datos de Summers y Heston,³⁰ el PIB per cápita de China se asemeja al de Ecuador. Esto indica que, pese a su notable desempeño en los últimos 20 años, China podría tardar algún tiempo en profundizar el proceso

CUADRO 12

China y América Latina: participación proyectada en el PIB mundial, 2002-2020
(Porcentajes)

	2002	2010	2020
China	12,7	21,1	40,1
América Latina	7,9	7,9	8,0

Fuente: elaboración propia.

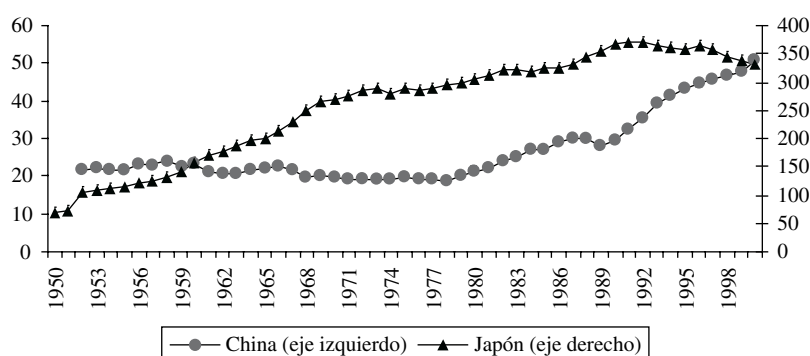
de convergencia. En otras palabras, lo más probable es que siga registrando una alta tasa de crecimiento durante largo tiempo.

Al respecto, hemos realizado algunas proyecciones sencillas para evaluar la ponderación de China en la economía mundial en el futuro (cuadro 12).³¹ En el decenio de 1990, China creció a una tasa media de 10,1%, el mundo a 3,3% y América Latina a 3,4%. De mantenerse estas tasas durante los próximos 20 años, China se convertirá en la principal economía mundial, superando con mucho a Estados Unidos.³²

Por otra parte, en el 2002 las importaciones chinas correspondieron a 4,4% de las importaciones mundiales. En la década de 1990, crecieron a una tasa media de 16%, mientras que las importaciones mundiales (exceptuada China) aumentaron alrededor de 7%. De mantenerse estas cifras, en el 2010 un 8% de las importaciones

GRÁFICO 4

Japón y China: producto interno bruto per cápita
(En porcentajes del PIB per cápita mundial)



Fuente: base de datos de Summers y Heston.

²⁹ Ianchovichina y Martín (2001) comparten esta opinión respecto del futuro de las exportaciones netas. Prevén que se producirá un aumento significativo de las importaciones chinas.

³⁰ El PIB per cápita se calcula en función de la paridad de poder adquisitivo.

³¹ Para estos efectos, se utilizó la base de datos del FMI.

³² Véase más información sobre las proyecciones relativas al crecimiento chino en Wilson y Purushothaman (2003), Gaulier y Ünal-Kesenci (2005) y Goldman Sachs (2005).

mundiales corresponderá a China y en el 2020 la cifra se habrá elevado a 18%.

Es difícil prever con exactitud cuáles serán los efectos a largo plazo de la participación de China en otras economías y en el comercio internacional. Con todo, sabemos que, en general, ellos serán positivos. Pero también es cierto que podrían ser asimétricos.

La competencia china podría beneficiar a algunos sectores y perjudicar a otros. Sobre todo, China tiene ventajas competitivas en los sectores con alto contenido de mano de obra y en estas circunstancias los beneficios potenciales serán menores. Lo contrario sucederá en los sectores con alta densidad de capital.³³

VII

Las relaciones comerciales entre China y América Latina en un contexto más amplio

En general, a corto y mediano plazo los efectos del comercio chino en América Latina son positivos. Los resultados de nuestro estudio coinciden con los de otras investigaciones, como la realizada por economistas del FMI y por otros economistas (Lall y Weiss, 2004). En promedio, y desde el punto de vista de los efectos del comercio, América Latina se verá favorecida por la mayor demanda y crecimiento de China. En términos comparativos, como lo subraya el FMI, el único perdedor absoluto será Asia meridional, mientras que en América Latina los efectos en materia de bienestar serán positivos. Por ejemplo, se prevé que hacia 2020 los efectos de la mayor integración de China en sectores como la agricultura de la región serán claramente positivos, con un crecimiento del producto agrícola de 4%. En cambio, sin duda, se verán perjudicados sectores como los textiles, así como los países que se especializan en la exportación de manufacturas con alto contenido de mano de obra. Sin embargo, habrá que realizar estudios más detallados, en especial respecto de los efectos del comercio chino en el mercado interno de países latinoamericanos como México, por ejemplo.

En lo que se refiere a las relaciones comerciales, en los últimos 10 años China y América Latina han estado empeñadas en profundizarlas.³⁴ De acuerdo con estadísticas chinas, el volumen del intercambio entre ambos países aumentó de 2.000 millones de dólares a comienzos de la década de 1990 a 15.000 millones en el año 2001. El comercio entre Brasil y China se ha casi triplicado desde el 2000, lo que constituye una bendición para la endeudada economía brasileña y especialmente para los exportadores de soja, acero y mineral de hierro, productos que representaron dos tercios de las exportaciones totales brasileñas. En general, América Latina posee una abundancia de productos básicos que estimula las sinergias con las necesidades de China y su

estrategia para asegurar las importaciones de alimentos y energía que requiere para evitar la escasez.

No obstante, es posible que una de las consecuencias del rápido aumento de la demanda china en América Latina no sea tan positiva. Ante todo, el incremento cada vez mayor de la demanda de productos básicos desde China ha hecho que los países latinoamericanos acentúen su especialización en estos bienes. Estos se han caracterizado tradicionalmente por una marcada inestabilidad de precios, lo que también podría contribuir a acrecentar la volatilidad de los ingresos fiscales. Segundo, al intensificar sus vínculos comerciales con China, América Latina ha quedado más expuesta a la evolución de esta economía asiática. En el 2003, los embotellamientos en la entrega de los productos y la demanda de China contribuyeron a elevar los precios de las materias primas y de los productos básicos, pero la industria china está sujeta a vaivenes propios de períodos de bonanza y recesión. Además, en los últimos años han surgido tensiones entre Brasil y China a causa del poder cada vez mayor de este último país para fijar precios en mercados clave para Brasil, como los de mineral de hierro y soja. Por otro lado, la creciente dependencia china de las exportaciones latinoamericanas también obliga a la región a mantenerse atenta a la dinámica del crecimiento de Asia y China. Según la CEPAL, en el 2003 China se convirtió en el segundo destino principal de las exportaciones brasileñas, lugar que conserva hasta

³³ Véase *World Economic Outlook* (FMI, 2004).

³⁴ Sin embargo, los contactos comerciales entre China y América Latina no son algo nuevo. Datan de la década de 1570, época en que empezó a florecer el comercio sino-latinoamericano a través del Pacífico gracias a las exportaciones chinas de seda, porcelana e hilo de algodón a México y Perú vía Manila (véase Shixue, 2004).

la fecha.³⁵ En el 2004, las ventas a China generaron la mitad de los mayores ingresos que obtuvo Brasil por concepto de exportaciones. Así, pues, China se está convirtiendo en importante impulsor del crecimiento brasileño y en responsable de la cuarta parte de la meta oficial de crecimiento del PIB de Brasil. Dado que China está procurando aminorar el sobrecalentamiento de su economía, el crecimiento de las exportaciones brasileñas podría amortiguarse.

Otro tema que merece mayor estudio, y que no se examina en este trabajo, es el de las corrientes de capital. Mientras que en América Latina la inversión extranjera directa (IED) tambalea, en China florece. Entre el 2001 y el 2003, en México dicha inversión cayó de casi 27.000 millones de dólares a 11.000 millones, aunque repuntó en el 2004 y el 2005. En Brasil también se redujo marcadamente en el 2003, con una baja de 52% respecto del año anterior (frente a 30% en México en el mismo período). Entretanto, China se ha convertido en el principal receptor mundial de IED, con niveles cercanos a 55.000 millones de dólares en el 2003 (casi el doble de los escasos 36.500 millones que recibieron los países de América Latina en su conjunto ese mismo año)³⁶ y de alrededor de 60.000 millones en el 2004 y el 2005. Esto quiere decir que en los últimos tres años entraron a China semanalmente más de 1.000 millones de dólares de inversión extranjera directa.³⁷

Según Xiao (2005), parte importante de las corrientes de IED que ingresan a China corresponde a movimientos de entrada y salida (*round-tripping*). En opinión de los especialistas, los movimientos de este tipo podrían alcanzar a la cuarta parte del total de la afluencia de IED a China. Sin embargo, la IED procedente de otras regiones va en aumento. En el 2002, las empresas estadounidenses ya invertían en China diez veces más que 10 años antes. La posibilidad de acceder a un enorme mercado interno de 1.300 millones de consumidores ha precipitado a numerosas empresas a invertir en China, no obstante que en ese país el capitalismo no tiene raigambre sólida en la legislación, la protección de los derechos de propiedad y el libre mercado.³⁸

Algunos estudios indican que el proceso de plena de la enorme fuerza laboral china en la división internacional del trabajo ha dado lugar a una “desviación de los flujos” en su favor.³⁹ En el caso de países asiáticos como Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, este proceso podría provocar una pérdida significativa de bienestar si la inversión extranjera directa se desviara desde ellos hacia China, ya que correrían el riesgo de desindustrializarse y de recaer en el papel de exportadores de productos básicos que desempeñaban en las décadas de 1950 y 1960 (McKibbin y Thye Woo, 2003). Sin embargo, tanto los estudios como la información disponible revelan que las consecuencias son más bien menores. Respecto del largo período comprendido entre 1984 y 2001, García-Herrero y Santabárbara (2004) concluyeron que entre América Latina y China no hubo un efecto de sustitución de la afluencia de IED en perjuicio de la primera. Sin embargo, el estudio también pone de relieve que en los últimos años (1995-2001) el efecto China aumentó en forma significativa y que la afluencia de IED a ese país parece haber influido adversamente en las corrientes dirigidas a México y Colombia, en particular.

La información correspondiente al 2004 y el 2005 también es mixta. Indica que si bien China continúa disfrutando de una bonanza de IED, que ha alcanzado cifras superiores a los 60.000 millones de dólares, los países de América Latina se están recuperando de los niveles mínimos de la década del 2000. En el 2004, la inversión extranjera directa en Brasil aumentó un 80% y se elevó a más de 18.000 millones de dólares. En México también ha repuntado un 23%, a 13.600 millones de dólares,

malicioso de uno de sus insecticidas patentados, sumándose al número cada vez mayor de inversionistas extranjeros que han debido recurrir a los tribunales para defender su propiedad intelectual. Además, la rentabilidad de las inversiones en China es discutible. Por ejemplo, en el último decenio los productores de cerveza extranjeros han invertido cientos de millones de dólares en China, en circunstancias de que, según *The Economist* (2005), estas inversiones tienen en promedio un escaso margen de utilidad: solo 0,5% en el caso de los 400 principales productores de cerveza que operan en China (incluidas las empresas mixtas extranjeras). Resulta interesante comparar esta información con lo que sucede en América Latina. De acuerdo con un estudio del *China Economic Quarterly*, en el 2001 las utilidades directas e indirectas del total de filiales estadounidenses que operan en China alcanzaron 2.800 millones de dólares, esto es, casi la mitad de los 4.400 millones de dólares que obtuvieron ese mismo año en México, con una población más de 10 veces menor. Según otra investigación empírica sobre el control político y los resultados de las empresas registradas en China, estos resultados se relacionan directamente con el poder decisorio de los comités locales del partido (respecto de los accionistas principales). Véase Chang y Wong (2003); véase también Wong, Opper y Hu (2004).

³⁹ Véanse análisis empíricos aplicados a América Latina en García-Herrero y Santabárbara (2004) y en Chantasasawat, Fung y otros, (2004); para otros análisis centrados en Asia, véase Eichengreen y Tong (2005a y 2005b), así como Mercereau (2005).

³⁵ Véase CEPAL (2004a).

³⁶ Véase CEPAL (2004b). En el 2003, la afluencia de IED a China casi alcanzó el máximo recibido por América Latina (88.000 millones de dólares en 1999).

³⁷ Sobre la inversión extranjera directa en China, véase el estudio de un economista del MIT, Huang (2003). Véanse también las audiencias pertinentes del Congreso de Estados Unidos, disponibles en <http://www.cecc.gov/pages/hearings/092403/huang.php>

³⁸ Sin embargo, como lo revelan los crecientes conflictos entre extranjeros y sus asociados chinos, invertir en China podría convertirse en una actividad riesgosa. En el 2004, por ejemplo, la agroquímica suiza Syngenta demandó a un competidor chino por el supuesto uso

mientras que en Chile aumentó 66%, aproximándose a los 5.000 millones de dólares. Es posible que los años dorados de afluencia de IED hacia América Latina (el decenio de 1990) hayan terminado, al menos hasta que se reanude el proceso de privatizaciones.

Con todo, en lo que respecta a los flujos de capital, es posible que en el futuro las inversiones chinas en el exterior se conviertan en una bendición. China ya no es solamente receptor de IED, sino que ha dado un gran paso adelante en materia de inversiones en ultramar. En el período 1991-2003, estas ascendieron a cerca de 35.000 millones de dólares y en el 2003 se duplicaron con creces, elevándose a 2.000 millones de dólares (cifra que, pese a todo, sigue siendo baja). En los años siguientes esta tendencia se mantuvo. En el 2004, un 50% de la IED china se dirigió a América Latina (más que el 30% destinado a Asia). En el 2005, las empresas transnacionales chinas invirtieron en el extranjero una cifra sin precedentes, cercana a los 7.000 millones de dólares. Aunque el grueso de esta suma se dirigió a Asia (60%), América Latina continuó figurando como segundo receptor de la IED china (16% del total).

La necesidad de asegurar los recursos en alimentos y productos básicos está impulsando la IED a través de sociedades internacionales estratégicas. Las empresas chinas ya han realizado inversiones en sectores productivos de Angola, Argelia, Australia e Indonesia, y en África son inversionistas importantes, principalmente en los campos de la energía y las materias primas. De acuerdo con una encuesta realizada a 100 organismos de promoción de las inversiones dada a conocer por la UNCTAD, China ocupó el quinto lugar como inversionista en el exterior, después de Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido y Francia.⁴⁰ En el 2004, las empresas chinas multiplicaron los esfuerzos por aumentar sus inversiones en el extranjero no solo en otros países emergentes, sino también en países desarrollados. Así lo demuestran la adquisición por Lenovo de unidades de producción de la IBM (en 1.750 millones de dólares), y los intentos de empresas chinas como Minmetals de adquirir la canadiense Noranda, en 5.000 millones de dólares, o del conglomerado petrolero China National Off-shore Oil Corporation (CNOOC) de comprar la estadounidense Unocal, en más de 13.000 millones de dólares.

Como lo hicieron los japoneses hace algunos decenios, al parecer, las empresas chinas apuntan a ampliarse en el extranjero. Para América Latina, esto parece ser una buena oportunidad. No se trata solamente de que dos grandes

países asiáticos —Japón y China— muestren interés por la región, sino también de que ambos persiguen lo mismo, es decir, asegurarse un flujo continuo de materias primas y productos agrícolas y sus derivados. Para lograrlo, ambos necesitan que los países de América Latina cuenten con infraestructura confiable en materia de puertos, aeropuertos, carreteras y vías férreas. En consecuencia, a la región se le presenta una oportunidad única de participar en un nuevo juego de competencia. Además, esto le da la posibilidad de aplicar una estrategia industrial orientada a evitar que se profundice su especialización en el comercio de productos básicos y, como en el caso de Trinidad y Tabago, a fomentar la diversificación con industrias de mayor valor agregado que aprovechen su dotación de recursos naturales.

América Latina está en la mira de las empresas chinas. Hacia el 2001, China había creado más de 300 empresas en la región, con inversiones por más de 1.000 millones de dólares. Posteriormente, el principal fabricante chino de acero, Baosteel, realizó en Brasil la mayor inversión extranjera directa de la historia de China, ascendente a 1.500 millones de dólares. China también ha informado que piensa invertir 2.000 millones de dólares en la industria brasileña de aluminio, aunque los planes aún no se han materializado. Por otra parte, a través del grupo Shougang, China controla la principal mina de hierro peruana, posee intereses mayoritarios en un yacimiento petrolífero ecuatoriano y está intentando producir combustible y reactivar las minas de oro en la República Bolivariana de Venezuela. También se espera que China invierta en ferrocarriles y puertos de Brasil y, en general, en toda América Latina. El interés chino por mejorar la infraestructura es grande, con el fin de facilitar el transporte de los productos hasta los puertos. En Argentina, China se ha comprometido a invertir 25 millones de dólares en un puerto granelero y otros 250 millones en una carretera entre Argentina y Chile que facilitará la exportación de materias primas argentinas desde puertos chilenos.

Es probable que surjan acuerdos similares al suscrito en octubre de 2004 por Telefónica, principal empresa española autorizada para operar en América Latina, y Huawei, el gigante chino en equipos de telecomunicaciones. En virtud de este acuerdo Telefónica pone sus instalaciones a disposición de Huawei para que este ingrese al mercado regional y venda sus productos a las filiales que Telefónica tiene en América Latina.⁴¹ En el 2006, el

⁴⁰ Véase UNCTAD, 2004.

⁴¹ Huawei es un claro ejemplo del proceso de internacionalización de las empresas chinas. Como parte de una ambiciosa estrategia de expansión a nivel mundial, esta empresa prevé aumentar sus ventas

BBVA, importante banco español, aumentó su presencia en China mediante la apertura de oficinas en Shanghai y Beijing, y la reactivación de las operaciones de su sede de Hong Kong. Asimismo, suscribió un acuerdo con el Banco de China, principal banco del país, para captar las remesas chinas provenientes de Estados Unidos y de algunos países de América Latina, como Perú.

Las empresas de América Latina también están buscando oportunidades de negocios en China, como lo demostró la visita oficial realizada a este país en 2004 por el presidente Luiz Inácio Lula de Silva, acompañado de casi 400 empresarios brasileños. Algunas empresas importantes de la región ya se han instalado en Brasil, como es el caso de Embraer, fabricante brasileño de aviones, que vende y fabrica en China aviones de propulsión a chorro,⁴² o de Marcopolo, otra empresa brasileña, fabricante de chasis de autobuses, que piensa montar una planta en el país asiático. Ambas empresas continuaron el camino iniciado por Embraco, que fue el

primero en instalar una planta en Beijing en 1995. Diez años más tarde le siguió Weg, fabricante de motores, que montó en China la primera planta de propiedad íntegramente brasileña. A su vez, el fabricante de acero Gerday anunció la adquisición de una planta siderúrgica china, mientras que la empresa belga-brasileña Inbev adquirió una fábrica local de cerveza. No hay duda de que respecto al dinamismo de las corrientes comerciales, habría que examinar más a fondo el flujo de capitales entre China y América Latina e instar a que se realicen otros estudios que amplíen el alcance del presente trabajo.

Pero más allá de sus efectos en el comercio y las inversiones, es posible que China genere un tercer y último impacto: el efecto cognitivo. El desarrollo económico chino es muy pragmático. Su singular combinación de capitalismo y comunismo despierta creciente interés. Economistas destacados, como Ricardo Hausmann y Dani Rodrik, ya han hecho hincapié en la dimensión comercial de este inusual gigante emergente y en el hecho de que el milagro económico chino no radica solamente en el volumen que han alcanzado sus exportaciones, sino también, y por sobre todo, en la calidad cada vez mayor de ellas: lo que China exporta vale (Rodrik, 2006; Hausmann, Hwang y Rodrik, 2006). El pragmatismo económico de las autoridades chinas también está llamando la atención de responsables de formular políticas en todo el mundo. El milagro chino no es resultado de un proceso dirigido por un grupo de *Chicago boys*, ni producto de una misión Kemmerer. A China no llegaron asesores extranjeros ni gurús del desarrollo económico. Si Jeffrey Sachs asesoró a Bolivia, nunca llegó a China, al menos con sus consejos. La lección que se está desprendiendo del proceso chino es que no existe una fórmula mágica para el desarrollo, ni una clave mágica para concebir un paradigma singular que permita abrir las puertas al milagro del desarrollo.

internacionales desde 2.300 millones de dólares en el 2004 a más de 10.000 millones en el 2008. En el 2003, Huawei invirtió en el exterior 27% de los 4.000 millones de dólares de su inversión total, alcanzando mercados como Suecia y Noruega. Actualmente la empresa opera en más de 70 países y más de 3.000 de los 24.000 empleados del grupo trabajan en el extranjero. En el 2004, dos quintas partes de los 5.000 millones de dólares de utilidades provinieron de fuera de China (*The Economist*, 2005; *Financial Times*, 2005). Sin embargo, como lo subraya Yasheng Huang, del Massachusetts Institute of Technology (MIT), en la práctica la mayoría de los "ases chinos" son empresas extranjeras. Lenovo, que en 2004 adquirió el negocio de los computadores personales a IBM, es un ejemplo de ello. Técnicamente hablando es una empresa extranjera, ya que sus operaciones en China dependen de la oficina de Hong Kong. Las cuatro empresas chinas clasificadas por Forbes como las de mayor dinamismo tienen su sede en Hong Kong. Como bien señala Huang (2005), al parecer, el éxito de China no se debe tanto a que se hayan creado instituciones eficientes, sino a que se les ha dado libertad para escapar de las instituciones ineficientes. Véase también <http://web.mit.edu/yshuang/www/>

⁴² Véase un estudio al respecto en Goldstein (2004).

APÉNDICE A

Competencia comercial entre China y América Latina

CUADRO A.1

América Latina (quince países): promedio anual CI,^a período 1998-2004^b

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
México	0,49	0,51	0,52	0,54	0,54	0,52	0,53
Costa Rica	0,31	0,26	0,28	0,33	0,36	0,31	0,33
Brasil	0,25	0,27	0,3	0,3	0,28	0,25	0,26
El Salvador	0,21	0,23	0,23	0,27	0,26	0,24	0,26
Colombia	0,19	0,16	0,19	0,21	0,19	0,18	0,18
Guatemala	0,16	0,15	0,16	0,17	0,16	0,18	0,17
Argentina	0,17	0,16	0,18	0,17	0,15	0,13	0,14
Perú	0,17	0,16	0,17	0,17	0,15	0,13	0,13
Uruguay	0,19	0,17	0,16	0,16	0,13	0,13	0,12
Chile	0,11	0,11	0,11	0,11	0,1	0,09	0,09
Honduras	0,11	0,15	0,12	0,14	0,12	0,09	...
Bolivia	0,11	0,12	0,11	0,11	0,08	0,08	0,08
Panamá	0,12	0,11	0,11	0,11	0,1	0,08	0,08
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,11	0,08	0,09	0,08	0,07	0,06	0,06
Paraguay	0,07	0,07	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05

Fuente: elaboración propia.

^a El promedio CI es el promedio aritmético entre el coeficiente de especialización y el coeficiente de conformidad.^b Según orden descendente de la columna relativa al año 2004.

CUADRO A.2

China y 10 países de América Latina: índice de especialización de Balassa

	China	México	Costa Rica	Brasil	El Salvador	Colombia	Guatemala	Argentina	Perú	Chile	Venezuela (Rep. Bol. de)
Productos de madera	0,43	0,26	0,51	2,26	2,99	0,78	0,91	0,60	0,58	4,10	...
Productos de cuero	3,34	...	0,60	2,88	1,40	0,93	0,66	1,98	—	—	...
Productos químicos	0,42	0,34	0,75	0,62	1,16	0,86	1,44	0,68	0,35	0,62	0,29
Alimentos elaborados	0,47	0,56	2,11	2,93	5,17	1,49	4,73	6,60	4,13	2,53	0,16
Textiles	2,39	0,49	0,23	0,60	2,23	0,71	0,77	0,20	0,68	0,17	...
Minerales	0,28	1,06	...	1,05	0,54	3,63	0,76	1,75	2,56	1,67	7,54
Manufacturas básicas	0,96	0,69	0,44	1,60	1,39	1,04	0,77	0,75	2,86	3,66	1,09
Maquinaria no electrónica	0,52	0,84	0,10	0,82	0,11	0,09	0,12	0,22	0,06	0,07	0,05
Alimentos frescos	0,68	0,80	5,67	4,13	3,00	4,14	7,18	5,50	2,52	4,54	0,11
Manufacturas varias	1,48	1,07	1,39	0,27	0,92	0,44	0,51	0,20	0,35	0,11	0,05
Equipos de transporte	0,27	1,34	0,03	0,88	...	0,10	...	0,45	...	0,08	0,15
Prendas de vestir	3,46	1,29	1,51	0,12	1,93	1,48	1,14	...	2,81	...	...
Componentes electrónicos	1,04	1,53	...	0,20	0,24	0,12	0,20	0,05	...	...	...
Tecnologías de la Información y arts. de consumo electrónicos	2,43	1,75	2,40	0,26	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Intracen 2004, de UNCTAD/OMC.

APÉNDICE B

Cargos por manipulación de contenedores

País	Índice de restricción de manipulación de carga	Índice de servicios obligatorios	Índice de acuerdos de fijación de precios	Índice de acuerdos de cooperación	Plazo medio de desaduanamiento (días)	Índice de eficiencia portuaria (1-7)	Índice de criminalidad (1-7)	Cargos por manipulación de contenedores		
								Índice del Banco Mundial ^a	Índice CMPCH ^b	Índice LSU ^c
Singapur	1	0,38	0	0,33	2	6,76	6,72	117	...	...
Hong Kong	0	0,25	0	0	...	6,38	5,46	...	...	...
Taiwán	0,5	0	0	0	...	5,18	4,49	140	163	...
Japón	0,75	0,13	0,89	1	...	5,16	5,16	250	202	...
Malasia	0	0,25	0	0,38	7	4,95	5,76	75	...	...
España	0	0,06	1	0	4	4,88	6,08	200	105	...
Corea	0	0,38	0	0	...	4,12	5,22	...	...	...
Tailandia	0,5	0,63	0	0,38	4	3,98	5,12	93	...	...
Argentina	0	0,13	0	1	7	3,81	4,52	...	139	...
Vietnam	0	0	0	0,50	...	3,81	5,02	...	...	...
Chile	0	0,25	0,43	1	3	3,76	6,05	202	100	...
China	0,5	0	0	0	7	3,49	4,44	110	...	...
Indonesia	1	0,06	0	0,38	5	3,41	4,06	...	...	...
México	0,5	0,38	0	1	4	3,34	2,61	...	...	...
Venezuela										
(Rep. Bol. de)	0	0	1	1	11	3,28	3,63	...	...	...
El Salvador	0	0	0	1	4	2,95	2,3	...	...	61
Brasil	0,5	0,75	0	1	10	2,92	4,45	328	292	...
Perú	0,5	0	0,5	1	7	2,88	3,32	...	142	...
India	0	0	0	1	...	2,79	4,28	...	...	...
Filipinas	0,5	0	0	0,38	7	2,79	3,51	118	...	...
Ecuador	0	0	0,43	1	15	2,63	3,65	...	139	...
Costa Rica	0	0	0	1	4	2,46	3,28	...	...	68
Colombia	0,5	0,13	0,5	1	7	2,26	1,88	...	...	...
Bolivia	...	...	...	...	9,5	1,61	4,38	...	...	...
Uruguay	0	0	0	1	5	...	...	...	...	...

Fuente: Clark, Dollar y Micco (2004).

^a Dólares por TEU (*feet equivalent unit*).

^b CMPCH= Cámara Marítima Portuaria de Chile.

^c Índice Isu del National Ports and Waterways Institute, de los Estados Unidos.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Ahearn, A., J. Fernald y otros (2003): *China and Emerging Asia: Comrades or Competitors?*, International Finance Discussion Paper, N° 789, Washington, D.C., Board of Governors of the Federal Reserve System, diciembre.
- América Economía (2003): El ataque del dragón, 26 de diciembre. Disponible en www.americaeconomia.com
- Anderson, J. y E. van Wincoop (2003): Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle, *American Economic Review*, vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- (2004): Trade costs, *Journal of Economic Literature*, vol. 42, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre. Disponible en <http://fmwww.bc.edu/ec-p/wp593.pdf>
- Banco de España (2004): Where is the Chinese Banking Sector Going? Banking Reform in the People's Republic of China, Madrid, abril, inédito.
- BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) (2003): México y China en el comercio mundial, *Latinwatch*, junio.
- (2004): Potencial económico de China y oportunidades para Argentina, *Latinwatch*, abril.
- Berges, R. (2004): Implications of eventual changes to China's peg, *Latin America Investment Strategy Implications*, Nueva York, Merrill Lynch.
- Berthelon, M. y C. Freund (2003): On the conservation of distance in international trade, Washington, D.C., Universidad de Maryland/Banco Mundial, noviembre, inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004): The emergence of China: opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean, documento preparado para la conferencia "The emergence of China: opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean" (Washington, D.C., 1 de octubre de 2004), Washington, D.C.
- (2006): *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Rockefeller Center.
- Brun, J.F., C. Carrère y otros (2005): Has distance died? Evidence from a gravity model, *World Bank Economic Review*, vol. 19, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2006): *América latina en el comercio global. Ganando mercados*, Caracas.
- Carrère, C. y M. Schiff (2003): On the geography of trade: distance is alive and well, Université d'Auvergne/Banco Mundial, diciembre, inédito. Disponible en <http://team.univ-paris1.fr/teamerso/disdier/meta.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a): Los efectos de la adhesión de China a la OMC en las relaciones económicas con América Latina y el Caribe, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, LC/G.2221-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.45.
- (2004b): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*, LC/G.2226-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.54.
- (2005): Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005*, LC/G.2283-P, Santiago de Chile.
- Clark, X., D. Dollar y A. Micco (2004): Port efficiency, maritime transport costs and bilateral trade, *Journal of Development Economics*, vol. 75, N° 2, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Chang, E. y S. Wong (2003): Political control and performance in China's listed companies, Hong Kong, Universidad de Hong Kong, marzo, inédito.
- Chantasasawat, B., K.C. Fung y otros (2004): *Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is there a People's Republic of China Effect?*, ADBI Discussion Paper, N° 17, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Chu, T. y T. Prusa (2004): *The Reasons for and the Impact of Anti-dumping Protection: The Case of People's Republic of China*, East-West Center Working Papers, N° 69, Honolulu, East West Center. Disponible en <http://www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/ECONwp069.pdf>
- De Paiva de Abreu, M. (2005): China's emergence in the global economy and Brazil, textos para discussão, N° 491, Río de Janeiro, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, inédito.
- Deardoff, A. De Paiva (2004): *Local Comparative Advantage: Trade Costs and the Pattern of Trade*, Discussion Paper, N° 500, Michigan, University of Michigan Gerald Ford School of Public Policy, febrero. Disponible en <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers476-500/r500.pdf>
- Deutsche Bank (2004): *China's Financial Sector: Institutional Framework and Main Challenges*, Frankfurt, enero.
- Disdier, A.C. y K. Head (2004): Exaggerated Reports of the Death of Distance: Lessons from a Meta-Analysis, París, Université de Paris I Panthéon Sorbonne/University of British Columbia, febrero, inédito. Disponible en <http://team.univ-paris1.fr/teamerso/disdier/meta.pdf>
- Eichengreen, B. (2004): *Chinese Currency Controversies*, CEPR Discussion Paper, N° 4375, Londres, Centre for Economic Policy Research, mayo.
- (2006): China's exchange rate regime: the long and short of it, marzo, Departamento de Economía, Universidad de California en Berkeley, inédito.
- Eichengreen, B. y H. Tong (2005a): How China is reorganizing the world economy, Berkeley, Departamento de Economía, Universidad de California en Berkeley/ Bank of England, diciembre, inédito.
- (2005b): *Is China's FDI Coming at the Expense of other Countries?*, NBER Working Paper, N° 11335, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Eichengreen, B., Y. Rhee y H. Tong (2004): *The Impact of China on the Exports of other Asian Countries*, NBER Working Paper, N° 10768, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, septiembre.
- Evans, C. y J. Harrigan (2003): *Distance, Time, and Specialization*, NBER Working Paper, N° 9729, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research. Disponible en <http://www.ny.frb.org/research/economists/harrigan/papers.html>
- Financial Times (2005): The challenge from China: why Huawei is making the telecoms world take notice, 11 de enero.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004): The global implications of the US fiscal deficit and of China's growth, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., abril.
- García-Herrero, A. y D. Santabárbara (2004): Does China have an impact on Foreign Direct Investment to Latin America?, docu-

- mento de trabajo presentado en la First LAEBA Conference on the Challenges and Opportunities of the Emergence of China (Beijing), Banco de España.
- Gaulier, L. y D. Ünal-Kesenci (2005): *China's Integration in East Asia: Production Sharing, FDI & High-Tech Trade*, París, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, junio.
- Glaeser, E. y J. Kohlhase (2003): *Cities, Regions and the Decline of Transportation Costs*, Discussion Paper, N° 1014, Harvard, Harvard Institute of Economic Research, julio. Disponible en <http://post.economics.harvard.edu/hier/2003papers/HIER2014.pdf>
- Goldman Sachs (2005): *How Solid are the BRICS?*, Goldman Sachs Global Economics Paper, N° 134, Nueva York.
- Goldstein, A. (2004): A Latin American global player goes to Asia: Embracing in China, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), inédito.
- Goldsstein, A., N. Pinaud y otros (2006): *The Rise of China and India: What's in it for Africa?*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Harrigan, J. y A. Venables (2004): *Timeliness, Trade and Agglomeration*, NBER Working Paper, N° 10404, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, marzo.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2006): What you export matters, Harvard, Harvard University/John F. Kennedy School of Government/Department of Economics, marzo, inédito.
- Heston, A. y R. Summers (1997): PPPs and Price Parities in Benchmark Studies and the Penn World Table, *CICUP 97-1*, documento presentado en la Conferencia de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) (Bélgica).
- HSBC (Hong-Kong Shanghai Bank Corporation) (2005): *Wild Geese Flying*, Londres, HSBC Global Research, diciembre.
- Huang, Y. (2003): *Selling China*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- (2005): China's big hope is not Hong-Kong, *Financial Times*, 14 de enero.
- Hummels, D. (2001a): Toward a geography of trade costs, West Lafayette, Indiana, Purdue University, Krannert School of Management, septiembre, inédito. Disponible en <http://www.mgmt.purdue.edu/faculty/hummels/>
- (2001b): Time as a trade barrier, West Lafayette, Indiana, Purdue University, Krannert School of Management, julio, inédito. Disponible en <http://www.mgmt.purdue.edu/faculty/hummels/>
- Ianchovichina, E. y W. Martin (2001): *Trade Liberalization in China's Accession to the World Trade Organization*, Policy Research Working Paper, N° 2623, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (2003): *Economic Impacts of China's Accession to the World Trade Organization*, Policy Research Working Paper, N° 3053, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ianchovichina, E. y T. Walmsley (2003): *Impact of China's WTO Accession on East Asia*, Policy Research Working Paper, N° 3109, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lall, S. y J. Weiss (2004): *People's Republic of China Competitive Threat to Latin America: an Analysis for 1990-2002*, Discussion Paper, N° 14, Tokio, Asian Development Bank Institute, octubre, inédito.
- LatinFocus (2004): febrero.
- Limao, N. y A.J. Venables (2000): Infrastructure, geographical disadvantage and transport costs, *The World Bank Economic Review*, vol. 15, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lin, J.Y. (2004): The People's Republic of China future development and economic relations with Latin America, Tokyo, Asian Development Bank Institute, noviembre, inédito.
- Lora, E. (2004a): ¿Es posible competir con la China? Fortalezas y debilidades de China respecto a América Latina, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, abril, inédito.
- (2004b): Can Latin America compete with China? Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, abril, presentación en power point.
- Maddison, A. (1998): *Chinese Economic Performance in the Long Run*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- McKibbin, W. y W. Thye Woo (2003): The consequences of China's WTO accession for its neighbours, *Asian Economic Papers*, vol. 2, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Mercereau, B. (2005): *FDI Flows to Asia: Did the Dragon Crowd out the Tigers?*, Working Paper, N° 189, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Rodrik, D. (2006): What's so special about China's exports?, Harvard, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, inédito.
- Rumbaugh, T. y N. Blancher (2004): *China: International Trade and WTO Accession*, Working Paper WP/04/36, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo.
- Shiue, C. y W. Keller (2004a): *Markets in China and Europe in the Eve of the Industrial Revolution*, NBER Working Paper, N° 10778, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- (2004b): *Market Integration and Economic Development: a Long-run Comparison*, NBER Working Paper, N° 10300, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, febrero.
- Shixue, J. (2004): Sino-Latin America economic relations and China's perspective on Latin American economy, Beijing, Institute of Latin American Studies/Chinese Academy of Social Sciences, inédito.
- Soler, J. (2003): Impacto sobre los flujos comerciales entre China y el mundo, en J. Soler (comp.), *El despertar de la nueva China. Implicaciones del ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio*, Madrid, Catarata.
- The Economist* (2005): Special report: China's champions, Londres, 8 de enero.
- The Wall Street Journal* (2004): Challenges from China spur Mexican factories to elevate aspirations, 5 de marzo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2004): Prospects for FDI flows, transnational corporations strategies and promotion policies: 2004-2007. Global investment prospects assessment (GIPA) research note 1: results of a survey of location experts, TD(XI)/BP/5, Ginebra, abril.
- Wilson, D. y R. Purushothaman (2003): *Dreaming with BRICS: the Path to 2050*, Global Economics Paper, N° 99, octubre.
- Wong, S., S. Opper y R. Hu (2004): Shareholding structure, depoliticization, and firm performance: lessons from China's listed firms, *Economics of Transition*, vol. 12, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.

- Xiao, G. (2005): *Round-tripping Foreign Direct Investment in the People's Republic of China: Scale, Causes, and Implications*, ADBI Policy Research Brief, N° 10, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Yang, Y. (2003): *China's Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries*, Working Paper WP/03/245, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Yao, Y., F. Li y otros (2003): Goldman Sachs' China challenges, Norwegian School of Economics MIB Paper, Bergen, inédito.
- Young, A. (2000): The razor's edge: distortions and incremental reform in the People's Republic of China, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, N° 4, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, noviembre.
- (2003): Gold into base metals: productivity growth in the People's Republic of China during the reform period, *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 6, Chicago, The University of Chicago Press, diciembre.
- Zijian Wang, S. y J. Wei (2004): *Structural Change, Capital's Contribution, and Economic Efficiency: Sources of China's Economic Growth between 1952-1998*, documento de trabajo, Göteborg, Göteborg University, inédito.

Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina

Gina E. Acosta Rojas, Germán Calfat y Renato G. Flôres Jr.

Este artículo examina el papel fundamental de la infraestructura en las modalidades de comercio de la Comunidad Andina, utilizando tres modelos de gravedad. El primero destaca la importancia de los acuerdos de comercio preferencial y de la proximidad geográfica. Los otros dos también abarcan ambos aspectos, pero se centran en la inclusión de la infraestructura en la ecuación de gravedad y comprueban que esta contribuye a reducir la “distancia” (entendida como los costos del transporte) entre las partes. Con los nuevos acuerdos comerciales, pierden importancia las fronteras y los acuerdos anteriores, el comercio será prácticamente libre y las corrientes bilaterales se definirán por los costos y la competitividad. Sin embargo, esto solo se logrará mejorando la infraestructura en todas las etapas de la cadena de producción y distribución.

Gina E. Acosta Rojas
Investigadora asociada,
Instituto de Política y Gestión del Desarrollo,
Universidad de Amberg

Germán Calfat
Profesor del mismo Instituto
❖ German.calfat@ua.ac.be

Renato G. Flôres Jr.
Profesor, Escuela de posgrado en economía,
Fundación Getulio Vargas,
Río de Janeiro
❖ rfatwto@yahoo.com

I

Introducción

En este trabajo se ofrecen nuevas pruebas de que el desarrollo de la infraestructura es fuente de integración y de competitividad, y se muestra el dinamismo de la función que cumple la infraestructura, tanto para explicar como para determinar las corrientes comerciales dentro y fuera de la Comunidad Andina.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. Las dos próximas secciones presentan el marco de análisis: la sección II reseña brevemente la evolución de lo que es hoy la Comunidad Andina, desde su iniciación en 1969 como Pacto Andino, centrándose en la consolidación del mercado interno y en el patrón de comercio. Para determinar si el Pacto y luego la Comunidad contribuyeron efectivamente a aumentar el comercio en la región, y a fin de captar los efectos de la proximidad geográfica en el comercio entre sus miembros, se aplica un modelo de gravedad aumentado de las corrientes bilaterales de comercio en todos los años correspondientes al período 1993-1999. En la sección III se presenta el primer modelo de gravedad. En la sección IV se examina el papel que desempeña la infraestructura en el comercio, pasando revista a las pruebas teóricas y estadísticas de que la ubicación y la dotación de recursos son concluyentes para determinar

si los países optarán por aumentar el comercio mediante el mejoramiento de la infraestructura (con vistas a reducir los costos del transporte). A continuación, se da un vistazo a los medios de transporte que se utilizan en el comercio de la Comunidad Andina.

La sección V, en que se evalúan plenamente los efectos del grado de desarrollo de la infraestructura, constituye el núcleo del trabajo. Más allá del modelo de gravedad tradicional, estimamos que los costos del transporte no son solamente una función de la distancia, sino también de la disponibilidad de medios adecuados, como ser caminos, energía y redes de telecomunicaciones. Estas variables se resumen en un índice que mide el grado de desarrollo de la infraestructura de los países en cuestión, modificando la variable distancia. Nuestro análisis contribuye a esclarecer el papel que desempeña la infraestructura y sus efectos en la importancia relativa de otras variables explicativas. A continuación, relacionamos los resultados con el nuevo concepto de desarrollo de la infraestructura en la región, cuya interacción con el espacio geográfico se considera un elemento clave de la integración y de la competitividad. Por último, en la sección VI se presentan las conclusiones del trabajo.

II

Evolución de la Comunidad Andina

Los inicios de lo que es hoy la Comunidad Andina se remontan a 1969, cuando un grupo de países suscribió el Acuerdo de Cartagena, conocido también como Pacto Andino, para establecer una unión aduanera en el plazo de 10 años.

Desde entonces, la integración andina ha atravesado por una serie de etapas diferentes a medida que el proyecto inicial de desarrollo hacia adentro basado en la sustitución de importaciones fue cediendo paso

a una iniciativa de mayor apertura regional. En junio de 1997, mediante el Protocolo de Trujillo, que modificó el Acuerdo de Cartagena, el grupo se convirtió en la Comunidad Andina. El Protocolo estableció un Consejo Presidencial Andino y un Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, otorgándole a ambos un papel decisivo en el proceso de toma de decisiones. También fortaleció la organización interna del proceso de integración, entregando la gestión de todas las instituciones y mecanismos al Sistema Andino de Integración. En la actualidad, la Comunidad Andina es una organización regional con personalidad jurídica internacional. Últimamente han surgido algunas ten-

□ Renato Flôres agradece la acogida que le brindó el Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, de la Universidad de Amberes, donde inició este trabajo en calidad de investigador invitado.

siones entre los cinco países miembros —la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia— y Venezuela optó por adoptar un rumbo independiente. Al mismo tiempo, México solicitó su ingreso a la organización como miembro pleno. Sin embargo, ambos acontecimientos escapan al objetivo del presente trabajo.

A partir de 1987, para mantenerse al día con el proceso de liberalización que tenía lugar en América Latina, los países miembros empezaron a diseñar una nueva estrategia. La Zona de Libre Comercio, creada en 1992, evolucionó hasta convertirse en una unión aduanera imperfecta. En febrero de 1992, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela eliminaron los aranceles y otras barreras al comercio recíproco. Bolivia se sumó a ellos en septiembre de 1992 y Ecuador lo hizo en enero de 1993, fecha en que entró en vigor la Zona de Libre Comercio entre los cuatro países. Perú suspendió transitoriamente el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al programa de liberalización, y a partir de 1992 empezó a negociar acuerdos bilaterales de comercio con cada uno de sus socios andinos y, en algunos casos, liberó parcialmente las corrientes de comercio recíprocas. Estos acuerdos bilaterales operaron hasta 1997, cuando se llegó a un acuerdo para la incorporación gradual de Perú a la Zona Andina de Libre Comercio (Decisión 414). Se eliminaron los aranceles que gravaban la mayoría de los productos hasta el año 2000, mientras que los “productos sensibles” restantes, incluidos los productos agrícolas, quedarían totalmente liberados en 2005.

En 1994, en virtud de la Decisión 370, se aprobó el Arancel Externo Común. Pero como siempre, aplicarlo ha sido difícil. Al momento de aprobarse esta Decisión, Bolivia estaba exenta y, como se dijo, Perú no participó en el proceso. Una vez más, los primeros en aplicarlo fueron Colombia y la República Bolivariana de Venezuela en 1994, seguidos por Ecuador en 1995. El Arancel Externo Común andino depende del grado de elaboración de los productos y se aplica una tasa de 5% a las materias primas y a los insumos industriales, de 10% y 15% a los insumos intermedios y a los bienes de capital, respectivamente, y de 20% a los bienes de consumo final. En promedio, el Arancel Externo Común es de 13,6%, con un máximo de 20%. Bolivia y Perú se están incorporando gradualmente a la unión aduanera vigente para Ecuador, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela. Se esperaba la plena adopción en el 2005.

La Comunidad Andina ha abordado la mayoría de los temas de discusión más nuevos en materia de

comercio, tales como las inversiones, la política de competencia, los servicios y los derechos de propiedad intelectual, y ha adoptando políticas comunes en la mayoría de estos campos;¹ además, se ha preocupado del problema de la infraestructura, que es materia del presente trabajo. También está consciente de que su principal objetivo es desarrollar una política externa común, lo que involucra la participación conjunta de todos sus miembros en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en las negociaciones relacionadas con los acuerdos regionales.

En 2004 los países andinos representaban un mercado de más de 121 millones de personas, que viven en una superficie de 4.700.000 kilómetros cuadrados. Ese año, el PIB conjunto se elevó a 317 mil millones de dólares. Los principales mercados de exportación son Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y la propia Comunidad.

La liberalización del mercado interno ha tenido importantes consecuencias para el comercio entre los países miembros. Las corrientes comerciales han alcanzado niveles sin precedentes, y el comercio intrarregional está aumentando más rápidamente que el intercambio con el resto del mundo. Tras un escaso o bajo crecimiento en la década de 1980, en 1989 el comercio intraandino repuntó y a partir de 1990 comenzó a aumentar sostenidamente. A fines del 2004, las exportaciones intraandinas se elevaron a 7.400 millones de dólares, esto es, casi triplicaron el valor alcanzado en 1992. Asimismo, es importante señalar que el comercio andino con el resto del mundo también ha crecido. Las importaciones y exportaciones desde países de la Comunidad y hacia otros no pertenecientes a ella han aumentado en forma sostenida desde que se reactivó el acuerdo a principios de los años 1990.

Pese al compromiso de establecer un mercado común, la Comunidad —como se dijo— aún funciona como una unión aduanera incompleta, ya que tanto el Arancel Externo Común como la Zona de Libre Comercio tienen una serie de excepciones.

¹ A manera de ejemplo, la Decisión 291 reemplazó a la Decisión 24, que limitaba las actividades relacionadas con la inversión extranjera directa, otorgando a los inversionistas extranjeros los mismos derechos y obligaciones de los nacionales y eliminando todas las barreras a las remesas de capital y de utilidades. La Decisión 344 otorgó derechos de patente a los productos farmacéuticos y la Decisión 351 se ocupó de los derechos de autor.

III

Un primer modelo de gravedad

Para establecer un marco a partir del cual analizar el crecimiento del comercio entre los países andinos, se construyó la siguiente ecuación de gravedad:

$$\ln M_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_i Y_j + \beta_2 \sqrt{D_{ij}} + \beta_3 ACP + \beta_4 Border + e_{ij} \quad (1)$$

en que M_{ij} representa el valor de las importaciones del país i desde el país j , mientras que $Y_i Y_j$ es el producto interno bruto (PIB) multiplicado de ambos países como sustituto del tamaño, D_{ij} la distancia entre el país i y el país j para captar los costos comerciales, ACP una variable ficticia para medir los efectos de la integración en el comercio de los países miembros, cuyo valor es igual a 1 cuando ambos países pertenecen a la Comunidad Andina y 0 en caso contrario, y $Border$ (frontera) una variable ficticia para medir los efectos de la proximidad, cuyo valor es igual a 1 cuando los países tienen una frontera común.²

Se analizó el período 1993-1999, dado que la integración cobró impulso tras la firma del acuerdo de libre comercio en 1992, y nos propusimos determinar la importancia y el valor de sus efectos en el comercio intrarregional. En la ecuación (1), los países que están a la izquierda son los cinco miembros de la Comunidad Andina y los que se encuentran a la derecha, los socios, vale decir, sus proveedores o exportadores. La elección de los socios se basó en la existencia de comercio bilateral con los países miembros.

La información sobre los flujos comerciales, en millones de dólares corrientes, se obtuvo del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001). La información sobre el PIB, en dólares corrientes, corresponde a la base de datos sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial,³ mientras que la distancia entre las capitales, en kilómetros, se sacó de la página web de Haveman.⁴

² Frankel (1997) utilizó modelos de gravedad para demostrar que la regionalización puede explicarse por la proximidad geográfica y los acuerdos de comercio preferenciales. Krugman (1991) expresó el papel desempeñado por la proximidad geográfica en el proceso de regionalización, y a partir de entonces se han utilizado variables *dummy* para simular y analizar esos efectos. Anderson y van Wincoop (2003) ofrecen un respaldo teórico mejor y más reciente para todo esto.

³ www.worldbank.org/research/growth/GDNdata.html.

⁴ www.haveman.org.

Basándose en la ecuación (1), se corrieron regresiones individuales para cada año. Antes de ello, se realizó un análisis descriptivo de los datos. Esto condujo a transformar las importaciones y el PIB por logaritmo natural y la distancia mediante su raíz cuadrada. Se utilizó el método de mínimos cuadrados ordinarios, considerando los datos de las importaciones modificados como variables dependientes. Cada año se eliminó una serie de países de Asia y África que no tenían intercambio con la Comunidad Andina.

El cuadro 1 muestra los resultados, en coeficientes estandarizados, junto al valor R^2 de cada regresión y la significancia de los coeficientes. La ecuación de gravedad sirve adecuadamente para explicar el comercio bilateral entre los países andinos y sus socios respectivos. El ajuste general de la regresión es satisfactorio, puesto que los valores de R^2 son superiores a 0,70. En todos los casos, las variables independientes tuvieron el signo esperado y resultaron estadísticamente significativas de acuerdo con las pruebas de F y t.

El efecto de la multiplicación del PIB de los países es positivo y estadísticamente significativo, y fluctúa entre 0,862 y 0,901. Estos valores coinciden con los encontrados por Frankel (1997) y Echavarría (1998) para los períodos 1965-1980 y 1986-1995, respectivamente, aunque son un poco más altos, porque en la actualidad el tamaño influye más en el comercio y porque, como es de suponer, en cada análisis se eligieron contrapartes diferentes. Los coeficientes cumplen con la hipótesis de que el tamaño de la economía aumenta a la par con el comercio y, en el caso de los países andinos, influye marcadamente en el comercio.

Los coeficientes de distancia son negativos, estadísticamente significativos y su valor fluctúa entre -0,443 y -0,345. Sin embargo, la distancia influye menos que el PIB. El valor y el signo de los coeficientes de distancia también son similares a los encontrados por Frankel (1997) y Echavarría (1998). Ambos autores trabajaron con un período anterior a aquel en que se liberalizaron los servicios de transporte y se redujeron los costos, de manera que en la mayoría de los casos sus coeficientes son superiores a los obtenidos en este trabajo, realizado cuando el efecto distancia ya había disminuido.

Los coeficientes de la variable ficticia del acuerdo sobre comercio preferencial fluctúan entre 0,101 y

CUADRO 1

Estimaciones del modelo de gravedad
(En coeficientes estandarizados)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
$Y_i Y_j$	0,897*	0,862*	0,896*	0,882*	0,901*	0,867*	0,865*
D_{ij}	-0,435*	-0,403*	-0,443*	-0,413*	-0,377*	-0,347*	-0,345*
D_{ACP}	0,102*	0,101*	0,128*	0,155*	0,159*	0,143*	0,160*
D_{Border}	0,200*	0,161*	0,129*	0,124*	0,127*	0,116*	0,139*
Nº observaciones	141	243	240	255	247	261	235
R ²	0,82	0,722	0,755	0,752	0,780	0,714	0,769

Fuente: estimaciones de los autores.

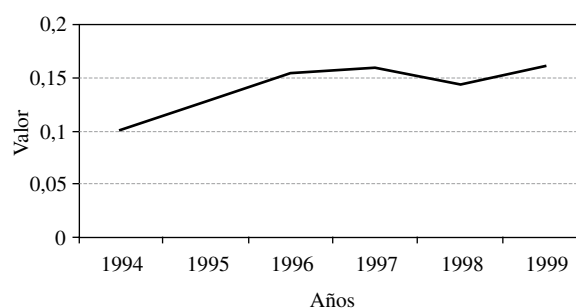
* Significativo al 5%.

0,160. Su significancia estadística (valores p) mejora a partir de 1995 y evolucionan en forma positiva, aunque a bajos niveles (gráfico 1). Cabe recordar que la Zona de Libre Comercio solo entró en vigor en 1993 y que Perú se mantuvo fuera del Pacto hasta 1997. Además, el elevado número de excepciones en que se aplican normas distintas contribuye a reducir el grado de influencia del acuerdo. Se prevé que los efectos del Pacto serán mayores a medida que todas las partes apliquen más uniformemente las normas. La evolución positiva de los coeficientes y el hecho de que aumente su significancia indica que, salvo en 1999, los países miembros están comerciando cada vez más entre sí. Ese año se produjeron numerosas perturbaciones económicas y políticas, tales como la crisis macroeconómica y bancaria en Ecuador, los problemas políticos en Perú que condujeron a la huida del presidente Fujimori y las inundaciones en la República Bolivariana de Venezuela. En general, los resultados de nuestras pruebas muestran que el Pacto y la Zona de Libre Comercio influyeron favorablemente en el comercio en los países miembros.

La variable ficticia correspondiente a la proximidad se utiliza para calcular si las fronteras comunes, que posibilitan el comercio fronterizo, efectivamente contribuyen a aumentar las corrientes comerciales. Los coeficientes de esta variable son positivos y estadísticamente significativos, aunque sus valores son bajos y evolucionan

GRÁFICO 1

Evolución de la variable ficticia ACP



Fuente: estimaciones de los autores basadas en el cuadro 1.

más bien a la baja. Los valores positivos confirman que los países que tienen una frontera común comercian más entre sí, pero el hecho de que el valor sea bajo y de que no muestren una tendencia positiva indica que estas economías son relativamente pequeñas y posiblemente comercien más con otras de mayor tamaño, pese a que estén geográficamente distantes. Cabe mencionar que los países suelen no comerciar más con sus vecinos por la falta de una infraestructura de transportes adecuada o porque su ubicación geográfica es compleja, como en el caso de la cordillera de Los Andes, elemento que puede elevar apreciablemente los costos.

IV

Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina

1. Comercio, infraestructura e integración regional

Desde que en 1991 Krugman recordó la importancia de los factores geográficos para el comercio, varios autores tales como Hummels (1998) han tratado de medir los efectos de la distancia y el papel que desempeña la infraestructura en un modelo de comercio bilateral. En algunos estudios empíricos, como el de Porojan (2000), se utilizaron datos sobre las inversiones como sustituto de la infraestructura. Sin embargo, como lo advirtieron Summers y Heston (1991), cuando se usa este tipo de datos para calcular el capital invertido en infraestructura pueden surgir algunos problemas. Es posible que la eficacia de la misma corriente de inversión varíe, según el país de que se trate, debido a diferencias en cuanto a la eficiencia del sector público y a los precios del capital destinado a infraestructura.

Bougheas, Demetriades y Morgenroth (1999) trataron de examinar el papel que desempeña la infraestructura en un modelo de comercio bilateral y en el costo del transporte. Sus conclusiones indican que en el caso de dos países en que la inversión en infraestructura es óptima existe una relación directamente proporcional entre la dotación de infraestructura y el volumen de comercio. En consecuencia, las variaciones del costo del transporte entre los distintos países podrían explicar las diferencias en su capacidad de competir en los mercados internacionales. Además, es probable que las diferencias en cuanto a la cantidad y calidad de la infraestructura expliquen las diferencias en los costos del transporte, y, en consecuencia, las diferencias en materia de competitividad. Como resultado de lo anterior, disminuyendo los costos y mejorando la calidad de los sistemas de transporte aumenta el acceso a los mercados internacionales y se promueve el incremento del comercio.

Hay datos que vinculan categóricamente el mejoramiento de los servicios de transporte y de la infraestructura en general con el mejor comportamiento de las exportaciones. Hummels (1999) calcula que los exportadores que pagan 1% menos por los fletes aumentarán su participación en el mercado entre 5 y 8%.

Limão y Venables (2001) calcularon que la elasticidad de los flujos comerciales respecto del factor costo del comercio es de aproximadamente -3, y estudiaron en qué medida los costos del transporte dependen de la ubicación geográfica y de la infraestructura. Concluyeron que las diferencias en materia de infraestructura explican 40% de la variación de los costos del transporte en el caso de los países costeros y hasta 60% en aquellos sin litoral. Además, Wilson (2003) demostró que en los países del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) hay grandes diferencias en cuanto a la calidad de la infraestructura de transportes y al nivel de los servicios logísticos y comerciales, y que estas diferencias explican la brecha que acusan los resultados de sus actividades comerciales. El estudio concluye que el mejoramiento de la infraestructura de transporte y de servicios aumentará sustancialmente el comercio en los países que van a la zaga en esta materia.

Martínez-Zarzoso y Nowak-Lehmann (2002) estudiaron el papel que desempeñan las diferencias en materia de actividad económica y la distancia en algunas exportaciones sectoriales del Mercosur a la UE. Sus conclusiones revelan que existe una relación inversamente proporcional entre la distancia geográfica, definida como la distancia física expresada en kilómetros entre las capitales modificada por un índice de la infraestructura, que tiene efectos adversos en el comercio. La distancia aumenta los costos del transporte, pero estos pueden reducirse con una mejor infraestructura.

Los costos reales del comercio, incluidos el transporte y el costo de realizar negocios en el plano internacional, son factores decisivos en la capacidad de un país determinado de participar en la economía mundial. Como lo señalaron Limão y Venables (2001), la lejanía y las deficiencias en materia de infraestructura de transportes y comunicaciones contribuyen a aislar a los países y limitan su capacidad de participar en las cadenas de producción internacionales. Cualquier estrategia orientada a aumentar la competitividad internacional de una región debe contemplar el mejoramiento de los canales que facilitan el intercambio de bienes, servicios y personas.

Por lo que respecta a la integración regional, como lo señala el BID (2000), la interacción geográfica genera

flujos que no necesariamente circulan libremente, sino a través de redes de infraestructura. Estas redes proporcionan el respaldo material por conducto del cual circulan las corrientes de comercio: para asegurar que influyan positivamente en la integración y el desarrollo se requieren un marco jurídico e institucional adecuado así como servicios eficaces en materia de infraestructura. Además, como —al igual que el proceso de integración— son un bien público regional (BID, 2004), para que adquieran plenamente su carácter de tal es preciso que todos los países involucrados actúen conjunta y coordinadamente.

2. El comercio en la Comunidad Andina según el medio de transporte utilizado

Para determinar las variables que afectan los costos del transporte en el comercio intracomunitario, es importante examinar los medios de transporte utilizados. El cuadro 2 ofrece información sobre el comercio de la Comunidad Andina según el medio de transporte de que se trate. Entre 1997 y 1999, la mayor parte de las exportaciones intracomunitarias se realizaron por carretera; en realidad, casi 49% del valor total del comercio. El transporte marítimo ocupó el segundo lugar, con casi 38% del valor comercializado, mientras que el transporte aéreo se situó tercero, con aproximadamente 8% del total.

En 1997, el transporte terrestre fue el principal sistema utilizado por Bolivia, Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. En 1998, aumentó la participación del transporte marítimo en Ecuador, y en 1999 en Venezuela. Entre 1997 y 1999, 48% de las exportaciones venezolanas hacia otros países andinos se transportaron por carretera y 39% por vía marítima; por su parte, 62% de las importaciones de sus socios andinos se transportó por tierra y 29% de ellas por mar. Así

también, en el mismo período 55% de las exportaciones colombianas se despachó por carretera y 35% por vía marítima, mientras que 60% de las importaciones llegó por tierra y 33% por mar.

El transporte marítimo es utilizado principalmente por Perú para todas sus entregas y por otros miembros de la Comunidad cuando el intercambio tiene lugar con países que no tienen una frontera común, lo que hace que el transporte interior sea caro y lento. Este medio de transporte es el que utilizan tradicionalmente los países andinos cuando el intercambio tiene lugar con socios distantes, como Estados Unidos y la UE, con lo cual ocupa el segundo lugar en el movimiento de productos desde y hacia la región andina. En todo caso, cabe tener en cuenta que en los casos en que se utiliza el transporte marítimo casi siempre se requiere recorrer una distancia adicional, ya sea por carretera o por ferrocarril, tanto en el lugar de origen como en el de destino. Bolivia es el principal ejemplo al respecto, debido a que es un país sin litoral. Por lo general, tanto para las exportaciones como para las importaciones hacia y desde países no limítrofes, combina el despacho a un puerto chileno con el transporte terrestre (Comunidad Andina, s/f).

En general, los miembros de la Comunidad no utilizan medios de transporte fluvial y lacustre debido a que en las zonas en que ello sería factible no hay vías adecuadas. Además, los sectores comerciales de cada país a menudo se encuentran en lugares en que solo es posible utilizar medios de transporte terrestre o marítimo.

El transporte aéreo es relativamente limitado: es más rápido enviar las mercancías por carretera, especialmente si el comercio tiene lugar entre miembros de la Comunidad que poseen una frontera común. Además, cuando se trata de cruzar la frontera el medio más expedito es el transporte terrestre.⁵ El intercambio por vía aérea con contrapartes situadas fuera de la región andina es limitado y se reduce a productos altamente perecederos.

Entre 1997 y 1999, el comercio fronterizo de los miembros de la Comunidad representó 98% del comercio intracomunitario por carretera y 49% del total. Por consiguiente, entre los miembros que no comparten fronteras el comercio por este medio fue escaso. Como puede apreciarse en el cuadro 3, entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela el comercio fronterizo por carretera es muy significativo y representa alrededor de 66% del total de la región. El comercio

CUADRO 2

Comunidad Andina: exportaciones intracomunitarias por medio de transporte, 1997-1999
(En porcentajes de su valor)

Medio de transporte	1997	1998	1999
Terrestre	49,5	51,0	45,7
Marítimo	38,5	36,5	39,9
Ferrovial	0,5	0,3	0,7
Aéreo	5,7	8,7	9,2
Multimodal	0,1	0,0	0,0
Fluvial	5,6	2,9	4,4
Otros	0,0	0,6	0,1

Fuente: www.comunidadandina.org

⁵ Intercambio personal con la empresa ZaiMella del Ecuador S.A., que realiza actividades relacionadas con la exportación y la importación en la mayoría de los países miembros de la Comunidad Andina.

CUADRO 3

Comunidad Andina: comercio fronterizo intracomunitario por carreteras, 1997-1999
(En millones de dólares)

País fronterizo de destino	1997	1998	1999	1997-1999	%
Bolivia a Perú	143	120	68	331	4,50
Colombia a Ecuador	353	360	198	911	12,38
Colombia a Perú	7	2	0	9	0,12
Colombia a Venezuela (R.B.)	802	847	688	2 337	31,77
Ecuador a Colombia	336	269	207	812	11,04
Ecuador a Perú	23	11	13	47	0,64
Perú a Bolivia	92	91	84	267	3,63
Perú a Colombia	3	1	2	6	0,08
Perú a Ecuador	64	34	14	112	1,52
Venezuela (Rep. Bol. de) a Colombia	982	1 073	470	2 525	34,32
<i>Total</i>	<i>2 805</i>	<i>2 807</i>	<i>1 744</i>	<i>7 357</i>	<i>100,00</i>

Fuente: www.comunidadandina.org

entre Colombia y Ecuador se sitúa en segundo lugar, con poco más de 23% del total, y el de Bolivia y Perú ocupa el tercer lugar (8%), aunque en este mismo período casi la mitad del comercio total entre ambos países se realizó por carretera. La cifra más baja corresponde al comercio entre Ecuador y Perú, con solo 2% del total.

A fines de los años 1980, la falta de infraestructura y la escasa proyección del Pacto Andino hizo que el hecho de compartir una frontera común fuera extremadamente importante para el comercio

entre sus miembros. Este tenía lugar en la frontera y había poco interés en comerciar a distancia, ya que los servicios logísticos y de transporte eran escasos y costosos. Sin duda alguna, en esa época la distancia desempeñó un papel muy importante y las fronteras determinaron quiénes debían ser la contraparte natural en el intercambio. Como lo demuestran los coeficientes de la variable ficticia en el modelo (1), en el decenio de 1990 se redujo apreciablemente la importancia del comercio fronterizo.

V

Evaluación del efecto infraestructura

1. Características del modelo e información al respecto

Los resultados del modelo (1) pusieron de relieve que el tamaño de la economía (PIB) es tal vez la variable más importante cuando se trata de elegir un socio comercial y que en materia de costos la distancia es un factor decisivo. Sin embargo, el hecho de que el valor absoluto de los coeficientes de distancia disminuyera a lo largo del período indica que, además de la distancia física, es posible que en la región andina haya otros factores que influyen en el costo del transporte (y, por lo tanto, en el comercio). En efecto, como en el período estudiado la economía de las contrapartes bilaterales no varió demasiado, no se modificaron las fronteras ni varió la estructura básica del Pacto, habría que analizar más a

fondo la variable del costo del transporte y todos los elementos conexos.

A partir de los estudios descritos en la sección IV, apartado 1, para determinar la importancia de la infraestructura en el comercio construimos un modelo de gravedad aumentado en que la distancia física se modifica mediante un índice de infraestructura, es decir, una distancia geográfica centrada en la relación recíproca entre el aspecto geográfico y la infraestructura. Los costos del transporte se convierten no solo en una función de la distancia, sino también de la dotación de infraestructura pública, como ser carreteras, ferrocarriles y redes de energía y telecomunicaciones. Estos aspectos de la infraestructura pública se resumen en un índice que mide el grado de desarrollo de la infraestructura de los países, modificando la variable distancia.

Reformulando la ecuación (1), el comercio bilateral se expresa como:

$$\ln M_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_i Y_j + \beta_2 GeoD_{ij} + \beta_3 ACP + \beta_4 Border + e_{ij} \quad (2)$$

en que M_{ij} , $Y_i Y_j$, ACP y $Border$ son iguales que en (1), y $GeoD_{ij}$ representa la distancia entre el país i y el país j modificada por el índice de infraestructura.

En el análisis se utiliza un corte transversal del período 1985-1995.⁶ Una vez más, los países estudiados son los cinco miembros de la Comunidad Andina, las contrapartes se eligieron de acuerdo con el volumen de comercio con los países andinos y la disponibilidad de información respecto de su dotación de infraestructura. Conservando las variables ficticias que representan los efectos del Pacto Andino y de las fronteras, al agregar la infraestructura el análisis sigue captando la importancia del acuerdo de comercio preferencial y del hecho de compartir fronteras.

La información sobre las corrientes de comercio bilaterales y el PIB se obtuvo de las mismas fuentes anteriores. La variable distancia geográfica es similar a la utilizada por Martínez-Zarzoso y Nowak-Lehmann (2002) y Limão y Venables (2001). Se define como la distancia física entre las capitales de los socios comerciales (obtenida en la forma anterior), dividida por la suma del índice de infraestructura de ambos países. El índice se basó en cinco variables, a saber, kilómetros de carreteras, carreteras pavimentadas y vías férreas, troncales telefónicas y kilowatts de capacidad de generación eléctrica, y se explican en el apéndice.

Las cifras anuales sobre la existencia de infraestructura física del país informante y de sus socios comerciales en el período 1985-1995 se obtuvieron de la base de datos de David Canning, correspondiente a 1998.⁷ Los datos que ofrece Canning son de dos tipos: antecedentes brutos con un mínimo de manipulación y prácticamente tal como aparecen en las fuentes originales y datos elaborados que incluyen algún tipo de interpolación (por ejemplo, el supuesto de que en el período en cuestión se produjo un crecimiento exponencial). Como lo recomienda ese autor, se utilizaron los datos elaborados, debido a su coherencia intertemporal para calcular el índice para el trabajo empírico. Los datos

sobre población y región del país para normalizar las existencias de infraestructura se obtuvieron de una base de datos⁸ y de la página web de Country Watch, respectivamente.⁹

2. Resultados empíricos

En el caso del modelo (2) se corrieron regresiones utilizando mínimos cuadrados ordinarios para cada año, con el logaritmo natural de las importaciones de los miembros del acuerdo como variable dependiente. Una vez más, se excluyeron de la muestra varios países de Asia y África que no participaron en comercio bilateral con la Comunidad Andina.

Los resultados (en coeficientes estandarizados) de cada regresión figuran en el cuadro 4. En el período 1985-1991, los valores R^2 fluctuaron entre 0,653 y 0,735, y de 1992 a 1995 en todos los casos fueron superiores a 0,712. Por tanto, la ecuación de gravedad explica adecuadamente el comercio bilateral de los cinco miembros del Pacto Andino, especialmente en la segunda parte del período, lo que indica la mayor aplicación e importancia del acuerdo sobre comercio preferencial.

Nuevamente, la variable más importante es el tamaño de la economía, lo que no solo confirma los hallazgos ya presentados, sino que coincide con los de la mayoría de los estudios empíricos. Sin embargo, cabe destacar que si en la ecuación se incluye la infraestructura, el efecto del tamaño de la economía (el PIB multiplicado de cada par de países) es menor. Si bien es cierto que el poder de compra de la contraparte es el primer requisito para que haya comercio, el hecho de que en este modelo el PIB tenga menos incidencia confirma que la dotación de infraestructura tanto del miembro de la Comunidad como de su contraparte comercial reducen la distancia entre ellos. De hecho, al disminuir el costo del transporte y, en consecuencia, el precio de los productos transados, estos se tornan más accesibles y se acorta la distancia económica entre los mercados. A lo largo del período estudiado, los coeficientes del PIB son estadísticamente significativos, positivos y no varían de manera importante de un año a otro. Fluctúan entre 0,718 y 0,791 y se asemejan a los encontrados por Echavarría (1998) y Frankel (1997) en otros estudios empíricos sobre la Comunidad Andina, aunque de todas formas son superiores.

⁶ La diferencia de tiempo en relación al modelo (1) se ajustó de acuerdo con los datos sobre dotación de infraestructura.

⁷ Data Base of World Infrastructure Stocks, disponible en www.worldbank.org/html/dec/Publications/workpapers/WPS1900series/wps1929.

⁸ Global Development Network Growth Database.

⁹ Disponible en www.worldbank.org/research/growth/GDNdata.html; www.countrywatch.com.

CUADRO 4

Pacto Andino, 1985-1995: Primer modelo de gravedad incluida la infraestructura. Resultados empíricos
(En coeficientes estandarizados)

Año	En $Y_i Y_j$	En distancia geográfica	Variable ficticia ACP	Variable ficticia <i>border</i> (frontera)	R ²	Nº
1985	0,744*	-0,252*	0,007	0,410*	0,677	125
1986	0,729*	-0,250*	0,021	0,384*	0,664	129
1987	0,743*	-0,243*	0,032	0,374*	0,666	131
1988	0,780*	-0,211*	0,041	0,390*	0,717	134
1989	0,727*	-0,244*	0,080	0,371*	0,653	133
1990	0,773*	-0,206*	0,170*	0,386*	0,692	140
1991	0,798*	-0,228*	0,243*	0,349*	0,735	132
1992	0,791*	-0,256*	0,159*	0,371*	0,757	135
1993	0,786*	-0,245*	0,197*	0,339*	0,777	143
1994	0,750*	-0,256*	0,227*	0,307*	0,728	146
1995	0,718*	-0,293*	0,237*	0,264*	0,712	151

Fuente: estimaciones de los autores.

* Significativo al 5%.

La variable ficticia del Pacto Andino no resultó significativa antes de 1990. Hasta entonces, las políticas de sustitución de importaciones y de regionalismo hacia adentro indicaron que existía un acuerdo plagado de excepciones y carente de funciones operativas, debido a que los miembros no cumplían cabalmente con sus requisitos: todos aplicaban aranceles altos y había numerosas barreras no arancelarias. Los resultados de la variable ficticia del Pacto confirman que el acuerdo de comercio preferencial no ejerció influencia alguna en el intercambio entre sus miembros antes de que las reformas orientadas al mercado sentaran las bases para dar impulso a los esfuerzos de integración. Por desgracia, pese al establecimiento de la Zona de Libre Comercio, en 1992 la República Bolivariana de Venezuela congeló sus relaciones diplomáticas con Perú a raíz de la crisis en este país. A consecuencia de ello, ese año Perú suspendió transitoriamente el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con el programa de liberalización. Estos sucesos le restaron a la Comunidad el respaldo político necesario y provocaron una caída del comercio entre sus miembros, como lo confirma la baja del coeficiente de la variable, por mucho que continuara siendo significativa. A partir de entonces los valores han acusado una tendencia positiva que indica que el acuerdo se ha cumplido sostenidamente.

Los nuevos valores de la variable ficticia para el Pacto también son superiores a los que se obtuvieron cuando el modelo no incluyó la dotación de infraestructura.¹⁰

Al incluirla no solo se atenuó el efecto de la distancia, sino que se fortaleció el papel desempeñado por el acuerdo de comercio preferencial. La combinación de la infraestructura adecuada y el fortalecimiento permanente de la integración regional en distintos frentes, sin duda, seguirá influyendo positivamente en el comercio intracomunitario.

La variable ficticia correspondiente a las fronteras no solo arrojó resultados estadísticamente significativos a lo largo de todo el período, sino que adquirió mayor importancia como factor determinante del comercio. Al igual que en el caso de la variable ficticia anterior, al incluir la infraestructura aumenta la importancia de las fronteras. En los años pertinentes (1993-1995), todos los coeficientes fueron superiores a 0,620 y prácticamente duplicaron los obtenidos con el modelo (1). La importancia de las fronteras en el comercio de la Comunidad Andina coincide con el hecho ya mencionado de que casi 50% del comercio dentro de las regiones se realiza por carretera y 98% del transporte que se realiza por carretera tiene lugar en la frontera. Sin embargo, se mantiene una de las características más importantes de los resultados de esta variable en el modelo (1), es decir, la tendencia decreciente de los coeficientes. Hasta 1992 los valores de los coeficientes fueron superiores, lo que indica que compartir una frontera era mucho más importante que haber suscrito un acuerdo comercial. Pese a existir, estos

¹⁰ Tanto en este apartado como en el siguiente, cuando se realizan afirmaciones sobre el tamaño relativo de los mismos coeficientes en

las distintas regresiones (sea en modelos diferentes para el mismo año o en el mismo modelo en años diferentes) se realizaron las pruebas de significancia del caso. A fin de simplificar el texto, no incluimos los resultados, pero ellos pueden consultarse a los autores.

no se cumplían cabalmente. Estos valores más altos también reflejan dos aspectos adicionales: la existencia de una infraestructura más deficiente y el mayor costo resultante del transporte de la mercancía por un medio de transporte distinto del terrestre. A partir de 1992, cuando entró en vigor la Zona de Libre Comercio y los costos del transporte marítimo disminuyeron a cifras razonables en función del tránsito y la frecuencia de los viajes, la importancia de compartir fronteras se redujo y sus niveles se aproximaron a los coeficientes correspondientes a la distancia geográfica y la variable ficticia del Pacto.

Los coeficientes de la distancia geográfica fueron estadísticamente significativos y de signo negativo, confirmando así que, incluso en la forma en que se representan en el modelo, los costos del transporte reducen el comercio. Los resultados también respaldan el marco teórico, ya mencionado, en el sentido de que la dotación de infraestructura reduce las distancias bilaterales. Los coeficientes de la distancia geográfica equivalen aproximadamente a la mitad de los obtenidos cuando los costos del transporte se sustituyeron únicamente por la distancia física.¹¹ A partir de 1990 evolucionan positivamente. Esta evolución es contraria a la encontrada cuando solo se utilizó la distancia física y revela que la importancia del término “distancia” aumenta a medida que aumenta la competencia por servicios de

transporte y se utilizan medios nuevos y mejores de despachar mercancías, que se tornó más flexible y que su reducción tuvo mayor impacto en el comercio. Por lo tanto, la clave para aumentar los flujos comerciales es desarrollar la infraestructura y la capacidad de los países de establecer servicios de entrega eficaces y reducir el precio de los productos transados.

3. Otros resultados: importancia de las contrapartes comerciales y de la infraestructura de los países informantes

Para analizar por separado el papel que desempeñan la infraestructura de los países informantes y la de los socios comerciales, se construyó un tercer modelo de gravedad, utilizando el mismo marco teórico. La diferencia con los anteriores es que contempla dos variables de la distancia geográfica en vez de una sola: la distancia geográfica del país informante (los cinco miembros de la Comunidad Andina) y la de su contraparte.

Los resultados obtenidos figuran en el cuadro 5. Los coeficientes que corresponden al tamaño económico y las variables ficticias para ACP y frontera, respectivamente, evolucionan más o menos de la misma manera, tienen exactamente el mismo signo y se encuentran aproximadamente al mismo nivel. El tamaño de la economía sigue influyendo positivamente en el comercio. En el mismo sentido, la variable ficticia para la frontera común acusó valores importantes y representativos hasta 1992, antes de que cobrara impulso el acuerdo de comercio preferencial.

¹¹ El lector debería tener en cuenta que en el modelo (1) se utilizó la raíz cuadrada de la distancia, aunque ello no invalida los comentarios incluidos en este párrafo.

CUADRO 5

Pacto Andino, 1985-1995: Segundo modelo de gravedad incluida la infraestructura (de país informante y contraparte). Resultados empíricos (En coeficientes estandarizados)

Año	En $Y_i Y_j$	En dist. geog. del informante	En dist. geog. de contraparte	Variable ficticia ACP	Variable ficticia Border	R ²	Nº
1985	0,782*	-0,207*	-0,179*	-0,034	0,374*	0,687	125
1986	0,775*	-0,278*	-0,161*	-0,087	0,337*	0,695	129
1987	0,798*	-0,243*	-0,182*	-0,017	0,327*	0,688	131
1988	0,843*	-0,302*	-0,127*	-0,031	0,328*	0,764	134
1989	0,802*	-0,338*	-0,135*	-0,010	0,302*	0,704	133
1990	0,840*	-0,267*	-0,107*	0,119*	0,330*	0,722	140
1991	0,841*	-0,262*	-0,142*	0,175*	0,295*	0,765	132
1992	0,825*	-0,215*	-0,196*	0,118*	0,330*	0,777	135
1993	0,806*	-0,199*	-0,187*	0,154*	0,301*	0,795	143
1994	0,770*	-0,191*	-0,203*	0,190*	0,271*	0,747	146
1995	0,750*	-0,227*	-0,211*	0,190*	0,220*	0,729	151

Fuente: estimaciones de los autores.

* Significativo al 5%.

El cuadro 5 muestra también que, hasta 1992, la infraestructura de los países informantes, esto es, los mismos miembros de la Comunidad Andina, influyó más negativamente en el comercio que la de la contraparte en el comercio bilateral. Ello indica claramente que a fines del decenio de 1980 y principios del de 1990, la falta de infraestructura y la consiguiente desventaja respecto de otros países de la región afectaron negativamente las oportunidades de comercio de los miembros del Pacto. Al igual que en muchos países de América Latina, su infraestructura sufrió un deterioro significativo en los años 1980 y principios de los 1990, período en que la región perdió apreciable terreno en relación con los países industrializados y las economías emergentes de crecimiento más acelerado (Calderón y Servén, 2003). Los coeficientes revelan que la falta de infraestructura de los países informantes contribuyó a reducir las posibilidades de comercio en mayor medida que la de su contraparte. En 1989 y 1990, los efectos de la infraestructura del país informante fueron aproximadamente dos y media veces más negativos que los de la contraparte.

Cuando la infraestructura empezó a adquirir importancia dentro de las metas de los gobiernos, los costos del transporte se redujeron y pudieron alcanzarse destinos distintos y más lejanos a precios similares. Aumentó la importancia de la infraestructura de la contraparte comercial mientras que la del país informante se redujo. Los resultados indican que el gran esfuerzo realizado por los países andinos para acrecentar la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura fue fructífero. Además, a partir de 1990 aumentó el valor absoluto de la elasticidad de la distancia. Se logró reducir la escasez de financiamiento con cargo a recursos públicos y mejorar la productividad de la infraestructura (Estache, Wodon y Foster, 2002), con lo cual la distancia volvió a tornarse más flexible. En 1995, la infraestructura de los países informantes y la de sus contrapartes adquirió importancia en la reducción de costos y como factor determinante de la eficiencia.

4. Perspectivas de la infraestructura regional en la Comunidad Andina

La infraestructura no solo debería utilizarse como mecanismo clave para la integración, sino también como un vínculo con el desarrollo sostenible. A continuación, nos referimos brevemente a la situación en que se encuentra la infraestructura en la región andina. Refiriéndonos a las características de los corredores existentes y esbozando la situación de los que parecen

tener mejores posibilidades de desarrollo, tratamos de vincular nuestras conclusiones con la situación real. En efecto, para fomentar el comercio intrarregional y la integración física, los miembros de la Comunidad han comenzado a adoptar medidas comunes en varios frentes orientadas a facilitar y desregular los servicios de transporte, el suministro de energía y las telecomunicaciones.¹² Se adoptaron medidas concretas respecto de todos los medios de transporte, incluido el transporte multimodal, para establecer los principios y criterios necesarios para proporcionar servicios eficientes.¹³

Al creciente comercio intrarregional de la Comunidad Andina, examinado en los párrafos anteriores, se sumó la concentración de los mercados. El par de países que tiene mayor participación en el comercio intrarregional es el formado por Colombia-República Bolivariana de Venezuela, mientras que el de Colombia-Ecuador se sitúa en segundo lugar.

Según el BID (2000), en Sudamérica los flujos comerciales se concentran en torno a un número reducido de corredores y centros de actividad conexos, pero solo uno de los seis principales se encuentra en la Comunidad Andina. Los flujos más importantes no corresponden a la Comunidad, sino al Cono Sur, en que Brasil, Chile y, hasta 2001, Argentina ocuparon los principales lugares (cuadro 6). Con todo, el centro Colombia-Venezuela, que conecta a Bogotá y Caracas, mueve más de 3 millones de toneladas anuales de carga y lo supera únicamente el de Argentina-Brasil. La mitad de esta carga, que en 1998 ascendió a 2.577,8 millones de dólares, se transporta en camión y el resto por transporte fluvial y marítimo. También existe una línea de transmisión eléctrica de 380 MW de capacidad. La corriente de comercio entre Ecuador y Colombia, que en 1998 ascendió a 856,5 millones de dólares, ocupa el noveno lugar en importancia. El comercio intrarregional está aumentando gradualmente. En 2002, cerca de 50% de los bienes comerciados fueron productos de alto valor agregado, y en el 50% restante, de bajo valor agregado, se destaca el petróleo.

Ya se examinaron los distintos problemas conceptuales, marcos de análisis y medidas orientadas a desarrollar la infraestructura regional que se están aplicando en la

¹² www.comunidadandina.org/servicios/trans.htm.

¹³ En el campo del transporte terrestre, por ejemplo, las Decisiones 398 (pasajeros) y 399 (mercancías) establecieron las condiciones contractuales y las responsabilidades del transportista y del usuario, y mediante la Decisión 467 se reglamentó el transporte internacional por carreteras. La Resolución 300 reguló la Decisión 399, estableciendo los formularios que deben utilizar las autoridades y los transportistas. Asimismo, en el caso del transporte marítimo y del transporte aéreo se tomaron importantes medidas orientadas a uniformar las políticas y a aumentar la competitividad de las empresas.

CUADRO 6

Sudamérica: diez principales relaciones de comercio bilateral, 1998
(En millones de dólares)

Asociados en comercio bilateral	Flujos	%
Argentina-Brasil	14 411,3	38,64
Colombia-Venezuela (Rep. Bol. de)	2 577,8	6,91
Argentina-Chile	2 413,5	6,47
Brasil-Chile	1 851,0	4,96
Brasil-Uruguay	1 815,6	4,87
Brasil-Paraguay	1 598,7	4,29
Brasil-Venezuela (Rep. Bol. de)	1 367,3	3,67
Argentina-Uruguay	1 338,1	3,59
Colombia-Ecuador	856,5	2,30
Argentina-Paraguay	751,7	2,02

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2000).

Comunidad Andina. Sin embargo, en la búsqueda de una visión estratégica común para alcanzar el desarrollo que sea válida no solo en la región andina, sino para toda América Latina, la Comunidad se incorporó a la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA).

La IIRSA es un concepto político y estratégico regional basado en el desarrollo de un eje de integración que comprende los 12 países de Sudamérica. Representa una nueva forma de abordar las tareas de planificación, coordinando tanto las políticas sectoriales nacionales como la realización de proyectos que sean compatibles con las políticas de los asociados regionales. Por lo tanto, al analizar los corredores posibles habría que tener presente aquellos en que participan los países andinos como integrantes de la Comunidad Andina y también los que comunican con los demás socios comerciales actuales y potenciales de América Latina.

Los centros de intercambio que canalizan los flujos principales se complementan con otros en que el volu-

men transado es menor, pero que tienen un importante potencial de crecimiento. Estos corredores de menor importancia en términos de volumen son precisamente aquellos en que nuevas inversiones pueden generar más rentabilidad al reducir los estrangulamientos y ampliar la capacidad. El hecho de abordar el regionalismo, a partir de un conjunto de centros de actividad y de corredores, permite identificar flujos que podrían estimularse promoviendo la integración en distintos campos, aprovechando las complementariedades entre las distintas economías y creando planes orientados a vincular a otras regiones con las redes existentes. Este enfoque apunta a convertir los centros de actividad comercial en ejes de integración y desarrollo en que la infraestructura no se considera en forma aislada, sino como parte de un conjunto de actividades, vinculando —mediante distintos tipos de integración— las inversiones físicas con los aspectos sociales del desarrollo.

Los resultados que hemos obtenido confirman la importancia de lo antes señalado y constituyen un estímulo adicional para emprender este tipo de actividades. Sin embargo, existen varias alternativas para las inversiones en infraestructura: desde las de tipo local o interno (el “costo país”) a las que favorecen a los socios situados a mayor distancia. Desde el punto de vista del desarrollo regional, las más adecuadas son las primeras y las vinculadas con la IIRSA, sea dentro o fuera de la Comunidad.

El funcionamiento de nuevas zonas de libre comercio en la región, tales como la de Mercosur-Comunidad Andina, podrían cambiar el mapa comercial de Sudamérica. La información proporcionada en este trabajo indica que una de las prioridades que deberían tenerse presentes en este tipo de acuerdos es el desarrollo de los centros de actividad y corredores pertinentes.

VI

Conclusiones

En el presente trabajo se estudiaron tres modelos de gravedad diferentes, pero relacionados. El primero comprobó la importancia del acuerdo de comercio preferencial andino y de la proximidad geográfica en las corrientes comerciales de sus miembros. El segundo y el tercero también tuvieron presente la evolución del acuerdo, así como los aspectos relacionados con la

proximidad, pero incluyeron el papel que desempeña la infraestructura. Uno de los modelos evaluó la importancia general que tiene acortar la distancia entre los socios en el comercio bilateral, y el otro separó los efectos de la dotación de infraestructura por importador y exportador, a fin de determinar cuál es más importante para acortar la distancia física.

Todos los resultados confirmaron que en materia de comercio el tamaño de la economía tiene una importancia decisiva. Cabe destacar que, incluso dentro de los acuerdos regionales, dicho tamaño define en qué medida un país determinado tiene poder de negociación. Cuando se trata de comercio, lo que interesa a los Estados es su capacidad de compra y, por lo tanto, el poder económico de los demás. Y como el tamaño de la economía no puede modificarse fácilmente mediante políticas de corto plazo, para estimular no solo el comercio, sino también el crecimiento, al comienzo los países deberían centrar la atención en variables tales como la infraestructura o los acuerdos de comercio preferencial. Aun así, toda negociación regional debe tener presente el tamaño de las economías.

El primer modelo de gravedad confirmó que la Comunidad Andina influyó favorablemente en el comercio dentro de la región y con terceros países. Tanto la evolución positiva como el bajo valor de los coeficientes implican que el acuerdo de comercio preferencial se fue fortaleciendo lentamente, debido a la complejidad y al elevado número de excepciones del proceso de integración. El segundo modelo confirmó que el acuerdo de comercio preferencial solo adquirió importancia en los años 1990, cuando los miembros pusieron en marcha la Zona de Libre Comercio. También puso de manifiesto que su impacto es mayor cuando se tiene en cuenta la dotación de infraestructura. Reduciendo el costo y mejorando la calidad de los sistemas de transporte mediante el desarrollo de la infraestructura facilita el acceso a los mercados internacionales y estimula el aumento del comercio.

A medida que en el mundo se arraiga el nuevo regionalismo (BID, 2002) y que la liberalización continúa reduciendo los aranceles y los obstáculos al comercio, el grado real de protección atribuible a los costos del transporte asociados a una infraestructura deficiente puede ser considerablemente superior al que proporcionan los aranceles. No hay duda alguna de que la Comunidad Andina debería replantear la forma de abordar el proceso de integración, poniendo en marcha mecanismos adecuados para mejorar su estabilidad geopolítica, atraer inversión extranjera directa, fomentar una cooperación regional de carácter funcional —especialmente en materia de infraestructura— y mejorar su posición negociadora a nivel económico y político frente a otros países o agrupaciones. Pero también debería fomentar un nuevo tipo de integración que, en vez de limitarse a adoptar medidas relacionadas con el comercio, se oriente hacia la cooperación en distintos frentes y hacia la competencia a nivel mundial. De lo contrario, los efectos del acuerdo

de comercio preferencial se irán diluyendo gradualmente a medida que en otros países de América Latina se reduzcan los aranceles en virtud de nuevos acuerdos regionales. Con esto, el comercio bilateral dependerá en último término de los costos y de la competitividad. Sin embargo, la única forma de lograrla es mejorando los servicios logísticos y de transporte en todas las etapas de la cadena de producción y distribución, y la consiguiente reducción de los costos generada por un tipo más amplio de integración regional.

El segundo modelo también demostró que el hecho de tener una frontera común que permita el comercio fronterizo ya no influye tanto. A medida que se redujeron los costos del transporte y que se fue afirmando el acuerdo de comercio preferencial, promoviendo también el mejoramiento de la infraestructura, las fronteras fueron perdiendo importancia. Sin embargo, como la principal modalidad de transporte de gran parte del creciente flujo de mercancías es el transporte terrestre y el comercio fronterizo es importante fuente de actividad económica entre vecinos, para integrar eficazmente las economías nacionales es preciso que las fronteras interandinas cuenten con equipamiento adecuado. Esto último es fundamental para abrir corredores comerciales y centros de desarrollo que conecten a través de las fronteras las regiones interiores de los países andinos con puertos del Pacífico y el Atlántico. Estos corredores permitirán que se establezcan verdaderos cruces de caminos, cuya principal ventaja será su ubicación geográfica privilegiada.

Una vez más, la evolución, signo, significancia y valores de la variable correspondiente a la distancia geográfica pusieron de relieve la importancia de la infraestructura para el comercio. Asimismo, constituyen una fuerte señal de que, en la medida en que el Pacto Andino llegue a ser un acuerdo de integración más amplio y perfeccionado, la infraestructura es la variable más manejable con que cuentan los gobiernos para reducir los costos del transporte.

Los resultados del último modelo de gravedad, que considera por separado la infraestructura de los países andinos y la de sus contrapartes, revelan que actualmente la infraestructura de un país es un factor decisivo no solo para importar los bienes que necesita localmente, sino también para reunir los requisitos necesarios como asociado comercial. El mejoramiento de la infraestructura en los países pobres o de ingresos medianos, como los países andinos, trae consigo una elevada rentabilidad global en materia de comercio (Brun, Carrère y otros, 2002).

Por último, el mejoramiento de la infraestructura no solo debe considerarse como un mecanismo para

aumentar el comercio en el marco de la cooperación funcional entre las economías sudamericanas, sino como un importante factor de desarrollo que permitirá

que la región en su conjunto sea más competitiva a la vez que un socio atractivo para otras ubicaciones más distantes.

APÉNDICE

El índice de la infraestructura

Para construir un índice de la infraestructura, los autores han utilizado diferentes métodos. Owen (1987) clasificó los países en función de su infraestructura utilizando un promedio lineal de varias medidas de esta y atribuyendo un valor de 100 a un país determinado con el cual relacionó a los demás. Hulten (1996) optó por normalizar los datos individuales sobre la infraestructura en cuartiles. A continuación, asignó un valor a cada uno de ellos y a partir de esta clasificación construyó un índice con los promedios (Calderón y Chong, 2004). El índice que obtuvieron Limão y Venables (2001) se basó en cuatro variables: kilómetros de caminos, de carreteras pavimentadas y de líneas férreas por kilómetro cuadrado del territorio, y troncales telefónicas por persona. Para normalizar las variables utilizaron los componentes de los factores además de una función Cobb-Douglas de la producción. En todo caso, los autores —al igual que otros que utilizan sistemas parecidos— afirmaron que, en general, la normalización no influye en los resultados. Martínez-Zarzoso y Nowak-Lehmann (2002) utilizaron las mismas cuatro variables de la infraestructura, pero normalizaron solamente la variable relativa a líneas telefónicas para 1.000 personas, obteniendo un promedio simple para el índice de la infraestructura de cada país.

El índice que utilizamos en este trabajo se calculó sobre la base de cinco variables de la infraestructura: las cuatro utilizadas por Limão y Venables (2001) más los kilowatts de capacidad de generación eléctrica. Por lo general, las variables correspondientes a cantidad se normalizaron a fin de que no dependan del tamaño del país. Por lo tanto, las troncales telefónicas y los kilowatts de electricidad se dividieron por la población, y los caminos, carreteras pavimentadas y ferrocarriles se normalizaron por kilómetro cuadrado de superficie del país. Este procedimiento se basó en Canning, para quien era adecuado normalizar los productos competidores de acuerdo con la población, puesto que la cantidad de bienes dividida por la población indica el consumo promedio.¹⁴ Sin embargo,

en el caso de productos que compiten, el consumo promedio per cápita no se obtiene normalizando por la población, puesto que al disponer de un determinado nivel de infraestructura no competitiva el incremento de la población no reduce el consumo promedio. Por eso tiene sentido normalizar los datos sobre la infraestructura de transportes por superficie, como lo hicieron Ingram y Liu (1997), Limão y Venables (2001) y también nosotros.

Los kilowatts de electricidad se incluyeron debido a que la electricidad contribuye a la actividad económica en general, y es fundamental en las actividades relacionadas con las telecomunicaciones, la computación y la maquinaria. Además, al menos en un punto del proceso de transporte y comercio la mayoría de las actividades depende de la electricidad, por ejemplo, el funcionamiento de los puertos y el procesamiento de información. Por otra parte, la electrificación adecuada de los caminos permite el transporte seguro y eficiente de las mercancías, sobre todo de noche, que es precisamente cuando tiene lugar gran parte del transporte por carreteras en los países andinos.

Por falta de datos comparables entre países y respecto de un lapso de tiempo adecuado, excluimos la información relacionada con puertos y aeropuertos, que representan una proporción menor de la dotación de infraestructura. Por la misma razón, en materia de energía solo se incluyó la electricidad. Además, el análisis solo contempla la cantidad y no la calidad de las existencias, ya que prácticamente no hay información sobre la eficiencia de los servicios.

El índice final es un promedio lineal de las cinco variables (normalizadas) de la infraestructura, calculado para cada país de la muestra en el período 1985-1995. El valor del índice para los países respecto de los cuales se realizan las regresiones puede solicitarse a los autores. Como se dijo, al normalizar las variables de la infraestructura se eliminan los efectos del tamaño. De ahí las elevadas cifras que registran algunos países pequeños, como Bélgica, los Países Bajos y Japón, cuya infraestructura está bien desarrollada, pese a que en términos de kilómetros o de número de teléfonos parecen disponer de menos infraestructura.

(Traducido del inglés)

¹⁴ Un producto es de carácter competitivo cuando el uso que un agente hace de él excluye el uso simultáneo del mismo producto por otros agentes. (Véase "Non-rival productivity inputs", disponible en: www.hassler-j.iies.su.se/Courses/macro/2000/growth3.pdf).

Bibliografía

- Anderson, J. E. y E. van Wincoop (2003): Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle, *The American Economic Review*, vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000): *A New Push for Integration of Regional Infrastructure*, Washington, D.C.
- (2002): *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Washington, D.C.
- (2004): *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, Washington, D.C.
- Bougheas, S., P. Demetriades y E. Morgenroth (1999): Infrastructure, transport costs and trade, *Journal of International Economics*, vol. 47, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Brun, J.F., C. Carrère y otros (2002): *Has Distance Died? Evidence from a Panel Gravity Model*, CEPR Discussion Paper, N° 3500, Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Calderón, C. y L. Servén (2003): The output cost of Latin America's infrastructure gap, en W. Easterly y L. Servén (comps.), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Calderón, C. y A. Chong (2004): Volume and quality of infrastructure and the distribution of income: an empirical investigation, *Review of Income and Wealth*, vol. 50, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Carrillo, C. y C.A. Li (2002): *Trade Blocks and the Gravity Model: Evidence from Latin American Countries*, Working Paper, Essex, Colchester, Reino Unido, Universidad de Essex.
- Comunidad Andina (s/f): Flujos comerciales intercomunitarios por modos de transporte, 1997-1999. Disponible en www.comunidadandina.org.
- Echavarría, J.J. (1998): Flujos comerciales en los países andinos: ¿liberalización o preferencias regionales? *Coyuntura económica*, vol. 28, N° 3, Bogotá, D.C., Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Estache, A., Q. Wodon y V. Foster (2002): *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Directory of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Frankel, J. (1997): *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Hulten, C.R. (1996): *Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have*, NBER Working Paper, N° 5847, Cambridge, Massachusetts.
- Hummels, D. (1998): *Toward a Geography of Transport Costs*, Chicago, Universidad de Chicago, inédito.
- (1999): *Have International Transport Costs Declined?*, Chicago, Universidad de Chicago, inédito.
- Ingram, G. y Z. Liu (1997): *Motorization and the Provision of Roads in Countries and Cities*, Research Working Paper, N° 1842, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Krugman, P. (1991): The move toward free trade zones, *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Kansas City, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Limão, N. y A. Venables (2001): Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs and trade, *World Bank Economic Review*, vol. 15, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martínez-Zarzoso, I. y F. Nowak-Lehmann (2002): *Explaining Mercosur Sectoral Exports to the EU: The Role of Economic and Geographical Distance*, Working Paper N° 85, Goettingen, Ibero-American Institute for Economic Research (IAI), Universidad de Goettingen.
- Owen, W. (1987): *Transportation and World Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Porojan, A. (2000): *Trade Flows and Spatial Effects: The Gravity Model Revisited*, Discussion Paper, N° 00/04, Exeter, University of Exeter, School of Business and Economics.
- Summers, R. y A. Heston (1991): The Penn world tables (mark 5): an expanded set of international comparisons 1950-1988, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Wilson, J. (2003): Trade facilitation, WTO rules, and capacity building: What's at stake?, *Development Outreach*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., World Bank Development Institute.

Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe

Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben

En países especializados en productos no renovables, a los desafíos que usualmente enfrenta la política fiscal hay que sumar los que derivan de las características intrínsecas de estos bienes. Entre aquellos países en cuyas exportaciones la participación de productos no renovables representa más del 20%, sobresalen Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tabago y la República Bolivariana de Venezuela. Este artículo examina la relación entre la mejora de los términos de intercambio en estos países y los desafíos a los que debe enfrentarse su política fiscal. Para ello analiza la importancia de la explotación de estos productos, pasando revista a la evolución de sus precios y a su efecto sobre los términos de intercambio. Asimismo, considera el desempeño de estos países en relación con las características más salientes de la política fiscal en la región, y analiza la evolución de las cuentas públicas ante los recientes aumentos de los precios, haciendo hincapié en su impacto y las decisiones de política adoptadas.

Juan Pablo Jiménez
Oficial de Asuntos Económicos,
División de Desarrollo Económico,
CEPAL

✉ juanpablo.jimenez@cepal.org

Varinia Tromben
Asistente de investigación,
Área de Políticas Presupuestarias
y Gestión Pública,
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
✉ Varinia.tromben@cepal.org

I

Introducción

...Como sabían bien quienes en el siglo XVIII se habían inclinado sobre el enigma de ese gigantesco imperio dominado por una de las más arcaicas naciones de Europa, lo que había movido a los conquistadores era la búsqueda de metal precioso...

Halperín Donghi (1990)

América Latina y el Caribe ha sido tradicionalmente un importante proveedor de recursos energéticos y minerales. La región contribuye con el 13% del petróleo que se produce a nivel mundial y posee el 10% de sus reservas mundiales, y Chile es el primer productor y exportador de cobre, representando en promedio el 35% de la producción mundial. Por esta razón, las recurrentes fluctuaciones en los precios de estos bienes tienen un significativo impacto en las economías de los países especializados en estos productos.

Entre los numerosos dilemas que esta situación plantea, dos son las preguntas dominantes que enfrentan los hacedores de política fiscal en los períodos de auge. La primera es cómo aprovechar el aumento de los precios de estos productos en términos de ingresos fiscales y, la segunda, qué uso debiera darse a los excedentes fiscales generados para evitar los problemas macroeconómicos que suelen plantear estos períodos de bonanza.

En cuanto al primer interrogante, las herramientas que se utilicen van a depender ante todo de si la propiedad de estos recursos no renovables es pública o privada. La forma más directa de transformar en ingresos fiscales lo que se obtiene por la explotación de estos productos ha sido la participación de los gobiernos en su extracción a través de empresas de propiedad pública. En la medida en que sean de propiedad privada, la recaudación fiscal proveniente de estos sectores se obtiene mediante una combinación de instrumentos tributarios que gravan la explotación y comercialización de los recursos no renovables: regalías, impuestos sobre los ingresos e impuestos sobre las utilidades, aplicables a las empresas que explotan este tipo de recursos. Además, en los últimos años, coincidiendo con el significativo aumento

de los precios de estos productos, algunos países han introducido nuevos instrumentos: en Chile se estableció el impuesto específico sobre los ingresos operacionales mineros y en Bolivia se aprobó el impuesto directo sobre los hidrocarburos y sus derivados.

El segundo interrogante se relaciona con el papel que desempeña la política fiscal en la estabilización de la economía. En este sentido, con frecuencia se recomienda que durante los períodos de bonanza de la economía las autoridades fiscales debieran influir sobre el nivel de actividad mediante la restricción del gasto público y que, por el contrario, en períodos de recesión la política fiscal debiera contribuir a reanimar la economía.

Por ello suele recomendarse que en el diseño de la política fiscal se tenga en cuenta su función estabilizadora. Esta política debiera tener por objetivo disociar la evolución de los ingresos, fuertemente influenciados por el ciclo económico, de la evolución del gasto. En la región los países han buscado diversas formas de respuesta, que van desde decisiones discrecionales de política fiscal a mecanismos más institucionalizados, como reglas fiscales o fondos de estabilización.

Además, en los últimos años, coincidiendo con las variaciones al alza de los precios de los bienes minerales y energéticos y su consecuente impacto en los ingresos fiscales, los países están debatiendo distintos mecanismos que les permitan reglar la utilización de los excedentes generados.

Con estos objetivos en mente, el trabajo se ha ordenado de la siguiente manera. A continuación, se analiza la importancia de la explotación de los productos no renovables en la región (sección II). Se considera la evolución de los precios de estos bienes en los últimos años y su impacto sobre la relación de precios del intercambio de los países especializados en estos productos (sección III). Se examina el desempeño de los países considerados en función de las principales

□ Los autores agradecen los comentarios de Omar Bello, Guillermo Cruces, Osvaldo Kacef y Ricardo Martner, así como los de un juez anónimo a un texto preliminar. No obstante, todas las opiniones, errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

características de la política fiscal en la región, y se analiza la evolución de las cuentas públicas ante los aumentos de los precios en los últimos años, haciendo hincapié en su impacto y en las decisiones de política

adoptadas (sección IV). Por último, en la sección V se presenta una serie de conclusiones relacionadas con la política fiscal que aplican estos países y su experiencia reciente.

II

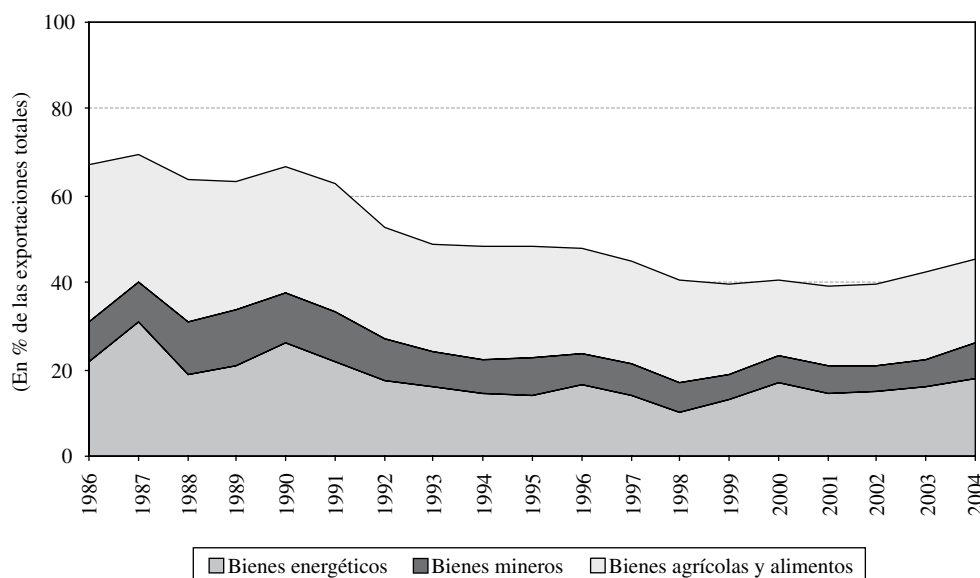
La explotación de los productos no renovables en la región

América Latina ha sido tradicionalmente una fuente clave de productos primarios para el mundo. Ya en los primeros trabajos de la CEPAL encontramos referencias a la importancia de la región en la provisión de productos básicos.¹ Como se observa en el gráfico 1, los bienes primarios siguen representando una parte significativa de las exportaciones totales de la región.

Pese al significativo esfuerzo de diversificación de las exportaciones que han hecho los países de la región en los últimos años, en gran parte de ellos hay uno o dos bienes primarios que siguen manteniendo una importante participación en el total exportado. El cuadro 1 muestra aquellos productos primarios que representaron más de 10% de las exportaciones del respectivo país en el año 2004.

GRÁFICO 1

América Latina y el Caribe: exportaciones de productos primarios, 1986-2004
(En porcentajes de las exportaciones totales)



Fuente: CEPAL, con información de COMTRADE, base de datos de comercio de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

¹ En *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, encontramos la siguiente cita: "En ese esquema a América Latina venía a corresponderle como parte de la pe-

riferia del sistema económico mundial el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales" (Prebisch, 1949).

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: países dependientes de la exportación de un bien primario, 2004

(Porcentajes de las exportaciones totales del país respectivo)

Producto primario	Más de 50% de las exportaciones totales	Entre 20 y 49% de las exportaciones totales	Entre 10 y 19% de las exportaciones totales
<i>Bienes energéticos</i>			
Petróleo crudo y sus derivados	Venezuela (Rep. Bol. de) (81,5) Ecuador (53,2)	Barbados (35,4), 2003 Colombia (25,2) México (38,3) ^a Trinidad y Tabago (38,5), 2003	Argentina (14,3)
Gas natural		Bolivia (27,7), Trinidad y Tabago (20,6), 2003	
<i>Bienes minerales</i>			
Bauxita y aluminio	Jamaica (65,6), 2002		
Carbón			Colombia (10,6)
Cobre		Chile (46,1)	Perú (19,6)
Oro			Perú (18,6)
<i>Bienes agropecuarios</i>			
Café			Guatemala (11,2) Honduras (18,4), Nicaragua (17,4) Costa Rica (9,3), Ecuador (13,2), Honduras (11,3), Panamá (12,2) Argentina (11,8)
Plátano		Dominica (20,5%)	
Soja		Paraguay (42,4)	
Pescado		Panamá (38,5)	
Crustáceos y moluscos		Belice (25,7) (2003)	Panamá (14,6)
Vacuno (ganado y carne)		Uruguay (20,6) Nicaragua (20,1)	

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas.

^a Las exportaciones totales de México no incluyen las de maquila.

Entre los países especializados en la exportación de productos no renovables (lo que incluye bienes energéticos y bienes minerales, a los que en adelante denominaremos productos no renovables) sobresalen Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tabago y la República Bolivariana de Venezuela. Estos países, de acuerdo con la participación media de tales productos en sus exportaciones totales (cobre en Chile, hidrocarburos en Bolivia y Trinidad y Tabago, petróleo en los restantes países) durante el período 1980-2005, se pueden clasificar en tres grupos (gráfico 2 y cuadro 1):

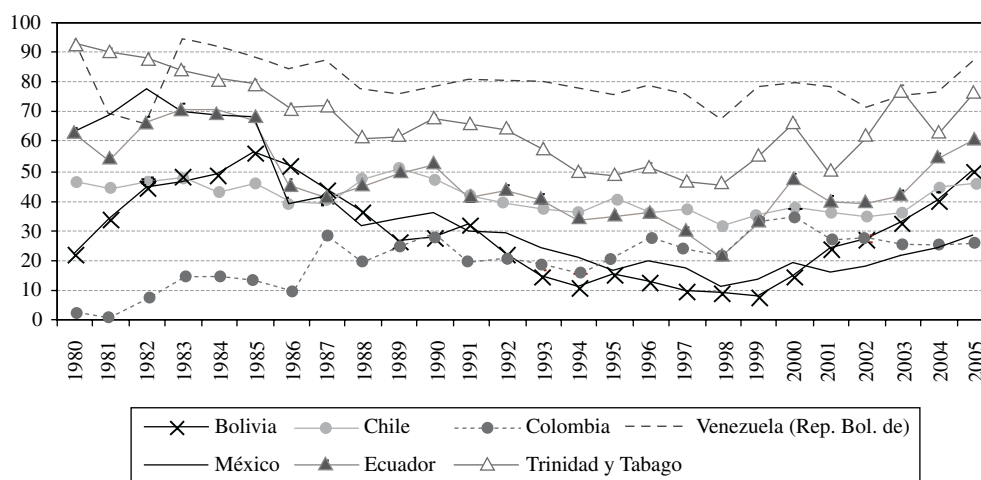
- En el primer grupo se hallan la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago. Para la República Bolivariana de Venezuela, la participación anual media de las exportaciones de

petróleo en sus exportaciones totales fue de 79% en el período considerado, y excepto en tres años (1981, 1982 y 1998), la cifra superó el 70%. Para Trinidad y Tabago, la participación media anual de las exportaciones de hidrocarburos (petróleo y gas natural) en sus exportaciones totales fue de 66%.

- En el segundo grupo se cuentan Chile y Ecuador, cuyas exportaciones de cobre en el primer caso y de petróleo en el segundo registraron una participación anual media superior a 40% de las exportaciones totales (40,9% para Chile y 45,6% para Ecuador).
- En el tercer grupo se encuentran Bolivia, Colombia y México, con una participación de los productos no renovables en sus exportaciones totales de entre 20 y 35%.

GRÁFICO 2

América Latina (siete países): exportaciones de productos no renovables de cada país, 1980-2005^a
(Porcentajes de las exportaciones totales de cada uno)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Para Colombia, Ecuador, México y Venezuela (Rep. Bol. de) corresponde a las exportaciones de petróleo. En el caso de Bolivia y Trinidad y Tabago corresponde a las exportaciones de hidrocarburos (excepto en el caso de Bolivia para el período 1980-1989 donde solo corresponde a gas natural). En el caso de Chile corresponde a las exportaciones de cobre y molibdeno.

III

La evolución de los precios de los productos básicos

En los últimos años, los precios de los productos básicos que exporta América Latina y el Caribe han registrado un significativo aumento. Entre ellos, el mayor incremento lo exhibieron los productos energéticos, seguidos por los metales y minerales.

Según CEPAL (2006), y como lo ilustra el gráfico 3, tanto el índice total de productos básicos como el de los productos energéticos y minerales están en la fase expansiva del ciclo y sus precios son superiores a las tendencias de las series. En ese sentido, el ciclo actual se diferencia de anteriores por la magnitud y duración de la fase de recuperación.

En la serie del índice de precios de los productos energéticos (constituido en un 70% por el petróleo crudo) se observan fuertes aumentos en los últimos dos años (2004-2005). El incremento del precio del petróleo se ha debido fundamentalmente a la expansión de la

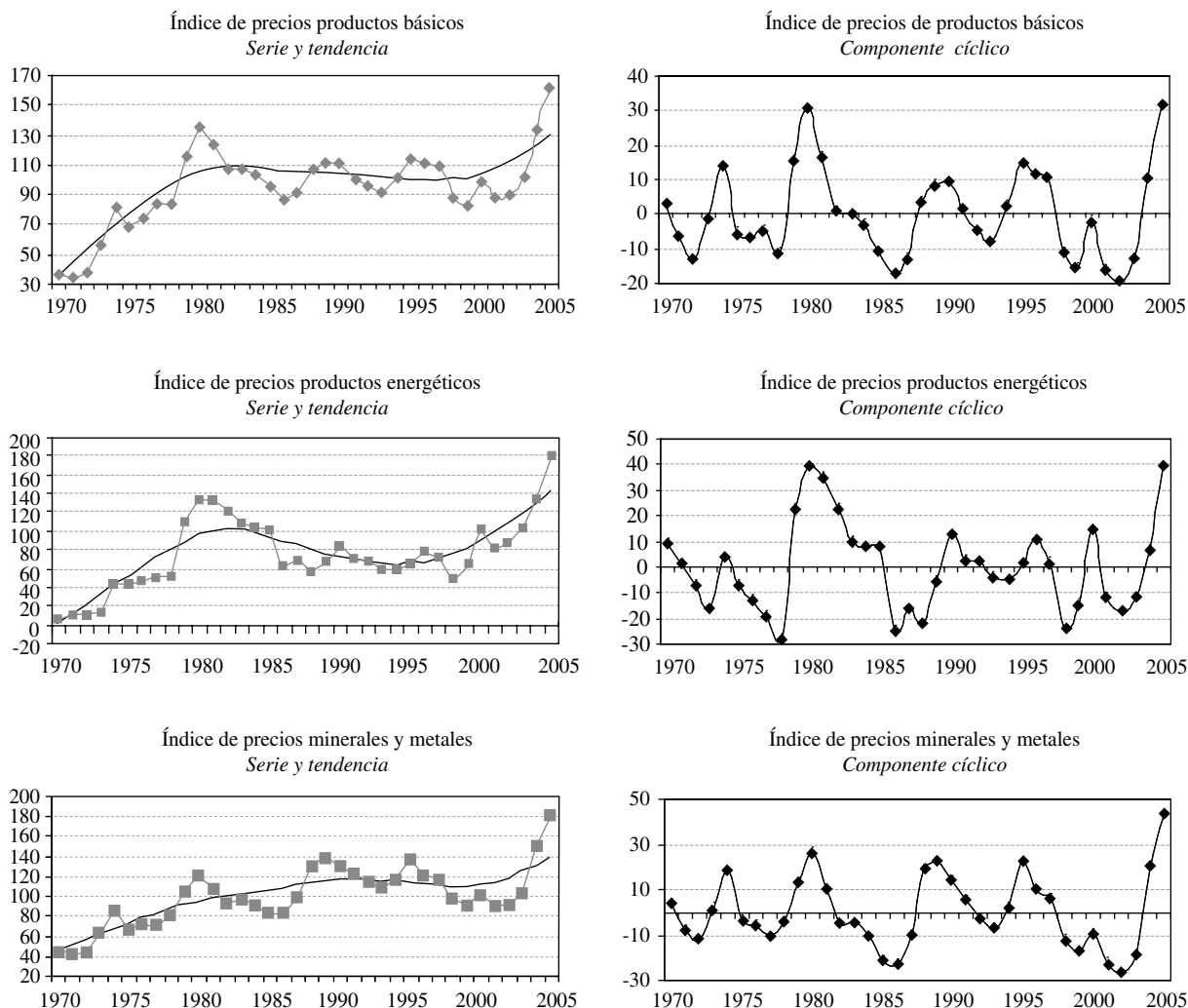
demanda de crudo (impulsada por China e India); en el caso de los metales, el alza de los precios se ha debido a la expansión de la demanda externa, combinada con bajos inventarios.²

En lo que se refiere al petróleo, en los últimos años su precio registró importantes fluctuaciones (gráfico 4). Luego de un período de grandes alzas en la década de 1970 y la primera mitad de la década de 1980, los precios se mantuvieron relativamente estables (con un salto en 1990-1991, durante el conflicto en Medio Oriente) hasta 1997. A partir de ese año la volatilidad se acentuó notablemente, observándose significativos aumentos en los últimos años.

² Véanse más detalles en CEPAL (2006) y Ovalle (2006).

GRÁFICO 3

América Latina y el Caribe: índice de precios, series, tendencias y componentes cíclicos, 1970-2005
(2000=100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

El precio del cobre también ha mostrado una gran variabilidad en los últimos 25 años, aunque menor que la del precio del petróleo.³ Puesto que Chile es el primer productor y exportador de cobre a escala mundial (genera en promedio 35% de la producción mundial del cobre de mina), su política minera tiene una influencia directa sobre el precio de este producto en el mercado internacional. Durante la década de 1990 la producción

de cobre y la inversión cuprífera en Chile se incrementaron fuertemente y la sobreproducción consecuente habría inducido una significativa baja en el precio del mercado internacional. Desde 2002, el precio del cobre, como el del petróleo, retoma el ciclo expansivo debido fundamentalmente a la creciente demanda por parte de las grandes economías asiáticas.⁴

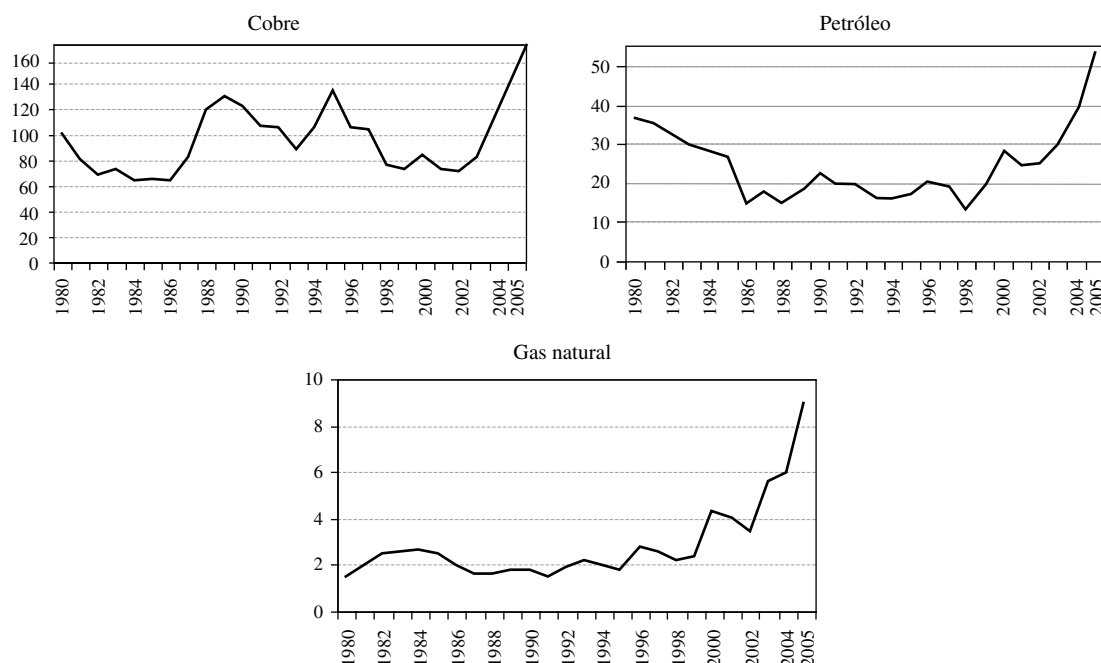
³ En Jiménez y Tromben (2006) se muestra que para el período 1957-2005 el coeficiente de variación del cobre es menor que para el petróleo y el gas.

⁴ Para más detalle en relación con la entrada de la República Popular China en el mercado global y su impacto en la demanda de bienes primarios, véase Kaplinsky (2005). De acuerdo con este autor, se identifican tres tendencias que tienen un significativo impacto sobre la evolución de los términos de intercambio de la región: i) no es

GRÁFICO 4

Precios del cobre, el gas natural y el petróleo, 1980-2005

(En centavos de dólares por libra para el cobre, dólares por millones de unidades termales británicas para el gas natural y dólares por barril para el petróleo)



Fuente: Banco Mundial.

El significativo incremento en los precios de los productos en los que se especializa la región permitió una fuerte mejora en la relación de precios del intercambio. La alta participación relativa de los productos básicos en el total de exportaciones se traduce en que los términos de intercambio de la región guardan una relación estrecha con el índice de precios de los productos básicos de exportación. De acuerdo con CEPAL (2006), existe una correlación estadísticamente significativa entre estas dos variables, de 0,65 desde principios de la década de 1990. No obstante, como se observa en el gráfico 5, este proceso muestra importantes diferencias entre países.

Los países que registraron una mejora más pronunciada en los términos de intercambio en el período 2003-2005 son la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, Chile y Colombia. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador y Colombia esta

mejora es reflejo del alto precio del petróleo. En el caso de Chile, país importador de petróleo, ella se debe a que el alza del precio del cobre compensó con creces el aumento del precio del crudo.

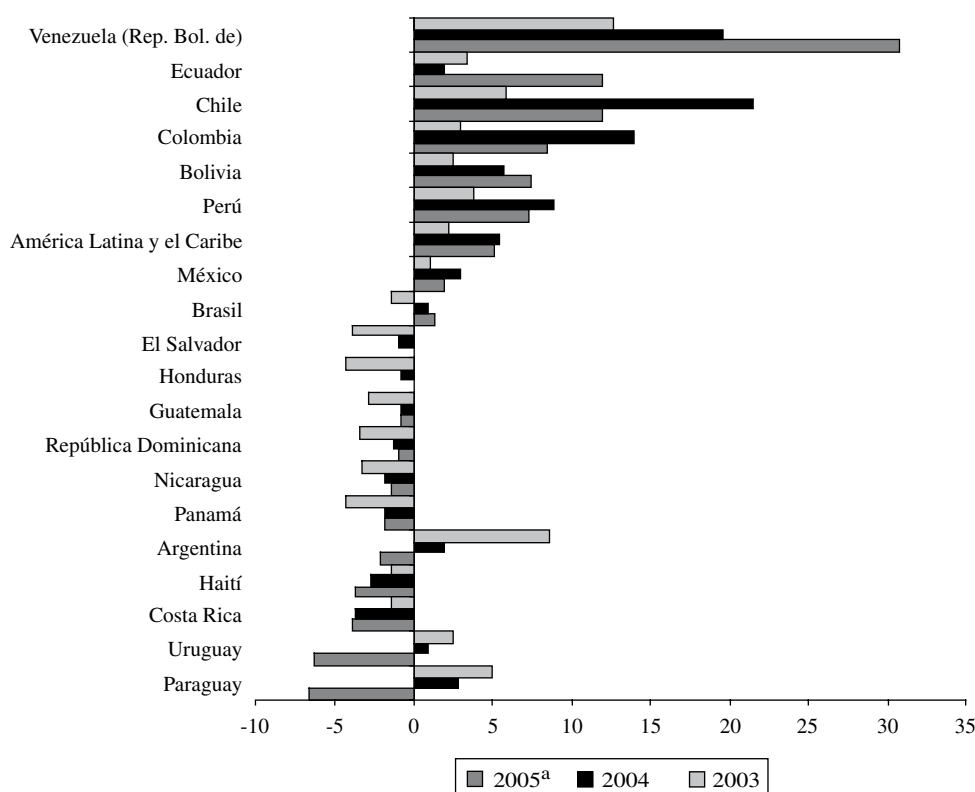
En los últimos años, la creciente participación de las grandes economías asiáticas en el comercio internacional ha tendido, por una parte, a cambiar la estructura de la demanda global a favor de las materias primas y de ciertas manufacturas y, al mismo tiempo, ha provocado un considerable aumento de la oferta de un gran número de productos manufacturados. Como resultado, los términos de intercambio de América Latina se han recuperado de la caída del decenio de 1980 y su evolución muestra una tendencia volátil, pero positiva, desde la década de 1960.⁵ Esta nueva estructura de la oferta y la demanda mundial de bienes podría dar lugar a cambios de largo plazo en la tendencia de los precios de los productos primarios y los productos básicos manufacturados, lo que debe tenerse especialmente en cuenta al diseñar los instrumentos fiscales.

inevitable que los precios de los "bienes primarios blandos" caigan; ii) aparecen dudas sobre si efectivamente los precios de los productos manufacturados seguirán aumentando, sobre todo, aquellos en que China participa; iii) el precio de muchos de los "bienes primarios duros", que registraban una importante declinación en el largo plazo, están creciendo desde comienzos de la década del 2000.

⁵ Véase CEPAL (2005a y 2005b).

GRÁFICO 5

América Latina: relación de precios del intercambio, 2003, 2004 y 2005
(Variación porcentual)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

IV

La política fiscal en países exportadores de productos no renovables

Con el objeto de examinar la política fiscal que han llevado adelante los países bajo análisis, se dividirá esta sección en dos apartados. En primer lugar, se analizará cuál ha sido el comportamiento de estos países en relación con las características más salientes de la política fiscal en América Latina. En segundo lugar, se examinará, particularmente en estos países, el desempeño que han tenido ante el auge de precios de los últimos años, haciendo hincapié en dos de los aspectos principales que

debe enfrentar su política fiscal: cómo los gobiernos logran captar los recursos provenientes de los productos no renovables y, sobre todo, el impacto en los ingresos fiscales del aumento de los precios de los productos, para luego analizar de qué manera han manejado esta abundancia para atenuar su impacto sobre el gasto.

A los desafíos que habitualmente enfrenta la política fiscal en países cuya estructura productiva se concentra en productos no renovables, se les deben sumar los que

derivan de las características intrínsecas de estos productos. Lo imprevisible y volátil de sus precios puede complicar la política fiscal, dificultando la tarea de determinar el nivel apropiado y sostenible de gasto público.⁶ Además, puesto que los yacimientos son agotables, al diseñar las políticas fiscales es preciso incorporar consideraciones de equidad entre diferentes generaciones.⁷

1. Solvencia, volatilidad y ciclo

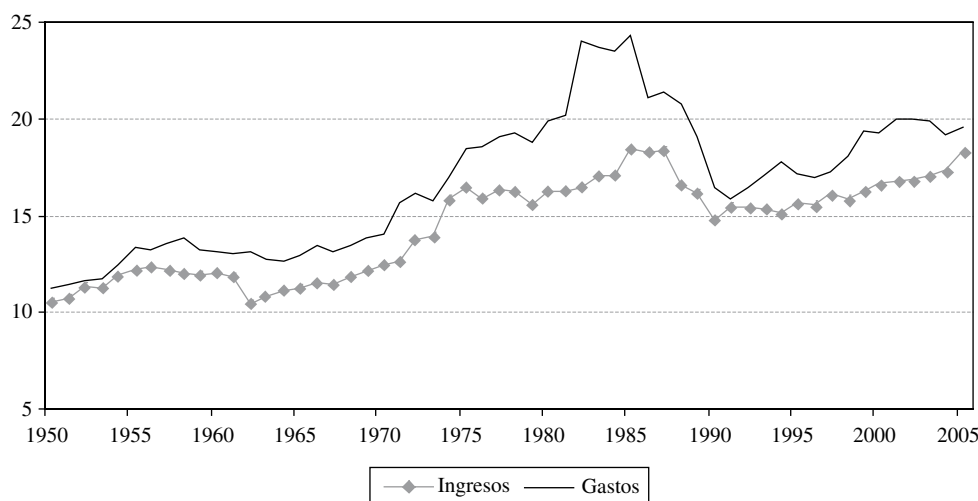
Tres características deben resaltarse cuando se procura describir la política fiscal en países de América Latina y el Caribe: los problemas de solvencia, la volatilidad y el comportamiento procíclico. Los problemas de solvencia se relacionan con la dificultad que tienen los gobiernos de la región para financiar en forma sostenible la provisión de los bienes y servicios que ofrecen sus sectores públicos. Para ilustrar lo dicho, debe tenerse en cuenta que de los 304 resultados que se observaron desde 1990 a 2005 en los 19 países que componen la base de datos de la CEPAL, solo en 48 oportunidades los

resultados fiscales fueron positivos. Si se les desagrega por décadas, se ve que en el período 1990-1994 hubo 29 resultados fiscales positivos, solo nueve entre 1995 y 1999 y finalmente 10 entre 2002 y 2005 (durante los años 2000 y 2001 no se observó resultado fiscal positivo alguno). Ampliando la cobertura temporal al período 1950-2005⁸ (gráfico 6), de 976 observaciones sólo 181 corresponden a superávits fiscales, lo que representa menos del 20% del total.

Si se desagregan los resultados entre aquellos correspondientes a países especializados en productos no renovables y aquellos del resto de los países de la región, se observa que los primeros han tenido resultados fiscales menos deficitarios que los segundos. En el período 1950-2005 los países especializados en productos no renovables registraron un déficit medio de 1,74% del producto interno bruto (PIB) mientras que el resto tuvo un promedio de 2,75% del PIB. Como se observa en el gráfico 7, los años de auge del precio del petróleo explican en gran parte la diferencia en los resultados fiscales de uno y otro grupo.

GRÁFICO 6

América Latina y el Caribe: ingresos y gastos fiscales, 1950-2005 (En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de OXLAD e ILPES. Se presenta el promedio simple. Cubre el gobierno central.

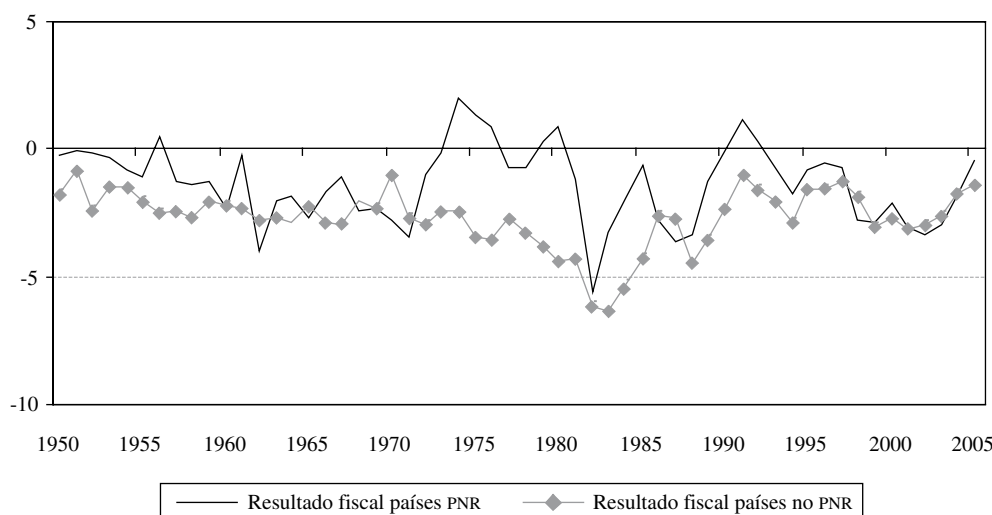
⁶ Rigobón (2006) enumera las respuestas típicas de la política fiscal a la volatilidad e incertidumbre de los ingresos fiscales: i) privatización de la fuente de la volatilidad; ii) uso de los mercados financieros como medio para transferir el riesgo, y iii) autoseguro, fundamentalmente a través de la implementación de fondos contingentes.

⁷ Véanse más detalles, sobre las particularidades de la política fiscal de este tipo de países en Jiménez y Tromben (2006).

⁸ Esta serie se confeccionó utilizando la base de datos Oxford Latin American Economic History Database (OXLAD), de la Universidad de Oxford, para el período 1950-1989; y la base de datos de la CEPAL, desarrollada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) para el período 1990-2005.

GRÁFICO 7

América Latina y el Caribe: resultado fiscal de países especializados en productos no renovables y del resto de los países de la región, 1950-2005
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de OXLAD e ILPES. Se presenta el promedio simple. Cubre el gobierno central.

Otra característica destacada de la política fiscal de los países de la región ha sido su significativa volatilidad. Los resultados fiscales de América Latina y el Caribe han sido mucho más fluctuantes que los observados en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ya sea medidos como porcentaje del PIB, como participación de los recursos fiscales totales o en relación con el tamaño del sistema financiero interno (Gavin, Hausmann y otros, 1996; Alesina y Tabellini, 2005). Esta alta volatilidad se observa tanto en los resultados como en los ingresos y los gastos (Jiménez y Tromben, 2006).

Los ingresos fiscales de los países especializados en productos no renovables pueden desagregarse entre aquellos provenientes de la explotación de los productos no renovables y aquellos originados en otras fuentes. Como se observa en el cuadro 2, los ingresos generados por los productos no renovables fluctúan mucho más que los ingresos totales. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, la alta volatilidad de los ingresos fiscales totales se origina tanto en los ingresos provenientes del petróleo como en el resto de los ingresos. En el caso de Chile, con recursos provenientes del cobre altamente volátiles, la mayor estabilidad del resto de los ingresos (junto con la menor participación de los recursos provenientes de productos no renovables sobre el total) hace

que los ingresos totales acusen una fluctuación menor que el promedio de la región.

La alta volatilidad de estas bases imponibles se neutraliza a medida que sea mayor el nivel de diversificación de las estructuras de ingresos fiscales. La variabilidad de los ingresos se encuentra en gran parte determinada por la participación que tienen los recursos provenientes de los productos no renovables en el total.

No sólo los recursos tributarios se han comportado de manera volátil en la región. En el gasto primario (que excluye los intereses de la deuda) y durante el período 1990-2004, se observa en promedio una mayor volatilidad que en los recursos (Jiménez y Tromben, 2006). Esto no deja de ser llamativo, pues se esperaría, como sucede en los países de la OCDE, que los ingresos fuesen más volátiles que el gasto (Gavin, Hausmann y otros, 1996).⁹

Esta llamativa volatilidad se asocia con la tercera característica de la política fiscal de la región: su relación

⁹ Esta volatilidad podría ser justificada en el caso de que resulte de movimientos contracíclicos que compensen y estabilicen los choques macroeconómicos que impactan sobre los ingresos fiscales. No obstante, la evidencia empírica sugiere lo contrario: el gasto primario en la región ha sido procíclico, amplificando más que absorbiendo los choques exógenos (Alesina y Tabellini, 2005).

CUADRO 2

Países latinoamericanos especializados en productos no renovables:
coeficiente de variación de los ingresos fiscales, 1990-2005
(En porcentajes)

	Coeficiente de variación (%)			Participación de los ingresos provenientes de productos no renovables/ingresos fiscales totales (%)
	Ingresos totales	Ingresos provenientes de productos no renovables	Otros ingresos	
Bolivia	10,6	24,7	16,9	25,3
Chile	5,9	77,2	4,4	7,4
Colombia	16,9	38,3	15,7	11,3
Ecuador	10,7	26,4	11,3	30,0
México	7,5	12,5	11,5	30,9
Venezuela (Rep. Bol. de)	16,6	33,2	35,0	55,2
Promedio países PNR	11,4	35,4	15,8	26,7
Promedio países no PNR	9,2			

Fuente: cálculos propios sobre la base de datos de la CEPAL.

con el ciclo económico. Varios trabajos han documentado que la política fiscal de América Latina y el Caribe ha tenido un comportamiento que puede caracterizarse como procíclico,¹⁰ particularmente porque el gasto público se ha incrementado en períodos de auge y ha caído en los de recesión, mientras que en los países de la OCDE las cuentas públicas han mostrado un comportamiento inverso.

Hay diferentes formas de evaluar la relación entre la política fiscal y el ciclo. En este caso, y con la intención de probar cuál ha sido el comportamiento de los países bajo análisis comparados con el resto de la región, se procederá de dos maneras.

En primer lugar, siguiendo la metodología definida en Martner y Tromben (2003), se efectuará un análisis gráfico para detectar los episodios del ciclo del PIB en cada país y observar la posición fiscal resultante de 18 países de la región en el período 1980-2005. Para ello se necesitan dos variables: la brecha de PIB¹¹ y

el cambio en el saldo cíclicamente ajustado.¹² En el gráfico 8 cada punto representa un ciclo económico con su correspondiente posición fiscal. Más específicamente, lo que se observa es el promedio de la brecha de PIB durante un ciclo económico en un país determinado en el eje horizontal, y el promedio del cambio en el saldo cíclicamente ajustado durante ese mismo período en el eje vertical. La lectura del gráfico indicado es la siguiente: el cuadrante superior izquierdo y el inferior derecho indican posiciones fiscales procíclicas; los otros dos cuadrantes indican posiciones fiscales contracíclicas, mientras que los puntos cercanos al eje horizontal indican episodios fiscales neutros al ciclo económico. Se observa que la gran mayoría de los ciclos y episodios fiscales se encuentra en los dos cuadrantes correspondientes a posiciones procíclicas (66% del total). Los países que han tenido más de un episodio contracíclico (12%) o neutro (22%) han sido Chile, Guatemala, México y Panamá.

¹⁰ Gavin y Perotti (1997) han señalado que la política fiscal en América Latina es procíclica, mientras que Talvi y Vegh (2000), Catão y Sutton (2002), Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) y Alesina y Tabellini (2005) notaron que este no es un fenómeno exclusivo de América Latina: una política fiscal procíclica es un comportamiento común a muchos países en desarrollo. En Martner y Tromben (2003) el análisis de 45 episodios fiscales (donde se observan los cambios en el saldo global cíclicamente ajustado) entre 1990 y 2001 revela que en 25 de ellos la política fiscal ha mostrado un comportamiento procíclico, mientras que en sólo ocho casos se registró un comportamiento contracíclico.

¹¹ La brecha de PIB se calcula con el filtro Hodrick-Prescott. Aquí se analizan los ciclos y no los años puntuales, por lo que un ciclo negativo se define como el período en el cual el PIB efectivo es inferior al PIB

de tendencia (es decir, la brecha de PIB es negativa). Por otro lado, un ciclo positivo se define como el período en el cual el PIB efectivo es superior al PIB de tendencia (es decir, la brecha de PIB es positiva).

¹² El cambio en el saldo cíclicamente ajustado (S^{CA}) se calcula:

$$\Delta S^{CA} = S^{CA}_t - S^{CA}_{t-1},$$

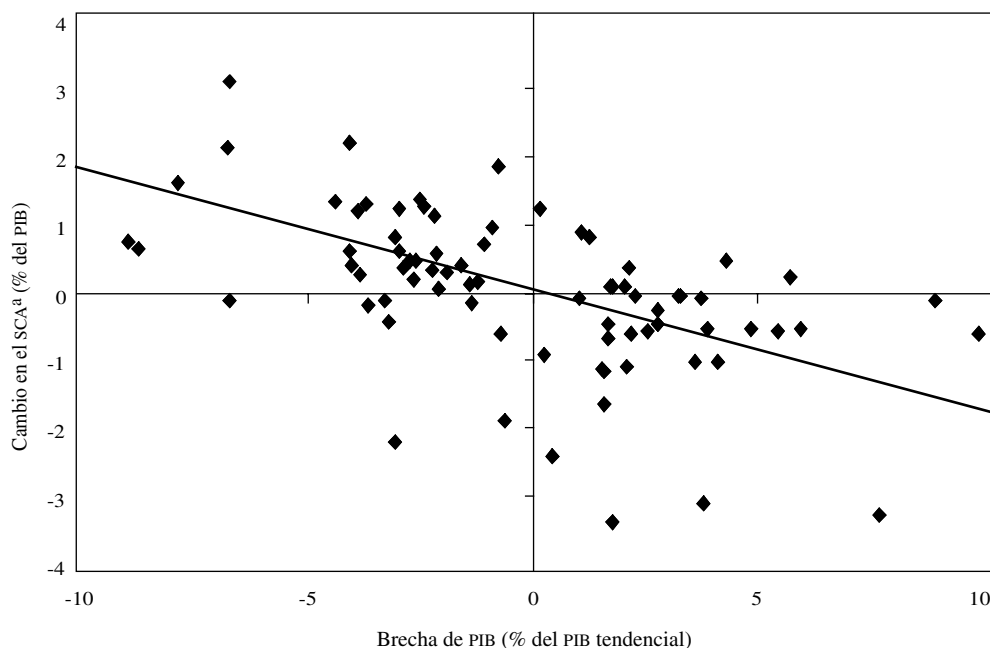
$$\text{donde } S^{CA} = S^{\text{Efectivo}} - S^{\text{Cíclico}}$$

$$S^{\text{Cíclico}} = (\text{Ingresos Tributarios} * \text{Brecha PIB}),$$

lo que supone una elasticidad de los ingresos tributarios igual a la unidad, junto con la no incorporación de ingresos no tributarios y del gasto público en el saldo cíclico.

GRÁFICO 8

América Latina y el Caribe: ciclo económico y posición fiscal, 1980-2005
(En porcentaje del producto interno bruto)



Fuente: elaboración propia.

^a Saldo cíclicamente ajustado.

En el gráfico 9 se utilizará la misma metodología, diferenciando los países, según su especialización o no especialización, en productos no renovables para un período más reciente (1990-2005). Los recuadros superiores ilustran el cambio en el saldo cíclicamente ajustado, mientras que los inferiores muestran los cambios en el saldo primario cíclicamente ajustado. De acuerdo con este primer análisis, los países dependientes de productos no renovables exhiben un comportamiento también mayoritariamente procíclico (47% del total), pero con un número mayor de casos neutros (35% del total) que los demás países de la región.

La segunda manera de evaluar la relación entre la política fiscal y el ciclo económico es a través de estimaciones econométricas. Para ello, y como no se dispone de series históricas homogéneas, se efectuará una estimación para tres paneles de datos distintos: primero, América Latina y el Caribe en su conjunto; segundo, los países especializados en productos no renovables (PNR), y tercero, el resto de los países (no PNR).

La especificación de la regresión es la siguiente:

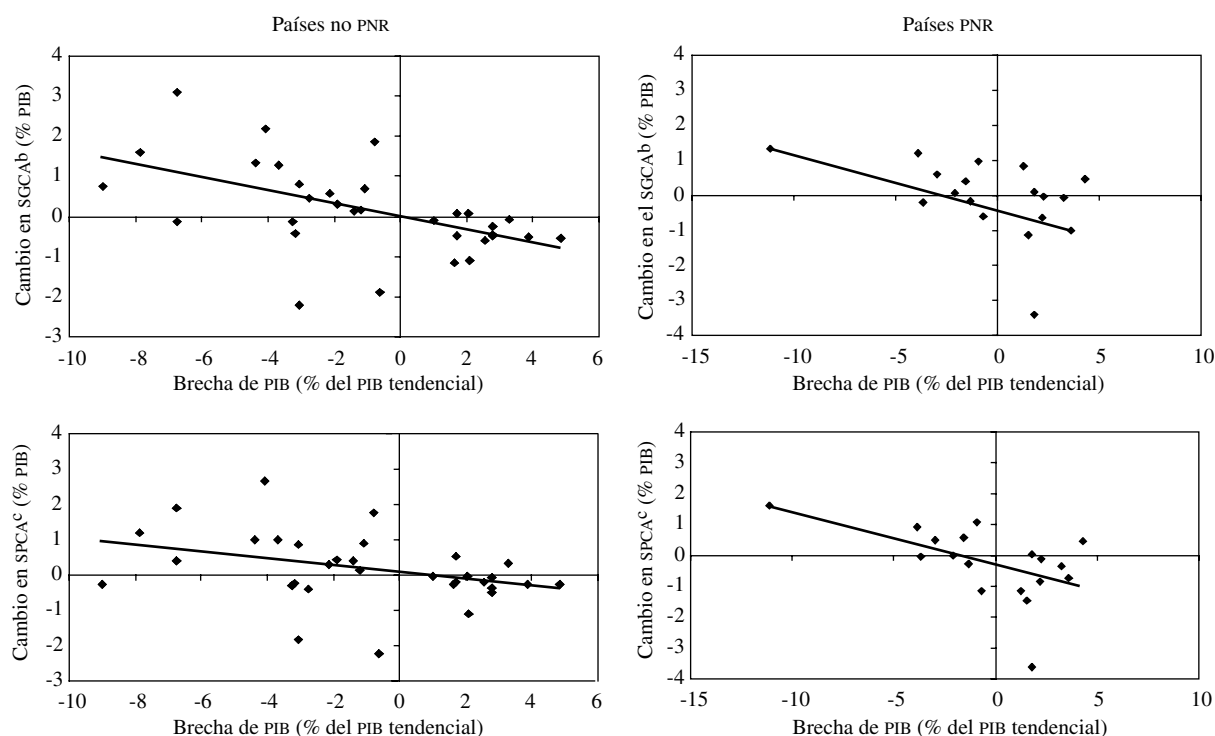
$$\Delta(\text{saldo}_{it}) = \alpha + \beta \text{brechaPIB}_{it} + \delta(\text{saldo}_{it-1}) + \gamma TDI_{it} + \epsilon_{it}$$

La especificación de β se corresponde con la medida de relación entre ciclo y política fiscal calculada por Alesina y Tabellini (2005). Las tres variables explicativas son: la brecha de PIB (la diferencia en términos logarítmicos entre el PIB y su valor de tendencia medido con el filtro Hodrick-Prescott), un rezago del saldo fiscal, y la relación de precios del intercambio (medida como la brecha existente con su valor de tendencia usando el filtro Hodrick-Prescott). Un coeficiente β negativo indica que un choque positivo en la economía (es decir, una brecha de PIB positiva) se asocia con un deterioro del saldo fiscal, por lo que la política fiscal es procíclica. Lo contrario ocurre con un coeficiente β positivo. En el cuadro 3 se muestran los resultados de las estimaciones.

Con esta especificación se encuentran signos negativos para los tres paneles de datos, lo que nuevamente indica un comportamiento fiscal procíclico en los países de la región, sean estos dependientes o no dependientes de la explotación de productos no renovables.

GRÁFICO 9

**América Latina y el Caribe: ciclo económico
y posición fiscal por grupos de países,^a 1990-2005**
(En porcentaje del producto interno bruto)



Fuente: elaboración propia.

^a Países no especializados en productos no renovables (no PNR) y países especializados en productos no renovables (PNR).

^b SGCA= saldo global cíclicamente ajustado.

^c SPCA= saldo primario cíclicamente ajustado.

CUADRO 3

América Latina: política fiscal y ciclo económico, por grupos de países
(Estimaciones)^a

	América Latina	Países especializados en productos no renovables	Países no especializados en productos no renovables
Brecha de PIB	-0,07 [-2,17] ^b	-0,14 [-2,94] ^b	-0,08 [-1,89] ^c
S (-1)	-0,36 (-9,14) ^d	-0,29 (-4,81) ^d	-0,46 (-7,14) ^d
Relación de precios del intercambio	0,04 (-2,81) ^b	0,08 (4,03) ^d	0,01 (-0,72)
Nº Observaciones	397	133	224
R ²	0,21	0,29	0,25

Fuente: elaboración propia.

^a Estimaciones de panel de datos con efectos fijos por país. Los valores entre paréntesis son estadísticos *t*. La muestra corresponde al período 1980-2005.

^b Denota significación al 5%.

^c Denota significación al 10%.

^d Denota significación al 1%.

2. La política fiscal y los precios de los productos

A las particularidades que las autoridades fiscales de estos países deben enfrentar, dada su especialización en productos volátiles y agotables, debe sumársele en los últimos años el debate sobre la política fiscal en momentos de abundancia, producto del aumento de los precios de estos bienes. Entre las numerosas interrogantes que esta situación plantea, dos parecen ser las principales que encaran los responsables de la política fiscal de estos países: en primer lugar, cuál es la mejor manera de transformar en recursos fiscales los ingresos provenientes de la bonanza de los precios; y en segundo lugar, cuál debiera ser el comportamiento o mecanismo adecuado para utilizar estos excedentes fiscales sin suscitar los problemas macroeconómicos que suelen observarse en estos períodos de auge.

La primera pregunta tiene que ver con la manera en que los gobiernos logran captar los recursos provenientes de la explotación de los recursos no renovables. Como se dijo antes (gráfico 9), la evolución y la dimensión relativa de esos recursos no son homogéneas en la región. Mientras que en Chile, los recursos fiscales medios generados anualmente por la explotación del cobre en el período 1990-2005 no llegaron al 10% de

los ingresos totales, en Colombia los originados en el petróleo representaron alrededor del 11%, en Bolivia el 25%, en Trinidad y Tabago el 30%, en Ecuador y México cerca del 40% y en la República Bolivariana de Venezuela más del 50%.

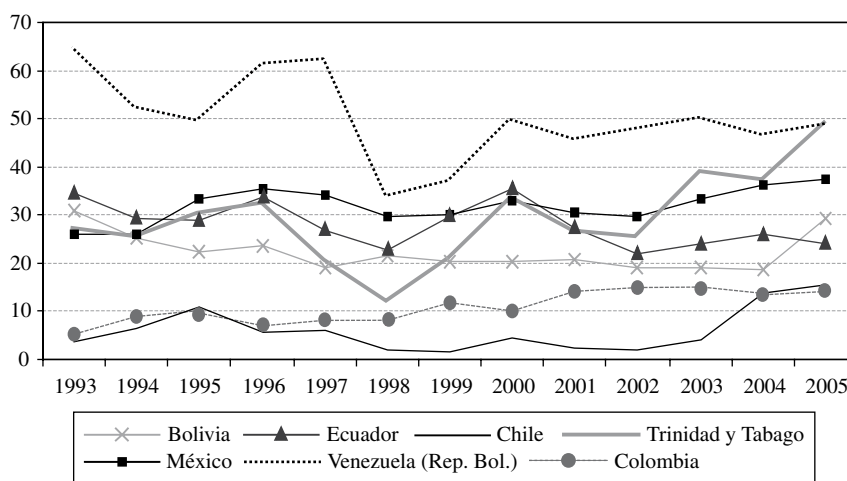
La diferente composición de la estructura de ingresos de estos países se debe a los diversos instrumentos utilizados para gravar los sectores mencionados y al peso relativo de los productos no renovables. La importancia estratégica de dichos sectores en estas economías, unida al incremento de los precios en los últimos años, los ha transformado en uno de los objetivos centrales de las políticas tributarias de los respectivos gobiernos, que al respecto han diseñado diversos mecanismos de recaudación de recursos.

Por supuesto que estas herramientas van a ser diferentes, dependiendo de si la propiedad de estos recursos es pública o privada. La forma más directa de transformar los ingresos procedentes de la explotación de estos productos en recursos fiscales ha sido la participación directa de los gobiernos en la producción a través de empresas de propiedad pública.

En la medida en que una proporción importante de la explotación de estos recursos está en manos del sector privado, los países han diseñado distintos mecanismos e impuestos específicos para apropiarse de una parte de los

GRÁFICO 10

América Latina y el Caribe (siete países): participación de los ingresos fiscales provenientes de productos no renovables en el total de ingresos fiscales de cada país
(En porcentajes del total de los ingresos fiscales)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Para Bolivia la cobertura corresponde al gobierno general; para Chile, Colombia y Venezuela corresponde al gobierno central; para los demás países, corresponde al sector público no financiero.

CUADRO 4

América Latina (siete países): características de los regímenes tributarios aplicados a los productos no renovables

País y producto	Regalías (alcuotas)	Impuesto sobre los ingresos (alcuotas)	Impuesto sobre las utilidades (alcuotas)	Otros tributos	Participación pública
Bolivia (hidrocarburos)	Regalías nacionales: 6% Regalías departamentales: 12% Participaciones del Tesoro General de la Nación: 6%	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): 32% sobre la producción de hidrocarburos	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE): 25% y 12,5% para las remesas al exterior Impuesto adicional (surtax): 25% sobre las utilidades extraordinarias	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados Impuesto sobre la comercialización Impuesto especial (margen fijo)	Sí ^a
Chile (cobre)		Impuesto sobre los ingresos, primera categoría: 17%	Impuesto adicional sobre remesas de intereses: 35%; Para empresas públicas: impuesto especial del 40% sobre las utilidades generadas	Impuesto específico sobre el ingreso operacional de la actividad minera	Sí
Colombia (petróleo)	8-25%	35%	7%	Transporte Oleoductos	Sí
Ecuador (petróleo)	12,5-18,5%	25%	25%		Sí
México (petróleo)		35%	7,7%	Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Sí
Trinidad y Tabago (petróleo)	10% sobre ventas "onshore" y 12,5% sobre ventas "offshore" Impuesto adicional sobre ventas de petróleo crudo (la tasa varía con el precio del petróleo)		Impuesto sobre las utilidades del petróleo: 35-42% de las utilidades provenientes de la producción del petróleo Impuesto de desempleo: 5% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo		
Venezuela (R.B.) (petróleo)	30%	Impuesto sobre la Renta petrolera (ISLR): 50%	No		Sí

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación de los países.

^a Decreto Supremo del 1º de mayo de 2006: nacionalización de los hidrocarburos.

ingresos que ellos originan.¹³ Estos mecanismos suelen ser: regalías, habitualmente basadas en la producción, lo que permite asegurar al menos un pago mínimo por

¹³ Además, si bien no va a ser objeto de este informe, es muy importante determinar cuál es el arreglo institucional para repartir estos recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Ahmad y Mottu (2002) clasifican la asignación de los recursos provenientes del petróleo en totalmente centralizada, totalmente descentralizada, con separación de fuentes tributarias y con coparticipación de ingresos. En los cuatro países de la región analizados en el trabajo citado (Colombia, Ecuador, México y Rep. Bol. de Venezuela) hay coparticipación de los gobiernos subnacionales en los ingresos provenientes del petróleo. Según ESMAP (2005), se ha observado una marcada tendencia a la descentralización de estos recursos. En Bolivia, Colombia y Ecuador la participación del gobierno central en la recaudación de tales recursos pasó respectivamente de 77%, 43% y 100% en 1997/1998, a 68%, 30% y 97% en 2000/2002.

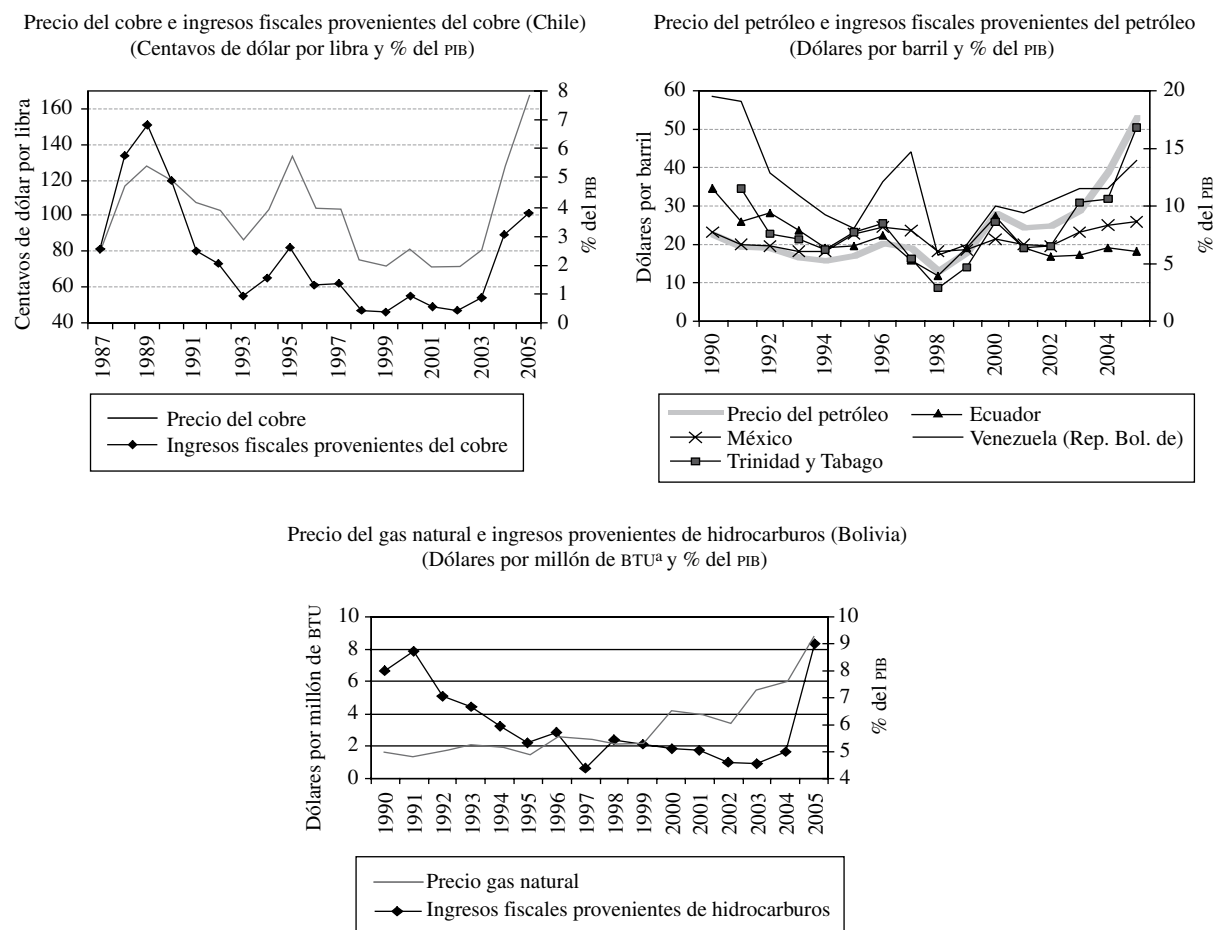
los recursos minerales; el impuesto sobre los ingresos (muchas veces con alcuotas diferenciadas) y los impuestos sobre las utilidades, aplicables a las empresas dedicadas a la explotación de recursos no renovables. El cuadro 4 resume algunos de los instrumentos recaudatorios utilizados por países de la región.

Este conjunto de tributos ha posibilitado que la recaudación fiscal proveniente de estos sectores capte la evolución de los precios de los productos gravados (gráfico 11).

El importante aumento de los precios registrado en el período 2002-2005, sumado a la incorporación de nuevas medidas tributarias durante el 2005, ha generado un significativo aumento de los recursos fiscales en estos países. Como se verá a continuación, sus autoridades han

GRÁFICO 11

América Latina y el Caribe (seis países): precios de productos no renovables e ingresos fiscales provenientes de esos productos



Fuente: elaboración propia con datos oficiales de los países.

^a BTU: *british thermal unit*.

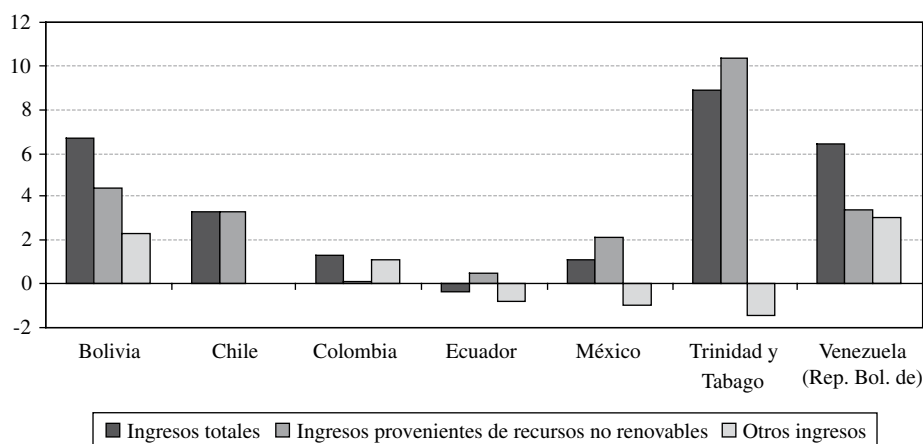
aprovechado este período de bonanza para aplicar nuevos tributos a los sectores que producen minerales y bienes energéticos, especializando aun más sus estructuras tributarias. De los siete países considerados en el gráfico 12, cuatro han elevado sus ingresos fiscales en más de 3% del PIB: Bolivia (6,7%), Chile (3,3%), Trinidad y Tabago (8,9%) y la República Bolivariana de Venezuela (6,4%).

El importante aumento de los ingresos fiscales provenientes de los bienes no renovables hizo que la carga impositiva sobre los sectores pertinentes alcanzara un nivel comparable con los más altos de la serie. Sin embargo, esta carga no se tradujo en un aumento similar por el lado de los gastos (gráfico 13).

En Bolivia, la mejora de los ingresos fiscales se registró fundamentalmente en el 2005 y se explica, sobre todo, por la aprobación del impuesto directo sobre los hidrocarburos y derivados (IDH), cuya recaudación alcanzó 3,1% del PIB en ese año, y por el impuesto a las utilidades extraordinarias (*Surtax*) de las empresas dedicadas a las actividades extractivas, que se decretó en 1994, pero se recaudó por primera vez en el 2005. Esto no significa necesariamente una mejora de las cuentas del gobierno central en la misma proporción, pues el IDH se distribuye entre el Tesoro General de la Nación (42,34% de lo recaudado) y los departamentos (57,7%). Desde el punto de vista de los gastos, el descenso de las

GRÁFICO 12

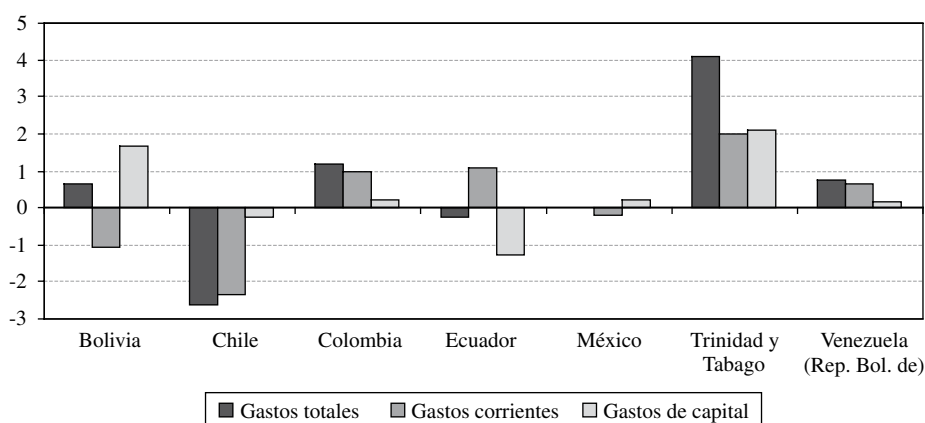
América Latina y el Caribe (siete países): variación de los ingresos fiscales entre el 2002 y el 2005
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL-ILPES.

GRÁFICO 13

América Latina (siete países): variación del gasto público entre el 2002 y el 2005
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL-ILPES.

erogaciones corrientes es producto de los programas de austeridad aplicados en los últimos años.

En Chile, el incremento del nivel de actividad y el alza de los precios del cobre y el molibdeno, sumados a cambios legales en la tributación del sector minero (en el 2005 se implantó el impuesto específico a los ingresos operacionales de la minería), se tradujeron en un importante aumento de los ingresos fiscales. La orientación anticíclica de la política fiscal (que se exa-

minará más adelante) apunta a un superávit estructural del 1% del PIB, de modo que los gastos crecieron menos que el PIB, permitiendo mejorar significativamente el resultado fiscal.

En Ecuador, la fuerte mejora de sus términos de intercambio no se reflejó proporcionalmente en mayor holgura fiscal. El aumento de los precios del petróleo influye en el presupuesto público ecuatoriano de distintas maneras. Por un lado, elevan directamente los

recursos a través de los gravámenes específicos y los ingresos de la Empresa Estatal de Petróleos de Ecuador (Petroecuador). Por otro lado, los mayores costos del petróleo afectan las cuentas públicas, porque los precios internos de los derivados del petróleo están congelados desde el 2003 y una parte importante de la demanda de derivados se cubre con importaciones (pagadas a precios internacionales). Esto hizo que entre el 2003 y el 2005 los ingresos públicos por venta interna de derivados disminuyeran en 1,8% del PIB.

En Trinidad y Tabago, la política fiscal ha estado orientada en los últimos años a maximizar la recaudación proveniente del sector energético (a expensas del sector no energético) mediante un complejo régimen tributario, que varía según se trate del sector petrolero¹⁴ o del gasífero¹⁵. El crecimiento del sector del gas en este país explica la voluntad del gobierno de llevar a cabo una reforma tributaria para el sector energético en su conjunto, que fue anunciada para el ejercicio fiscal 2005/2006. El significativo incremento de los ingresos logrado permitió aumentar los gastos corrientes y de capital, junto con los aportes al Fondo interino de estabilización del petróleo (FIEP), que se analizará más adelante.

En los últimos años, la República Bolivariana de Venezuela ha llevado adelante numerosas reformas de su estructura tributaria: disminución de la alícuota del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y eliminación del impuesto a los activos empresariales en el 2004; aumento de las regalías y el impuesto sobre los ingresos del sector petrolero en el 2005; anuncio de la creación de un nuevo impuesto a la extracción del crudo (impuesto de extracción), y suspensión del cobro del impuesto al débito bancario a principios del 2006. Los mayores recursos fiscales han permitido a las autoridades aplicar una política de gastos expansiva, fundamentalmente a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del

País (FONDESPA) cuyos ingresos provienen de las ventas de petróleo realizadas por PDVSA y que no se reflejan en los datos correspondientes al gobierno central.

Los positivos resultados fiscales constituyen uno de los factores que han permitido a estos países bajar su deuda pública como proporción del PIB. En el período 2003-2005 Bolivia redujo su deuda en 10,4% del PIB, Chile en 5,6%, Colombia en 3,8%, Ecuador en 2,7%, México en 1,9% y la República Bolivariana de Venezuela en 12,2% (CEPAL, 2006). Una gran parte de esta reducción, salvo en Bolivia, se explica por superávit primarios en el período 2002-2005. Esto remite a otra cuestión, que cobra importancia en períodos de auge de precios y que tiene que ver con el uso adecuado de los excedentes fiscales generados y la forma de evitar los problemas macroeconómicos asociados a estos períodos de bonanza.

Se plantean así dos problemas que no siempre pueden ser resueltos conjuntamente. Uno es el de estabilizar el gasto, disociando su evolución de los aumentos de recursos y permitiendo transformar tal aumento en excedente fiscal. El otro es el de manejar correctamente este excedente fiscal y los activos resultantes.

El primer problema se relaciona con el papel que debiera desempeñar la política fiscal en la estabilización de la economía. En este sentido, los países de la región han buscado diversas maneras de cumplir con la recomendación básica que suele hacerse cuando la economía atraviesa por un período de bonanza, que es la de moderar la actividad mediante la restricción del gasto público. Con este propósito, en los últimos años se ha seguido una política fiscal discrecional menos expansiva, como se subrayó en los párrafos anteriores, y se han incluido nuevas reglas fiscales.

En la región se ha hecho intenso uso de las reglas fiscales desde la segunda mitad del decenio de 1990. Estas reglas, cuyo objetivo inicial fue el de mejorar la solvencia de las cuentas públicas,¹⁶ han permitido en algunos casos separar la evolución de los recursos del desempeño del gasto (cuadro 5).

Estas reglas fiscales han tomado diversas formas que van desde los límites cuantitativos al saldo, gasto y endeudamiento, a la conformación de fondos contingentes o de estabilización.

En Ecuador, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal, se aprobó la Ley Orgánica de Responsabilidad,

¹⁴ En lo que se refiere al sector petrolero, como sucede en otros países, el régimen tributario distingue entre las fases de exploración, producción, refinación y comercialización. Para las fases de extracción y producción el gobierno percibe ingresos a través de los siguientes instrumentos: *royalties* (existen dos tasas: 10% y 12,5%), un gravamen sobre la producción petrolera y un pequeño impuesto sobre el petróleo (que tiene como objetivo financiar las actividades de regulación del Ministerio de Energía). Los impuestos sobre los ingresos son los siguientes: el impuesto sobre las utilidades del petróleo, a una tasa máxima de 35% para el petróleo extraído de la tierra y de 42% para el petróleo extraído del mar; un impuesto de desempleo con una tasa de 5% de las utilidades, y un impuesto adicional sobre las ventas de petróleo crudo a una tasa que varía según el precio del petróleo.

¹⁵ En lo que se refiere al sector del gas, las empresas pagan un *royalty* a una tasa negociada con el gobierno. En cuanto a gravámenes sobre los ingresos, las empresas tributan el impuesto tradicional sobre las utilidades (35%) y un pequeño impuesto sobre el petróleo.

¹⁶ En aquellos países más descentralizados de la región, como Argentina, Brasil y Colombia, uno de los objetivos principales de estas normas fue el de coordinar la política fiscal (gasto, déficit y endeudamiento) entre los diferentes niveles de gobierno.

CUADRO 5

América Latina y el Caribe: reglas fiscales vigentes

	País	Fecha de implementación	Cobertura	Tipo	Reglas adicionales	Estado legal
<i>Regla de saldo</i>	Argentina	2004	Federal y subnacional	Crecimiento nominal del gasto primario no podrá superar la tasa de aumento nominal del PIB		Ley
	Brasil	2001	Federal y subnacional	Equilibrio corriente (subnacional); superávit primario (federal)	Límites de gasto salarial (porcentaje del total)	Ley
	Chile	2006	Central	Superávit global estructural (1% del PIB)	Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)	Ley
	Colombia	2001	Gobiernos subnacionales	Equilibrio corriente	Fondo Nacional del Café (FNC); Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	Ley
	Ecuador	2005	Federal y subnacional	Crecimiento real del gasto corriente no podrá superar el 3,5%	Fondo de Estabilización Petrolera (FEP); Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC)	Ley
	México	2006	Federal y subnacional	Equilibrio corriente	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)	Ley
	Perú	2003	Nacional	Déficit inferior a 1% del PIB; crecimiento real del gasto primario no superior a 3% por año	Fondo de Estabilización Fiscal	Ley
	Venezuela (Rep. Bol. de)	2000	Nacional	Equilibrio corriente	Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM)	Ley
<i>Regla de deuda</i>	Argentina	2004	Gobiernos subnacionales	Límites anuales de endeudamiento, de manera tal que los servicios no superen el 15% de los recursos corrientes		Ley
	Brasil	2001	Gobiernos subnacionales	Límites anuales de endeudamiento		Ley
	Colombia	1997	Gobiernos subnacionales	Límite al endeudamiento, de acuerdo con indicadores de solvencia y liquidez		Ley
	Ecuador	2005	Federal y subnacional	Cronograma de reducción de deuda, hasta alcanzar 40% del PIB	Límites al endeudamiento de gobiernos subnacionales (acervo, flujo y garantías)	Ley

Fuente: elaboración propia con datos de ILPES (2004) y Kopits (2004), y con información oficial.

Estabilidad y Transparencia Fiscal (aprobada en el 2002 y modificada en el 2005) que establece un límite para el aumento de los gastos corrientes de 3,5%, en términos reales.¹⁷

En Chile, las autoridades han aplicado a partir del 2001 una regla de política fiscal basada en el cumplimiento de un superávit estructural equivalente a un 1% del producto interno bruto.¹⁸ El balance estructural

¹⁷ Para más detalles véase Almeida, Gallardo y Tomaselli (2006).

¹⁸ Respecto a las potencialidades y dificultades en la implementación de este tipo de reglas en Chile, véanse Marcel, Tokman y otros (2001), Tapia (2003) y LeFort (2006).

del gobierno central refleja el resultado presupuestario que se obtendría cada año, si el producto evolucionara de acuerdo con su tendencia y si el precio del cobre y el molibdeno fuera igual al proyectado. El objetivo es ajustar el resultado fiscal, aislándolo del efecto que tienen en los ingresos las fluctuaciones del PIB y del precio del cobre y el molibdeno. Para su elaboración deben estimarse dos variables: el precio de largo plazo del cobre y la tasa de crecimiento del PIB tendencial. Ambas son estimadas por un comité de expertos durante la preparación del presupuesto.

Otros mecanismos que han cobrado particular importancia en la región han sido los fondos contingentes relacionados con la explotación de los recursos no renovables.¹⁹ De acuerdo con su objetivo fundamental, se les suele clasificar en fondos de estabilización y fondos de ahorro. Los fondos de estabilización buscan atenuar el impacto de las fluctuaciones de los ingresos sobre el gasto público. Por su parte, los fondos de ahorro persiguen crear una reserva de riqueza, pensando en las futuras generaciones que podrían beneficiarse con parte de los recursos recaudados por la utilización de yacimientos de productos agotables; en otras palabras, pretenden poner a resguardo un monto de activos para que esas generaciones disfruten parte de lo extraído en el presente. No obstante, como hicieron notar Jiménez y Tromben (2006), los fondos creados en los últimos años se han regido por criterios más cercanos a la estabilización que al ahorro.

Si bien existen algunos fondos de estabilización muy antiguos en la región (el Fondo del Café en Colombia data de 1940), en los últimos años ha habido un nuevo impulso para crear estos mecanismos: en Chile, el Fondo de Compensación del Cobre (FCC), creado en 1985, activado en 1987 y reemplazado por el Fondo de Estabilización Económica y Social en el 2006; en Colombia, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), creado en 1995; en Ecuador, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), creado en 2002 y reemplazado por el Fondo de Ahorro y Contingencias en el 2005; en México, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), creado en el 2000; en la República Bolivariana de Venezuela, el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), creado en el 2004 en reemplazo del antiguo Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), establecido en 1998.

¹⁹ Véase un análisis exhaustivo de la experiencia con estos fondos en América Latina en Jiménez y Tromben (2006).

Como se observa en el cuadro 6, estos fondos tienen objetivos diversos y han registrado numerosos cambios desde su creación. Entre las diferencias que existen en el diseño de estos fondos cabe subrayar: i) la variable que se toma como referencia (en Chile un comité de expertos establece anualmente un precio base, en Ecuador el FEIREP toma dos precios de referencia, en México el precio de referencia se incluye en la Ley de Ingresos de la Federación, en Colombia y la República Bolivariana de Venezuela la referencia no es un precio sino las fluctuaciones de los ingresos fiscales), y ii) la existencia o inexistencia de preasignaciones presupuestarias, lo que se detallará más adelante. Como características comunes de los fondos, puede señalarse que en todos los casos se definen reglas de ahorro de aquellos ingresos que superan el valor de referencia de la variable utilizada como objetivo, y no un límite al gasto.

El desempeño de los diversos fondos ha tenido evoluciones diferentes. En Chile, el comportamiento del Fondo de Compensación del Cobre (FCC) varió en distintos períodos. En 1987-1991, el precio del cobre registró valores muy altos, lo que se tradujo en aportes crecientes al fondo, y los giros fueron casi equivalentes a los aportes, lo que significa que las autoridades usaron los recursos disponibles. En esos años se constituyó el Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo (FEPP).²⁰ En el período 1992-1997 el precio del cobre mostró gran volatilidad; sin embargo, las autoridades no hicieron uso de los recursos acumulados en el FCC. En el período 1998-2003 se registró una fuerte caída de dicho precio, con lo cual los aportes al fondo fueron menores y llegaron a ser nulos en los años 2000 y 2003, aunque se recuperaron en los años 2004 y 2005.

En Colombia, a partir de 1995 comenzó a operar el FAEP. Según algunos autores, pese a que este fondo no logró el objetivo de contribuir a una mayor estabilidad fiscal y macroeconómica, ha servido como mecanismo para controlar los gastos de las entidades territoriales (departamentos y municipios) que reciben ingresos petroleros.

En México, si bien la creación del FEIP es demasiado reciente como para formular juicios, los bajos saldos

²⁰ El Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo (FEPP) es un mecanismo que define el porcentaje de las alzas en el precio del crudo importado que debería traspasarse al público. Su objetivo es mantener cierta estabilidad en los precios de los derivados del petróleo en el mercado nacional chileno. El FEPP fue creado en enero de 1991 (Ley 19.030) y se constituyó con un monto inicial de 200 millones de dólares provenientes, a modo de préstamo, del Fondo de Compensación del Cobre.

América Latina: principales características de los fondos de estabilización

CUADRO 6

Nombre y fecha de creación	Objetivo	Precio de referencia	Reglas de funcionamiento del fondo			Contabilidad del fondo	Institución de control
			Depósito	Giro	Preasignaciones presupuestarias		
<i>Chile</i> Fondo de Compensación del Cobre (FCC), creado en 1985, después de un período sostenido de auge del precio del cobre	Estabilización	Precio de largo plazo del cobre. Fijado por comité externo de expertos desde 2002 y publicado en el sitio web de la Dirección de Presupuesto para darle mayor transparencia al proceso	Si el precio efectivo es <i>mayor</i> que el precio de referencia: 0,04 dólar / libra de exceso son de libre disponibilidad para el Fisco; de los siguientes 0,06 dólares, el 50% queda de libre disponibilidad para el Fisco y, los restantes 0,03 dólares / libra son depositados en el Fondo. Por los siguientes centavos de diferencia, los mayores ingresos se depositan en el Fondo	Si el precio efectivo es <i>menor</i> que el precio de referencia, la regla es simétrica. El fisco deberá girar al FCC los recursos	No	Activo del gobierno central presupuestario. Existen dos cuentas en el banco central: una con signo positivo para los depósitos, otra con signo negativo para los giros	Ministerio de Hacienda
<i>Colombia</i> Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), creado en 1995	Estabilización y ahorro		Si el ingreso adicional es superior al ingreso adicional medio	Si el ingreso adicional es inferior al ingreso adicional medio		Los depósitos del fondo no se registran como ingresos del gobierno central, se registran como un financiamiento	Administrado por el Banco de la República
<i>Ecuador</i> Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), creado en el 2002	Reducción de la deuda pública, estabilización y ahorro	Dos precios de referencia del petróleo: uno para estimación de los ingresos petroleros del gobierno, otro (mayor que el primero) para el cálculo de los ingresos de los fondos (FEP y FEIREP)	Todos los ingresos provenientes del petróleo de participación del Estado transportado por el oleoducto OCP, y superávit del año fiscal anterior		Los recursos del fondo se destinan de la siguiente forma: 70% para recomprar deuda, 20% para estabilizar los recursos petroleros y 10% para educación y salud	Ingresos y egresos del FEIREP se registran en el presupuesto general del Estado, pero no son considerados como ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central	Ministerio de Economía y Finanzas, administrado por el banco central
[Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) creado en 1998 y modificado en el 2000]							

Continúa en página siguiente

Continuación cuadro 6

Nombre y fecha de creación	Objetivo	Precio de referencia	Reglas de funcionamiento del fondo			Contabilidad del fondo	Institución de control
			Depósito	Giro	Preasignaciones presupuestarias		
<i>México</i> Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), creado en el 2000	Estabilización	Precio utilizado para estimar ingresos petroleros en la Ley de Ingresos de la Federación	Ingresos excedentes a los presupuestados	Si hay disminución en la recaudación del Gobierno Federal derivada de menores ingresos por exportación de petróleo, respecto de las previstas en la Ley de Ingresos. Diferencia con precio de referencia superior a 1,5 dólares	Preferencia a los programas prioritarios que se aprobaron en el presupuesto de egresos de la Federación		
<i>Trinidad y Tabago</i> Fondo interino de estabilización del petróleo	Ahorro	Precio utilizado para estimar ingresos petroleros en el presupuesto	Discrecional	Discrecional	No		Banco central
<i>Venezuela (Rep. Bol. de)</i> Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), creado en el 2004 en replazo del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), creado en 1998	Estabilización de los gastos de los tres niveles de gobiernos frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios	No	Ejecutivo nacional: ingresos de origen petrolero adicionales (respecto del promedio de los últimos tres años); ingresos por privatización o de concesiones o asociaciones estratégicas que no sean empleados para el manejo de pasivos públicos; y aportes extraordinarios del ejecutivo nacional. PDVSA: 50% del la diferencia entre los ingresos por exportación de petróleo y sus derivados y el promedio de dichos ingresos recaudados en los últimos tres años	Tres casos para efectuar giros desde el FEM: – Disminución de la suma de los ingresos fiscales totales de origen petrolero respecto del promedio de los últimos tres años – Disminución del ingreso por exportación de petróleo y sus derivados respecto del promedio de los últimos tres años – Estado de emergencia económica	No Sin embargo, los excedentes del fondo (existe límite a la acumulación del fondo) serán destinados a: Fondo de Acumulación Intergeneracional (Ejecutivo nacional); gastos de inversión (entidades subnacionales) y Fondo de Acumulación Intergeneracional y/o inversiones (PDVSA)	El FEM se registra como una fuente de financiamiento extraordinario (en las estadísticas de finanzas públicas del Banco central) y como financiamiento externo (en las estadísticas de finanzas públicas del Ministerio de Finanzas), con signo positivo, si los recursos se utilizaron para financiar el gasto público, y con signo negativo, si el fondo se está acumulando	Fondo financiero sin personalidad jurídica adscrito al Ministerio de Finanzas y administrado por el banco central

Fuente: diversos documentos oficiales.

acumulados con respecto a los recursos totales sugieren que su capacidad de estabilización es reducida.

En la República Bolivariana de Venezuela, el FIEM, que se creó en 1998 y fue reemplazado en el 2004 por el FEM, es de los fondos que más acumulación muestran (5,3% del PIB en el 2001). Debe destacarse, sin embargo, que ha habido sucesivas modificaciones a sus reglas de funcionamiento y utilización con fines distintos a los originalmente estipulados.

En Trinidad y Tabago, el Fondo interino de estabilización del petróleo (FIEP) se creó en el 2000 como un mecanismo para ahorrar el exceso de ingresos fiscales generado por la diferencia entre el precio de referencia del petróleo utilizado para calcular los ingresos y el precio efectivo del petróleo. A diferencia de los demás fondos presentes en la región, el FIEP fue creado por la ley de presupuesto del año fiscal 2000/2001; sin embargo, ninguna ley establece las reglas para su funcionamiento (reglas de giro y depósito, gestión del fondo). A pesar de ello, y como se verá más adelante, el FIEP es el fondo que ha acumulado más recursos como proporción del PIB. La ley de presupuesto del año fiscal 2005/2006 contempla la transformación de este fondo (mediante una ley) en un Fondo de estabilización patrimonial (*Heritage Stabilization Fund*), que tendría tres componentes: un componente de estabilización, otro de patrimonio para las generaciones futuras y un último componente de inversión e infraestructura.

El segundo problema es el de determinar cuál debiera ser el correcto manejo de los excedentes fiscales en períodos de auge de precios. En los últimos años ha habido una creciente preocupación por la forma de usar los excedentes fiscales generados por los mejores precios de los productos no renovables. A medida que aumentan los ingresos fiscales, y los países logran estabilizar el gasto fiscal frente a las fluctuaciones de corto plazo de los ingresos provenientes de productos no renovables, se impone preguntarse cómo se debieran utilizar esos excedentes.

Como muestra el cuadro 6, los recursos que ingresan a los fondos están mayoritariamente preasignados. La existencia de preasignaciones o asignaciones específicas puede tornar más rígido el proceso presupuestario. Si bien en el caso de Chile no hay preasignación, los fondos vigentes en Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela tienen algún tipo de preasignación. En el caso de Ecuador, la totalidad de los recursos de la cuenta especial denominada Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico y Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREP), que reemplazó al FEIREP, está asignada de la siguiente manera: 35%

para líneas de crédito, cancelación de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, recompra de deuda externa y ejecución de proyectos de infraestructura; 30% para proyectos de inversión social; 5% para la investigación científico-tecnológica orientada al desarrollo; 5% para el mejoramiento de la red vial; 5% para reparación ambiental y social, y el 20% restante para estabilizar los ingresos petroleros.

Las altas preasignaciones de los Fondos sumadas a los sucesivos cambios de reglas han hecho que estos tengan una baja capacidad para acumular saldos. Como se observa en el cuadro 7, con la excepción de Trinidad y Tabago, el aumento que se registra en los precios de los productos no renovables desde el 2002 y que impacta en los ingresos fiscales no ha significado un incremento concomitante en los saldos de los fondos de estabilización existentes en la región.²¹

Con miras a lograr que se utilicen adecuadamente los excedentes fiscales generados, en el 2006 tanto Chile como México establecieron mecanismos para reglamentar su uso. En Chile se aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que reglamenta la regla de balance estructural y el manejo de los activos fiscales que exceden el nivel de gasto fijado por la regla de balance estructural. Para ello se crearon dos fondos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). El primero está destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de pensiones mínimas y estará constituido fundamentalmente por un aporte del superávit fiscal con un tope del 0,5% del PIB. El segundo se alimentará de los recursos del Fondo de Compensación del Cobre (al cual reemplaza) y de los recursos provenientes de superávit fiscales mayores al 1% del PIB, restados los aportes al FRP; los recursos del FEES se destinarán a financiar gasto social e inversión pública.

Por el lado de México, en mayo de 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que regula la utilización de los recursos fiscales excedentes para evitar que se destinen al gasto corriente. Con este fin se constituyen fondos de compensación, los que deben acumular ahorros para ser utilizados cuando caigan los precios del petróleo. En

²¹ Rigobón (2006) resume los problemas de este tipo de fondos de la siguiente manera: por un lado, están los relacionados con la apropiabilidad, que se refiere a la posibilidad de usar o gastar los recursos ahorrados más allá de su regla de funcionamiento; por el otro, están aquellos relacionan con la gobernabilidad, que se relaciona con la tendencia a crear numerosos fondos para alcanzar un solo objetivo.

CUADRO 7

**América Latina y el Caribe (seis países): saldos a fin de año
de los fondos de estabilización, 1996-2005**
(En porcentajes del producto interno bruto)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chile	2,3	2,3	2,0	1,5	1,0	0,9	0,4	0,1	0,2	0,8
Colombia	0,0	0,1	0,2	0,6	1,7	1,7	1,7	1,4	1,2	1,6
Ecuador								0,3	0,4	1,1
México					0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
Trinidad y Tabago					1,7	1,7	2,3	3,9	4,5	5,4
Venezuela (Rep. Bol. de)				0,2	4,0	5,3	3,7	0,8	0,7	0,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial. La información sobre el fondo de Ecuador para el 2005 corresponde al saldo al momento de la liquidación del fondo (7 de octubre de 2005).

una primera etapa y hasta que estos fondos alcancen niveles adecuados de reserva, los ingresos excedentes del petróleo se asignarán de la siguiente manera: 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, que servirá para compensar disminuciones de la recaudación coparticipable efectiva con relación a la estimada en el presupuesto; 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos, que servirá para compensar dis-

minuciones en los ingresos propios de PEMEX; 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, que servirá para compensar disminuciones de los ingresos petroleros del gobierno federal, y 10% a proyectos de inversión en infraestructura de las entidades federativas. En una segunda etapa los destinos de los recursos serán los siguientes: 50% para inversión en infraestructura, 25% para inversión en PEMEX y 25% para el sistema de pensiones.

V

Algunas reflexiones finales

A lo largo de este artículo se ha destacado que los países que se especializan en productos no renovables distan mucho de ser un grupo homogéneo. Hay entre ellos importantes diferencias respecto al producto no renovable en que se han especializado; la importancia de este producto en la economía, la variación de su precio, el tamaño de los yacimientos, el impacto fiscal de los ingresos por su explotación, el grado de diversificación de la estructura tributaria, la composición del gasto y el nivel de deuda, todos ellos de suma importancia para diseñar la política fiscal adecuada. Por eso, al analizarlos en su conjunto es preciso no descuidar los aspectos particulares de cada caso. No obstante, si se compara el desempeño fiscal de este conjunto de países con el de los demás países de la región, se observan algunas notas distintivas, sobre todo, en cuanto a la solvencia y la volatilidad de sus cuentas públicas.

Por otro lado, debe hacerse hincapié en que, pese al importante esfuerzo de diversificación de las exportaciones que ha desplegado la región en los últimos años, se observa en muchos países latinoamericanos que un solo producto ha mantenido una significativa participación en sus exportaciones totales. Este hecho, sumado a los mayores precios de los bienes energéticos y minerales, se ha traducido en una fuerte mejora de los términos de intercambio de los países especializados en estos bienes.

La estructura impositiva de tales países, fortalecida por la inclusión de nuevos instrumentos tributarios, así como la evolución de los precios en los últimos años, les permitió aumentar marcadamente su recaudación fiscal, concentrando aún más su sistema tributario en los sectores pertinentes. A diferencia de otros episodios anteriores, este aumento de los ingresos no trajo consigo un aumento equivalente del gasto. Esto se debió

a decisiones fiscales no expansivas y a la introducción de nuevas instituciones fiscales, lo que permitió a estos países generar saldos fiscales positivos.

La rica experiencia reciente de la región en el diseño y puesta en práctica de diversas instituciones fiscales, ya sea reglas sobre el gasto o sobre la deuda, o fondos contingentes, no permite extraer conclusiones lineales. En el caso de los fondos, no es fácil efectuar una evaluación concluyente, si se tiene en cuenta que en México y la República Bolivariana de Venezuela estos mecanismos solo tienen cuatro años de antigüedad y que en Ecuador el fondo establecido en el 2002 duró solamente tres años. Sin embargo, por algunas características de sus diseños, las numerosas preasignaciones y los sucesivos cambios de reglas, estos fondos han mostrado una baja acumulación de saldos, lo que plantea dudas sobre su capacidad para cumplir con los objetivos enunciados.

La situación descrita intensificó el debate en estos países sobre el uso adecuado de los excedentes fiscales.

En virtud de este debate, tanto Chile como México han incorporado nuevos instrumentos para reglamentar el manejo de los activos fiscales excedentes.

En definitiva, el desempeño fiscal de los últimos años sugiere que hay espacio para perfeccionar las iniciativas fiscales con objetivos estabilizadores que se han adoptado en el último tiempo. Como ya se resaltó a lo largo de este ensayo, los problemas de solvencia, volatilidad y relación con el ciclo económico no son monopolio de los países concentrados en la exportación de productos no renovables, de modo que la discusión sobre políticas fiscales estabilizadoras excede al grupo de países aquí analizados. No obstante, en el debate sobre el uso adecuado de los excedentes fiscales y tratándose de países especializados en productos agotables, habría que incorporar con más fuerza consideraciones de equidad intergeneracional que permitan crear una reserva de recursos para las generaciones futuras.

Bibliografía

- Ahmad, E. y E. Mottu (2002): *Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues*, Working Paper, N° 02/203, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Alesina, A. y G. Tabellini (2005): *Why is Fiscal Policy Often Procyclical?*, NBER Working Paper, N° 11600, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, septiembre.
- Almeida, M., V. Gallardo y A. Tomaselli (2006): *Gobernabilidad fiscal en Ecuador*, serie Gestión pública, N° 57, LC/L.2529-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.56.
- Catão, L. y B. Sutton (2002): *Sovereign Defaults: the Role of Volatility*, Working Paper, N° 02/149, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, LC/G.2279-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- (2005b): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005*, LC/G.2292-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.108.
- (2006): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, LC/G.2314-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- ESMAP (Programa de Asistencia para la Gestión en el Sector de la Energía) (2005): *Comparative Study on the Distribution of Oil Rental in Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru*, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Gavin, M., R. Hausmann y otros (1996): *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness*, Working Paper, N° 326, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gavin, M. y R. Perotti (1997): *Fiscal policy in Latin America*, en B. Bernanke y J. Rotemberg (comps.), *NBER Macroeconomics Annual 1997*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Halperin Donghi, T. (1990): *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004): *Panorama de la gestión pública*, LC/IP/L.243, Santiago de Chile, mayo.
- Jiménez, J.P. y V. Tromben (2006): *Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 46, LC/L.2521-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.48.
- Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004): *When It Rains: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*, NBER Working Paper, N° 10780, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Kaplinsky, R. (2005): *Revisiting the revisited terms of trade: Will China make a difference?*, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, marzo.
- Kopits, G. (2004): *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- LeFort, G. (2006): *Política fiscal con meta estructural en la experiencia chilena*, documento presentado en la segunda reunión anual del grupo latinoamericano de especialistas en manejo de deuda pública (LAC Debt Group), Cartagena de Indias, Colombia.
- Marcel, M., M. Tokman y otros (2001): *Balance estructural del gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000*, Estudios de finanzas públicas, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Martner, R. y V. Tromben (2003): *Tax reforms and fiscal stabilization in Latin America*, documento presentado en el Taller sobre política tributaria (Perugia, Italia, 3 al 5 de abril de 2003), Santiago de Chile.
- Ovalle, A. (2006): *América Latina: evolución del índice de precios de los principales productos de exportación, 1980-2005*, documento de proyectos, N° 71, LC/W.71, Santiago

- de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, E/CN.12/89, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rigobón, R. (2006): Fiscal response to revenue uncertainty, documento presentado en la Fundación CIDOB (Barcelona, 6 y 7 de octubre de 2006).
- Talvi, E. y C.A. Vegh (2000): *Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy*, NBER Working Paper, N° 7499, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Tapia, H. (2003): *Balance estructural del gobierno central de Chile: análisis y propuestas*, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 25, LC/L.1938-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.97.

Política fiscal y protección social

Eduardo Aldunate y Ricardo Martner

Las carencias de la protección social en América Latina y el Caribe ponen de manifiesto la necesidad de políticas fiscales más activas en este ámbito. Aunque el crecimiento económico y el empleo decente son requisitos indispensables del progreso social, son ineludibles a mediano plazo las necesidades de financiamiento del gasto público. En este artículo se examinan tres vías para acometer este objetivo. La primera es la superación de la brecha tributaria, pues en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la carga fiscal es baja. La segunda es la construcción de sistemas presupuestarios que permitan superar rigideces y reasignar gasto público, contribuyendo con ello a elevar su calidad. La tercera es la generalización de mecanismos de evaluación del gasto social, con miras a mejorar la eficiencia y eficacia de los proyectos y programas públicos.

Eduardo Aldunate

Experto

✦ eduardo.aldunate@cepal.org

Ricardo Martner

Jefe

✦ ricardo.martner@cepal.org

Área de Políticas Presupuestarias

y Gestión Pública,

Instituto Latinoamericano y del Caribe

de Planificación Económica y

Social (ILPES), CEPAL

I

Introducción

Aun cuando queda tiempo, es posible afirmar que en la mayoría de los países de la región será muy difícil cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio establecidos para el 2015, de no desplegarse políticas específicas para ello. Si solo nos referimos a la primera meta, “reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre”, los países, especialmente los de menores ingresos, deberán materializar elevadas tasas de crecimiento, tarea que se facilitaría si hubiese mejoras en la distribución del ingreso (CEPAL, 2005). Otra dificultad acuciante es que, en materia de protección y de seguridad social, la región tiene un problema serio y generalizado de cobertura de su población (CEPAL, 2006).

Incluso en un contexto de severas restricciones de endeudamiento, un aumento significativo de recursos públicos para atender estas demandas parece ineludible en el mediano plazo. Pueden plantearse tres vías concurrentes para alcanzar este objetivo: i) ampliar la recaudación fiscal; ii) modificar la composición del gasto a favor del ámbito social, y iii) liberar recursos a través de la mejora de la eficiencia y eficacia de proyectos y programas públicos. No existen respuestas únicas en circunstancias tan diversas; en algún país o situación podrá ser necesario elevar la carga tributaria, ya sea a través de nuevos impuestos o de una mayor eficiencia recaudatoria. En otros, podrá ser más apropiado apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en su asignación como en su eficiencia y eficacia.

Estos son los temas que se abordarán en este ensayo, con la convicción de que la distribución del ingreso no mejorará significativamente en el mediano plazo sin políticas fiscales activas —que no se limitan a un esfuerzo por mejorar la educación, como se ha planteado en un enfoque minimalista de las políticas públicas—, y de que el aumento del gasto social y la generalización de categorías “protegidas” de gasto público no son panaceas para reducir la pobreza y la desigualdad.

En un espíritu más propositivo, aquí se pondrán de relieve las potencialidades indiscutibles de las reformas de los sistemas y las administraciones tributarias, de las

políticas que buscan mejorar los procesos de asignación presupuestaria a partir de reglas estructurales y de programación plurianual, y de las iniciativas tendientes a elevar la calidad del gasto público con el desarrollo sistemático de programas de evaluación.

1. ¿Hay espacios para aumentar los ingresos públicos?

En el gráfico 1 se presenta el nivel de los ingresos del gobierno como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y la composición de esos ingresos en el año 2005. Cabe señalar que en varios países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y Uruguay) los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos centrales. En otros (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos corrientes originados en los ingresos provenientes de recursos naturales (hidrocarburos y minería). En Nicaragua y, en mucho menor medida en El Salvador y la República Dominicana, las donaciones contribuyen a elevar los ingresos corrientes respecto de los ingresos tributarios. En Panamá y Paraguay los otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios también complementan los ingresos tributarios del gobierno central.

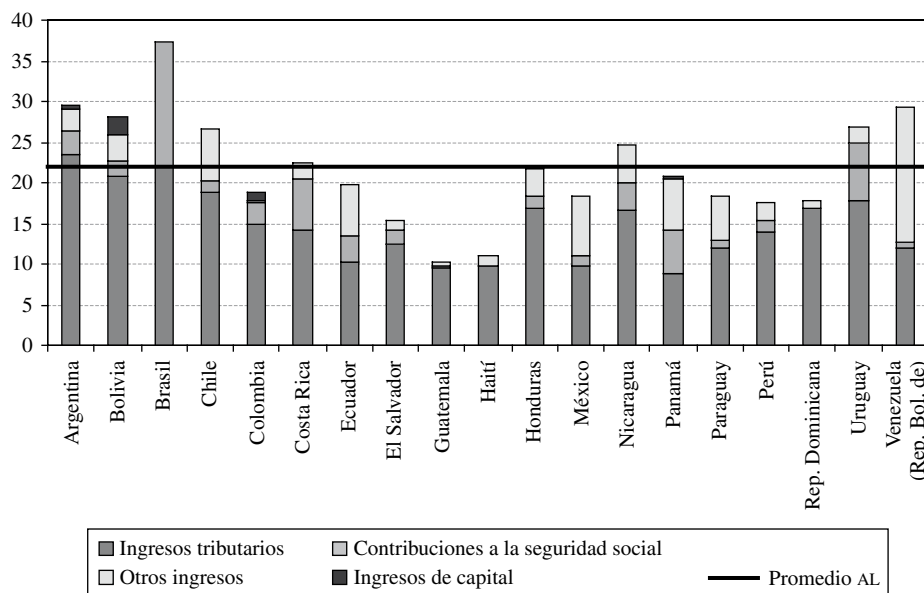
Una de las funciones principales de los impuestos es financiar el gasto del gobierno en bienes y servicios, de modo que la elección del nivel de ingresos implica, en el mediano plazo, delimitar el nivel de gasto del sector público. Más allá de las recomendaciones tradicionales de evitar gravámenes que distorsionen la asignación de recursos, la teoría económica ofrece una guía muy limitada para decidir el nivel de la carga tributaria y de la estructura impositiva.

Algunos estudios relacionan negativamente la presión tributaria, o el gasto público, con el desempeño económico. Pero no es posible avanzar conclusiones sólidas al respecto: hay países que han crecido satisfactoriamente con un nivel alto de impuestos, mientras muchos otros tienen un mediocre desempeño macroeconómico y una presión tributaria reducida. Antes bien, la causalidad parece ser inversa: a medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y el sistema puede volverse más

□ Colaboraron con los autores en la recopilación de información las asistentes de investigación María Victoria Espada y Varinia Tromben, también del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

GRÁFICO 1

América Latina y el Caribe: la carga fiscal, 2005
(En porcentajes del PIB)



Fuente: ILPES, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

progresivo, todo lo cual redunda en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.

Una forma de evaluar si los niveles y estructuras impositivas son “adecuados” es la de comparar la relación entre los impuestos y el producto interno bruto (PIB) para un número amplio de países. El simple hecho de comparar la situación de América Latina y el Caribe con la de otras regiones del mundo es muy revelador (gráfico 2). En 2005 la carga tributaria en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) fue aproximadamente el doble de la presión tributaria en América Latina y el Caribe. En cuanto a la composición, resalta la mayor importancia relativa de los tributos directos en los países de la OCDE, así como también la importancia de las contribuciones a la seguridad social. En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios están vertebrados sobre la imposición indirecta y, en este sentido, se ha argumentado que, sistemáticamente, la recaudación directa es más baja que en otras regiones con tasas similares. Los niveles de presión tributaria en América Latina y el Caribe y en el sudeste asiático son parecidos, aunque la composición es muy diferente. Los países asiáticos muestran una carga mayor por impuestos directos, y contribuciones a la seguridad social de un monto poco significativo.

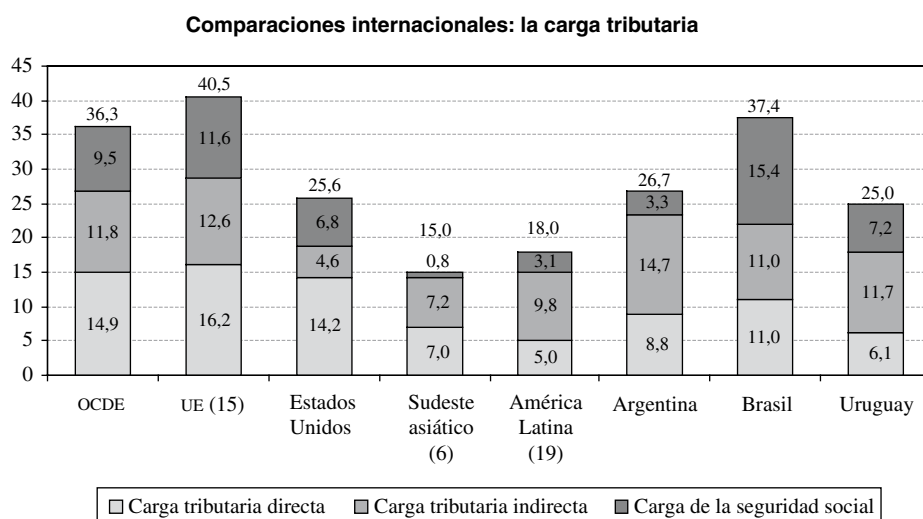
Sin embargo, la comparación debe efectuarse considerando algunas variables explicativas, como el ingreso por habitante y otras. Algunos autores estiman mediante regresiones de panel la “capacidad tributaria” de cada país,¹ la que se compara con la tasa efectiva. Aunque estimar esa capacidad no es el objetivo de este trabajo, para fines ilustrativos se muestra la relación entre la recaudación tributaria de América Latina y el Caribe y el nivel de ingreso per cápita de la región (gráfico 3).

En 2005, la región registró una presión impositiva de 18% del PIB. Cabe destacar, sin embargo, que los promedios esconden diferencias importantes entre los países de América Latina y el Caribe, que en parte se explican por la alta dispersión del ingreso per cápita en la región. Sin embargo, Brasil exhibe una carga tributaria que se eleva por sobre el 37% del PIB a nivel de gobierno general, y que es superior a la de Estados Unidos. También Argentina y Uruguay exhiben cifras superiores al promedio.

Aunque en el inicio de las reformas, a mediados del decenio de 1980, se consiguieron notables aumentos

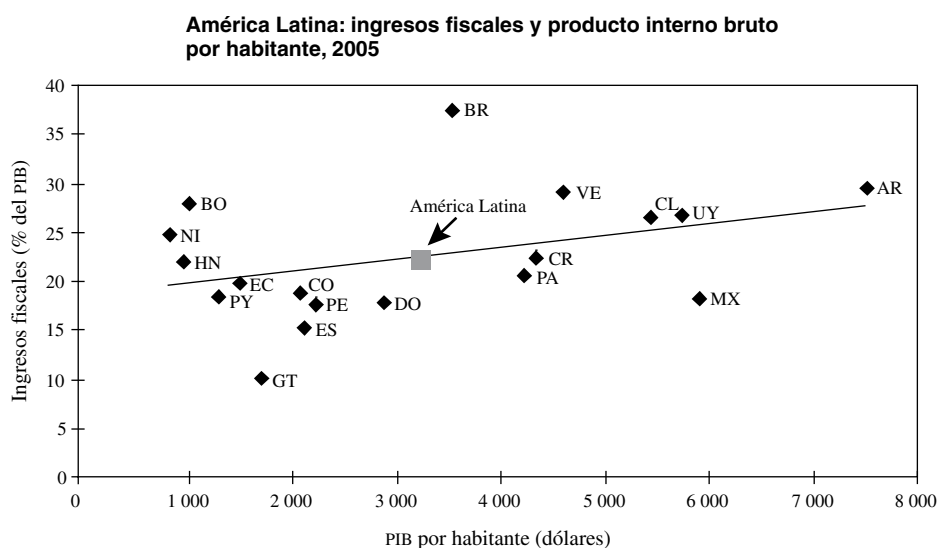
¹ Véase, por ejemplo, Agosin, Barreix y Machado (2005), en relación con los países de Centroamérica.

GRÁFICO 2



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país.

GRÁFICO 3



Fuente: CEPAL.

recaudatorios, dos décadas después se aprecia solo un leve aumento sobre los niveles previos a la crisis de la deuda, concentrándose fuertemente la recaudación en los impuestos sobre el consumo y siendo baja la recaudación de los impuestos sobre los ingresos. A pesar del esfuerzo por ampliar las bases tributarias, aumentar las alícuotas y fijar impuestos extraordinarios, la región está lejos de lograr suficiencia recaudatoria.

Se ha procurado alcanzar el objetivo de neutralidad, otorgando una mayor homogeneidad a las tasas del

impuesto sobre el valor agregado (IVA) y una menor cantidad de exenciones.² Se han disminuido, asimismo, las tasas marginales de los tramos más altos del impuesto sobre los ingresos. Con la liberalización comercial y la consecuente consolidación y baja generalizada de aranceles, también se ha reducido la protección a algunos sectores de la economía. En el ámbito internacional,

² Por ejemplo, véase ILPES (2004).

el objetivo de neutralidad ha comenzado a cobrar más importancia, con la proliferación de los tratados bilaterales de libre comercio y los acuerdos para evitar la doble tributación.

Los objetivos de simplicidad, por su parte, se han materializado a través de una legislación más transparente, del perfeccionamiento de normas y procedimientos y del fortalecimiento de los sistemas administrativos. Además, se han eliminado algunos impuestos de bajo poder recaudatorio. Persisten, sin embargo, duplicidades de funciones en algunos países federales, con estructuras impositivas diferenciadas y entes recaudadores en varios niveles de gobierno.

Respecto de la equidad de los sistemas tributarios, se ha hecho más hincapié en la equidad horizontal (los agentes con igual potencialidad recaudatoria deberían tener igual carga tributaria) que en la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria acorde con su capacidad contributiva). Pocos progresos se han registrado en esta última.

La tarea de diseñar sistemas tributarios modernos se mantiene inconclusa en algunos países, porque las tasas son aún muy bajas, en otros debido a la persistencia de exenciones que distorsionan el sistema tributario y, en la mayoría, por la poca atención que se le ha otorgado a la equidad vertical en las reformas recientes. En los casos en que el IVA es el impuesto principal y tiene tasa única, todo el sistema tiende a ser regresivo, pues los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad. Los actuales sistemas tributarios son de hecho regresivos, lo que empeora la distribución del ingreso una vez considerada la acción de los impuestos.³

Se ha insistido reiteradamente en que el concepto relevante es el de "incidencia neta" de la política fiscal, que atribuye principalmente al gasto público la tarea de conferir progresividad mediante su focalización en los sectores más pobres.⁴ Sin embargo, los estudios muestran que las políticas redistributivas exitosas no se limitan a aumentar el gasto público social. Por lo

demás, los gastos con características redistributivas inmediatas, como las transferencias directas, tampoco se han acrecentado significativamente, lo que contrasta con la experiencia europea.

Aunque la adopción del IVA ha sido generalizada, este impuesto presenta importantes diferencias de un país a otro, tanto en lo que se refiere a la amplitud de la base gravada como a las alícuotas (variedad y tasas) que en cada caso se aplican. Respecto del primer tema corresponde señalar que en algunos países se gravan tanto bienes como servicios de manera general, mientras que en otros se toman como base los bienes y solo algunos servicios y, en unos pocos, el impuesto se aplica exclusivamente a los bienes. En cuanto a las alícuotas, una primera diferenciación se puede establecer entre aquellos países que han aplicado tasas múltiples (para distinguir entre diferentes tipos de consumo) y los que han adoptado una tasa única de aplicación general. Así, por ejemplo, Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Panamá utilizan un sistema de tasas múltiples, mientras que el resto de los países considerados impone tasas únicas y uniformes.

A su vez, las alícuotas vigentes en los países de la región presentan dos características básicas (cuadro 1). Por un lado, se observa una tendencia generalizada al aumento, ya que entre 1994 y 2005 el promedio regional de la recaudación por concepto de IVA se incrementó en tres puntos porcentuales del PIB. Por otro lado, se aprecian marcadas diferencias entre países en cuanto a la magnitud de la alícuota aplicada. En efecto Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay aplican tasas superiores o cercanas al 20%, mientras que Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y Paraguay han adoptado tasas que no superan el 13%, situándose así por debajo del promedio de 14,7%.

En términos comparativos, cabe señalar que en 2005 el promedio simple de las tasas del IVA que se aplicaron en la región se ubicó casi cinco puntos porcentuales por debajo del promedio simple de los países de la Unión Europea (14,7 y 19,6% respectivamente). Asimismo, vale destacar que en la Unión Europea la dispersión de tasas entre países fue menor que en América Latina y el Caribe (con una la desviación estándar de 3,0 en el primer caso y 4,4 en el segundo).

Además, la productividad del IVA (definida como la recaudación en porcentaje del PIB dividido por la tasa general) es comparativamente baja en la región, ya que alcanzó a 40% en 2005 (a título ilustrativo, el promedio de la productividad en los países desarrollados es superior a 60%). También en este caso se observan importantes diferencias entre países, según se aprecia en el gráfico 4.

³ Gómez Sabaini, Santieri y Rossignolo (2002) llegan a esta conclusión tras analizar la estructura impositiva de Argentina. Los principales impuestos que causan esta relación son, en orden de regresividad, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos internos sobre bienes y servicios y el IVA. Los impuestos más progresivos son aquellos que gravan las ganancias de personas y las ganancias de sociedades, así como los impuestos inmobiliarios provinciales y municipales. Estos resultados parecen ser fácilmente extensibles al resto de América Latina.

⁴ Véase, por ejemplo, Martin (1997).

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: alícuotas del impuesto sobre el valor agregado (IVA)

	1994	2000	2005
Argentina	18	21	21
Bolivia	14,92	14,92	13
Brasil	20,48	20,48	20,48
Chile	18	18	19
Colombia	14	15	16
Costa Rica	8	13	13
Ecuador	10	12	12
El Salvador	10	13	13
Guatemala	7	10	12
Haití	10	10	10
Honduras	7	12	12
México	10	15	15
Nicaragua	10	15	15
Panamá	5	5	5
Paraguay	10	10	10
Perú	18	18	19
R. Dominicana	6	8	16
Uruguay	22	23	23
Venezuela (Rep. Bol. de)	10	15,5	15
Promedio de América Latina y el Caribe	11,7	14,2	14,7
Desviación estándar de América Latina y el Caribe	5,1	4,6	4,4

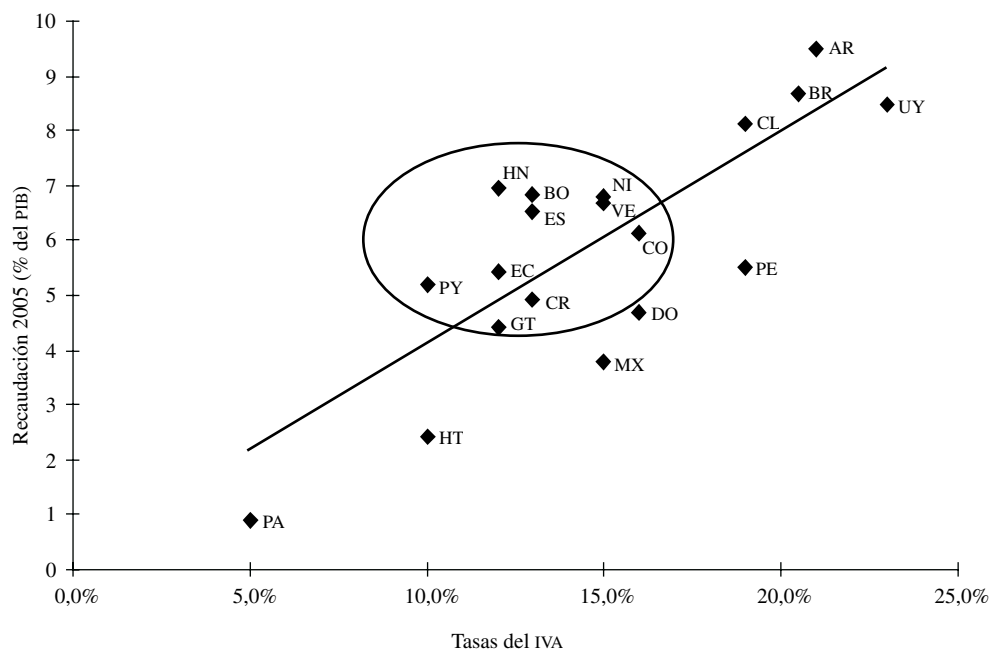
Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de cada país.

Cinco países (Haití, México, Perú, Panamá y la República Dominicana) muestran eficacia recaudatoria por debajo del promedio regional. Por cierto que este indicador no refleja necesariamente eficiencia administrativa, sino más bien la dispersión de las alícuotas en torno a la tasa general. Por ejemplo, en México, al existir exenciones para los alimentos, la dispersión es mayor. Por lo tanto, este gráfico ilustra sólo la distancia respecto de un potencial recaudador en caso de que no existieran exenciones. En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o mayores tasas impositivas, la eliminación de exenciones y las limitaciones a las deducciones tributarias emergen como fuentes significativas de recursos fiscales en el futuro.

El término “gasto tributario” es ampliamente utilizado para referirse a las exenciones, exoneraciones, créditos, deducciones, aplazamientos y algunas devoluciones de impuestos. En sentido amplio, el gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que se deja de percibir, producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales, cuya finalidad es favorecer o estimular determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía.

En América Latina y el Caribe, un cada vez mayor número de países provee información sobre el gasto

GRÁFICO 4

América Latina y el Caribe: productividad del impuesto al valor agregado (IVA), 2005

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

tributario. Los montos son muy significativos en todos los casos, con un mínimo, en el año 2003, de 1,6% del PIB para Brasil y un máximo de 9,2% para Colombia. Entre los impuestos que dan origen al gasto tributario, cabe señalar que en Argentina, Ecuador y Perú predominó el impuesto al valor agregado, mientras que en Chile prevaleció el impuesto sobre los ingresos. En cuanto al destino de dicho gasto, en Argentina el 80% del gasto tributario (2,8% del PIB) correspondió a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y el resto a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial. En Chile, el gasto tributario (4,4% del PIB) correspondió principalmente al sector financiero (61,3%), al sector inmobiliario (12,6%) y a la educación (7,4%).

En el decenio de 1990, las mayores tasas de crecimiento económico impulsaron una recuperación de la carga tributaria. En general, la elasticidad de la recaudación tributaria es superior a la unidad. En las fases expansivas del ciclo, esto se debe a que el crecimiento incrementa la economía formal y genera un aumento más que proporcional de las importaciones y de los impuestos asociados. Por el contrario, en las fases recesivas la recaudación cae más que proporcionalmente, porque se invierten los mecanismos anteriores y también por el significativo aumento de la evasión. La relación entre inflación y recaudación tributaria también es contundente. En primer lugar, porque la inflación disminuye el valor real de la recaudación fiscal al existir rezagos entre la generación del impuesto y su recolección. Segundo, puesto que la inflación disminuye los ingresos reales, las familias y las empresas intentarán mantener su ingreso real disponible a través de un menor pago de impuestos. Así, la estabilidad macroeconómica, entendida como la combinación de alto crecimiento y baja inflación, es el principal requisito para una mayor recaudación tributaria. Cuando el entorno es recesivo y la inflación ascendente, cualquier sistema tributario enfrenta dificultades para evitar la merma de los ingresos.

Por otra parte, la ejecución de la política tributaria requiere de un marco institucional y arreglos específicos adecuados a sus funciones y objetivos. En particular, la recaudación de ingresos por concepto de impuestos internos y aduaneros, así como de contribuciones a la seguridad social, exige la intervención de un mecanismo administrativo que debe satisfacer ciertas condiciones mínimas de inserción institucional y de organización interna para que pueda funcionar apropiadamente. En consecuencia, es necesario que la administración tributaria evite la fragilidad institucional que suele afectar a diversas agencias públicas. De hecho, en años recientes

el reconocimiento de esta realidad ha permitido adoptar reformas administrativas que elevan la jerarquía de las administraciones tributarias, colocando su conducción bajo el mando de funcionarios de alto rango. Asimismo, se han registrado importantes avances en el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias, mediante la creación de estructuras legales que les asignan diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera.

En todo caso, los países de América Latina y el Caribe todavía tienen mucho que avanzar en materia de eficiencia y eficacia de sus administraciones tributarias, especialmente si se las compara con las de países más desarrollados. En efecto, aunque las administraciones tributarias de la región operan con menores recursos presupuestarios y humanos, sus costos de recaudación son superiores a los de sus contrapartes de países más desarrollados.

Esta rápida revisión de la situación de los ingresos públicos permite avanzar algunas conclusiones respecto de la interrogante inicial. Sí, es posible detectar espacios para incrementar la recaudación tributaria, especialmente en el actual entorno de bonanza económica. En algunos países, las tasas son comparativamente bajas, especialmente las del IVA y los impuestos específicos. También hay exenciones que pueden revisarse.

En este análisis, dos particularidades de los sistemas tributarios tienen especial importancia. La primera es el tratamiento de los alimentos en el IVA. En algunos países las exenciones a favor de estos bienes merman hasta en dos puntos la recaudación, pues no se discrimina entre una canasta básica y el resto de los alimentos. Se ha argumentado que la sustitución de estas medidas por políticas de gasto focalizadas sería beneficiosa en términos netos. Queda por demostrar, sin embargo, en términos de redistribución, que tales políticas sean superiores a medidas directas de exención para una canasta de alimentos básicos, en países en que esta canasta representa una proporción significativa del consumo familiar para muchas personas. La segunda particularidad es la creciente importancia de los incentivos fiscales en zonas francas, especialmente los otorgados a empresas maquiladoras en los países de Centroamérica.⁵ Aunque su impacto positivo sobre el empleo es insoslayable, la consolidación de esta modalidad de producción quebranta la equidad tributaria horizontal y, al tener estas actividades

⁵ Véase en Agosin, Barreix y Machado (2005) un extenso análisis de los sistemas tributarios de estos países.

reducidos encadenamientos hacia atrás, disminuye la elasticidad-ingreso de los sistemas tributarios.

A estas restricciones hay que agregar el impacto de los tratados de libre comercio y de los procesos de integración regional sobre los ingresos tributarios. Por este concepto, la reducción de los impuestos al comercio exterior puede superar un punto del PIB en algunos casos. La mera sustitución de estos impuestos presagia batallas políticas complejas, dejando poco espacio para impulsar aumentos recaudatorios netos.

Finalmente, es posible afirmar que el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias ha llegado

a un punto en que, en el corto plazo, las ganancias tienen rendimientos decrecientes en términos de recaudación. En efecto, los altos grados de evasión y elusión tienen mucho que ver con el grado de informalidad de las economías, el que a su vez se correlaciona fuertemente con el crecimiento y los niveles de ingresos. Reducir la evasión es así una tarea estructural, endógena al proceso de desarrollo, y no solo administrativa o de mejoras de gestión de corto plazo. Confiar en una disminución rápida de la evasión como mecanismo de financiamiento de las políticas sociales, así como en el mero crecimiento económico, serían apuestas de alto riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas.

III

Gasto público y protección social

La ampliación de la cobertura de los programas de protección social no puede provenir solamente de mejoras recaudatorias. Por ello una tarea ardua pero impostergable si se pretende redireccionar los recursos hacia el área social, es lograr progresos en la productividad y en la calidad del gasto público.

1. La dinámica del gasto público

El gasto público como porcentaje del PIB es comúnmente utilizado como indicador para medir la participación del Estado en la economía, aunque no toma en cuenta la actividad reguladora que ejercen los gobiernos. Como se observa en el gráfico 5, el “incrementalismo” que caracterizó al proceso presupuestario en los países de la OCDE y que sentó las bases del así llamado Estado de bienestar, ha sido progresivamente sustituido por un “decrementalismo” caracterizado por el establecimiento de reglas macrofiscales y de metas plurianuales de reducción de déficit y de contención del gasto público. También es nítido el carácter contracíclico del gasto público, con la alternancia de episodios de contracción del gasto en períodos expansivos y de mayor peso del Estado en períodos de desaceleración del nivel de actividad.

En Europa, el fuerte aumento del gasto público en la década de 1970 se explica básicamente por el asentamiento del Estado de bienestar, que ha tomado más recientemente la forma de transferencias monetarias que incluyen pensiones, ayudas al desempleo, educación y salud. En el período 1970-2004, las transferencias aumentaron 5,7 puntos del PIB en promedio, y se han estabilizado

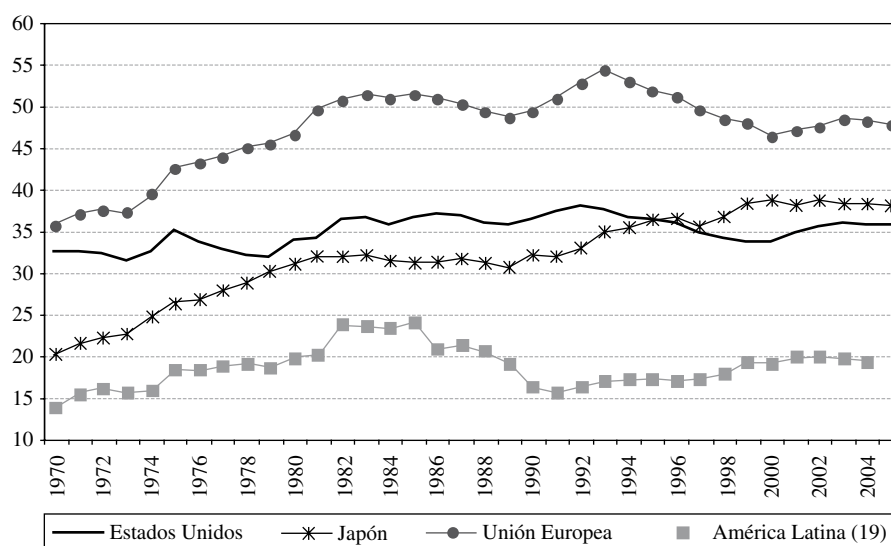
en torno a los 18 puntos del PIB. A nivel agregado, la composición del gasto público se ha desplazado desde las categorías de servicios generales (que incluye el pago de intereses) y de asuntos económicos, hacia la salud y la protección social. Los datos no muestran mayores reducciones del Estado de bienestar, en su dimensión cuantitativa, en los últimos años.

Aunque el nivel del gasto es mucho más bajo en Estados Unidos, su evolución es similar a la reseñada, con una etapa de crecimiento durante la década de 1980 y de decrecimiento durante la de 1990. Para los próximos decenios se espera, sin embargo, un fuerte crecimiento del gasto público, del orden de diez puntos del PIB, en salud y pensiones, asociado al envejecimiento de la población. Se observa, asimismo, que el tamaño del Estado en Japón ha crecido fuertemente, llegando a más de 35 puntos del PIB.

Para tener una visión más completa de la evolución del tamaño del Estado en América Latina y el Caribe, medido por el gasto público como proporción del PIB, es conveniente examinar otras definiciones de gobierno (cuadro 2), en particular gobierno general y sector público no financiero. El primer concepto (gobierno general) es especialmente relevante en algunos países de organización federal, como Argentina y Brasil, en los que parte importante del gasto público se produce a nivel provincial y estadual, respectivamente. Por otra parte, el concepto de sector público no financiero es más apropiado para dar cuenta de la variedad de estructuras organizacionales y financieras que emergieron de las reformas estructurales de la década de 1990.

GRÁFICO 5

Comparaciones internacionales: evolución del gasto público, 1970-2004
(En porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE (2004) para países de la OCDE (gobierno general); Fondo Monetario Internacional (FMI) y CEPAL para América Latina (gobierno central).

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: evolución del tamaño del Estado según definición de gobierno, 1990-2005
(Porcentajes del PIB)

	Gasto público, 2005			Variación respecto de 1990 (puntos de PIB)		
	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero
Argentina	16,6	24,7	25,2	4,8	-1,6	2,7
Bolivia	29,0	28,9	30,0	11,5	6,5	-5,1
Brasil	24,6			5,9		
Chile	19,8	21,8	33,9	-1,8	-1,3	-3,1
Colombia	21,0		35,2	11,7		14,6
Costa Rica	15,9	23,4	25,5	1,0	1,8	2,7
Ecuador	17,2		24,5	2,8		-1,9
El Salvador	14,6		17,5	1,0	1,6	1,5
Guatemala	11,7			1,4	3,8	
Haití	11,5			-0,1		
Honduras	23,0		34,1	0,2		8,3
México	19,7		23,3	-0,9		-4,2
Nicaragua	23,0	27,3	30,3	1,5	4,9	6,8
Panamá	19,0		24,8	1,0		1,0
Paraguay	17,5		33,3	7,4		12,0
Perú	16,7	19,2		-2,4	-1,7	
R. Dominicana	19,3			6,8		
Uruguay	23,2		29,6	7,2		1,3
Venezuela (Rep. Bol. de)	26,9		32,2	1,1		-3,6
América Latina y el Caribe	19,5	24,2	28,5	3,2	1,8	2,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Tomando en consideración el promedio simple, el gasto público como proporción del PIB alcanzó a 19,5% en 2005, aumentando hasta el 2003 casi cuatro puntos porcentuales del PIB para el concepto de gobierno central (19 países); entre 2003 y 2005 el gasto público como porcentaje del PIB disminuyó 0,8 puntos del PIB. Para el concepto de gobierno general (nueve países) el gasto público registró 24,2% del PIB en 2005 y creció casi dos puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2003. En cuanto al concepto de sector público no financiero (14 países), el gasto público fue de 28,5% del PIB en 2005 y subió 2,4 puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2005. Las disminuciones más pronunciadas se registraron en Chile, México y Perú, para las definiciones de gobierno disponibles.

En un grupo de países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay), se produjo un incremento significativo del gasto público, a nivel de gobierno central, entre 1990 y 2005. Esta dinámica podría calificarse de convergencia ascendente, ya que en 1990 el gasto público como proporción del PIB se situaba muy por debajo del promedio regional. En general, las causas de esta expansión del gasto público como proporción del PIB están asociadas a procesos de descentralización y de aumento de la cobertura y ampliación de los beneficios de la seguridad social. En algunos casos, los procesos de descentralización han abultado el peso del gobierno central (Colombia), cuando el financiamiento a entidades subnacionales ha dependido fuertemente de las transferencias, o han incrementado significativamente el gobierno general, como en Costa Rica y Nicaragua. A nivel del sector público no financiero, Colombia registró un incremento de 18 puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2003, y Paraguay uno de 12 puntos porcentuales hasta el 2005. El sector público no financiero se redujo en cinco de los 14 países para los que se dispone de información.

2. La calidad del gasto público

Por cierto que los efectos productivos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados. En años recientes se ha puesto énfasis en la reducción de la pobreza como una meta prioritaria. Los organismos internacionales han realizado ingentes esfuerzos por promover presupuestos “pro pobres”. La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (iniciativa PPME) representó en tal sentido una oportunidad única, al redireccionar hacia el gasto social el ahorro en intereses originado en la reducción de la deuda externa. Existe, sin embargo, una preocupación creciente por este exceso de confianza en el papel del gasto social para reducir la pobreza.

La mayoría de los programas se enfoca en la composición del gasto público, especialmente en las áreas sociales, dando menor énfasis a otros aspectos de una estrategia más amplia para estimular el crecimiento con reducción de la pobreza. Aunque estas experiencias se refieren más bien a los países de menores ingresos, sus conclusiones resultan válidas también para la gran mayoría de los países de la región: no es trivial asociar la composición del gasto público a la reducción de la pobreza, a la distribución del ingreso y al crecimiento económico.

El análisis se vuelve más complejo cuando se incorpora este último objetivo. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea, como parte de la estrategia definida en Lisboa, acordaron *fortalecer la contribución del sector público al crecimiento redireccionando el gasto público hacia la inversión en capital físico y humano y el conocimiento*; para el caso de la Unión Europea, los gastos en investigación y desarrollo, educación e inversión en infraestructura, son más productivos que otros (Comisión Europea, 2004). En cualquier caso, estas breves referencias muestran que es muy difícil fijar prioridades, aun cuando se establezcan metas explícitas de reducción de la pobreza. Basta una mirada a la clasificación funcional del gasto público (cuadro 3) para darse cuenta de la tremenda dificultad que existe para jerarquizar gastos sin tomar en cuenta las características propias de cada país y situación. Aunque es clara la importancia de asignar recursos a las diversas categorías de protección social, al parecer costaría mucho hacerlo en desmedro de otras categorías, igualmente claves en el desarrollo económico y social.

Cuando se habla de calidad del gasto público en términos macroeconómicos, es posible diferenciar cuatro categorías, que son una mezcla de las clasificaciones

CUADRO 3

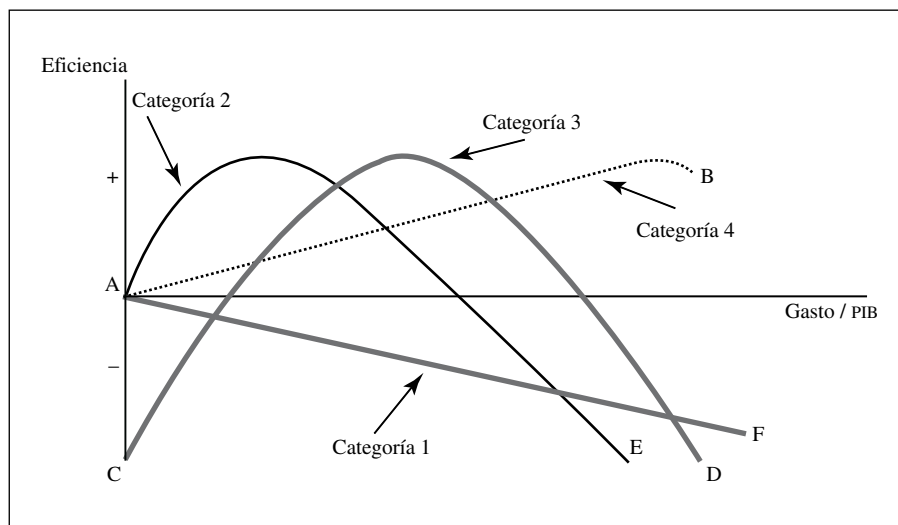
La clasificación funcional del gasto público

Clasificadores generales	Protección social
1. Servicios públicos generales	1. Enfermedad y discapacidad
2. Defensa	2. Tercera edad
3. Orden público y seguridad	3. Supervivencia
4. Asuntos económicos	4. Familia y niños
5. Protección ambiental	5. Desempleo
6. Vivienda y servicios comunitarios	6. Vivienda social
7. Salud	7. Exclusión social
8. Recreación, cultura y religión	8. Otros
9. Educación	
10. Protección social	

Fuente: Naciones Unidas.

GRÁFICO 6

Calidad y eficiencia del gasto público



Fuente: Comisión Europea (2002).

funcional y económica. Se definen como “eficientes” aquellos gastos que tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo. La evidencia empírica entrega un mensaje más bien mitigado: los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden rápidamente tornarse negativos si se exceden ciertos límites.⁶

Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones, lo que da lugar a las cuatro categorías señaladas (gráfico 6). La categoría 1 es el pago de intereses, representados en el gráfico por la línea AF; este gasto afecta negativamente el crecimiento y el empleo, pues su aumento presiona a la baja a los restantes gastos públicos. La categoría 2 incluye gastos como el consumo público y las pensiones, incluidas las de sobrevivencia, representados por la línea AE. En general, los estudios plantean que, aunque estos gastos son eficientes hasta un cierto rango, su aumento puede tener efectos negativos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento. La categoría 3, representada por la línea CD, ilustra los efectos de erogaciones como los seguros de desempleo, o de la exclusión social. Un gasto por debajo de un cierto nivel reduce la eficiencia macroeconómica, ya que puede inhibir las tasas de participación

y la inserción laboral de personas excluidas. Además, un cierto nivel de transferencias por desempleo ayuda a flexibilizar el mercado del trabajo y tiende a reducir la excesiva protección laboral. Por cierto, esta relación es no lineal; en un punto este tipo de gasto comienza a tener un impacto negativo sobre el crecimiento. La categoría 4 incluye la educación, la salud, las actividades de investigación y desarrollo, y la formación bruta de capital fijo, representadas por la línea AB. Estos gastos son positivos para el crecimiento, con un límite de gasto muy superior al de las restantes categorías, aunque, por cierto, el punto de inflexión también existe.

Como toda tipología, esta descomposición tiene ciertos grados de arbitrariedad y múltiples limitaciones. Sin embargo, es útil para tres propósitos. El primero es enfatizar el carácter no lineal del gasto público en sus efectos macroeconómicos. No se trata así de denostar el crecimiento de dicho gasto por razones de eficiencia, ni de apostar por él como único motor de desarrollo. Es claro que, para la inmensa mayoría de los países de la región, la pendiente de las categorías 2 y 3 es positiva; nos situamos en un nivel de gasto público inferior al óptimo. Ello no obsta, por supuesto, a la posibilidad de que haya mejoras en su productividad.

El segundo es proponer una diferenciación más ilustrativa que la económica y la funcional. La mera distinción entre gastos corrientes y de capital, aunque muy importante, no es suficiente para la consecución de

⁶ Véase un análisis detallado de esta tipología en Comisión Europea (2002).

metas sociales y de política económica. En cuanto a la clasificación funcional, la tendencia a priorizar el gasto social también puede ser una limitante cuando, como se analizó previamente, se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza.

El tercer propósito de esta clasificación es derivar de ella una secuencia de mediano plazo para mejorar la calidad del gasto público, ante todo aminorando el peso de los intereses, que en algunos casos asciende a 50% del presupuesto aprobado. Cuando se llega a estos niveles, la prioridad es retomar una trayectoria sostenible de la deuda pública, tanto mediante la generación de superávit primarios como procurando mejorar las condiciones de financiamiento interno y externo (CEPAL, 2004a). Afortunadamente, en el último quinquenio los recursos destinados a los sectores sociales han aumentado su participación, tanto en relación con el gasto público total como con el PIB. Inclusive, se destaca en CEPAL (2004a) que el gasto público social se ha reorientado a la inversión en capital humano (educación y salud), que tiene efectos de redistribución y de crecimiento más pronunciados que otras categorías. Finalmente, como la CEPAL (2004c) ha destacado hace poco, urge estimular el gasto en infraestructura y en investigación y desarrollo, ante las alarmantes disminuciones que este gasto ha registrado durante los ajustes recientes.

En síntesis, se puede afirmar que la tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina y el Caribe pasa por la inversión sostenida en capital físico, humano y de conocimiento. Aunque ha habido avances recientes, quedan por delante desafíos importantes: continuar el esfuerzo de disminución de la carga de intereses, con su consecuente liberación de recursos; mantener la inversión en capital humano, y acelerar el gasto en inversión física y conocimiento.

En un contexto de fuertes rigideces institucionales, reorientar el gasto público no es una tarea fácil. El uso de un marco de gastos públicos de mediano plazo puede facilitar las necesarias reasignaciones entre categorías (Shick, 2002). De hecho, en los países de la OCDE este instrumento ha permitido priorizar las metas de inversión en educación y de aumento de la productividad global (Blondal, 2005). El marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en el marco de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años.

La clave del éxito para la instrumentación de un marco plurianual es que los mecanismos institucionales permitan a quienes toman las decisiones equilibrar los

recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país. Este equilibrio se alcanza mediante un enfoque de la asignación de recursos sectorial/ministerial de arriba hacia abajo. El uso adecuado de este instrumento debería romper la inercia presupuestaria y cambiar la mentalidad de un enfoque basado en las “necesidades” sectoriales a un enfoque centrado en las “disponibilidades presupuestarias”.

El instrumento descrito puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permita hacer cambios sectoriales a lo largo del tiempo, con menores traumatismos y presiones particulares. Aunque aún es pronto para calificar estas experiencias, claramente se trata de condiciones necesarias, pero no suficientes para la fiscalización y la reasignación del gasto público, pues deben ir acompañadas de reglas macrofiscales que otorguen un razonable grado de certidumbre a las proyecciones de mediano plazo y eviten el sesgo procíclico del gasto público.

3. La naturaleza procíclica del gasto público

Idealmente, el gasto público debiese ser “acíclico” (es decir, más bien neutro respecto de los ciclos macroeconómicos) o contracíclico, con políticas específicas para reducir la deuda pública en épocas de bonanza y enfrentar así en mejores condiciones los períodos de escasez. Las decisiones de gasto debieran responder a un esquema intertemporal, con programas y proyectos financiados en un horizonte plurianual de definición de objetivos.

Desafortunadamente, este esquema un tanto tecnocrático dista de ser una realidad, ante la extrema vulnerabilidad de las finanzas públicas de la región a los cambios en el entorno macroeconómico. Si suben las tasas de interés o se reducen los ingresos públicos, las autoridades se ven obligadas a contener el crecimiento del gasto primario, usualmente el de capital más que el corriente. De hecho, durante el sexenio 1998-2003, en términos acumulados, el PIB aumentó 6% en América Latina y el Caribe, y la inversión pública se contrajo en 14% a nivel de gobierno central (Martner y Tromben, 2005).

Existe amplia evidencia empírica de que en el pasado reciente las políticas fiscales han sido procíclicas en la región.⁷ Por ello, instituir reglas fiscales contracíclicas es de vital importancia para asegurar una trayectoria estable del gasto público. Es crucial aprovechar la actual etapa de bonanza para establecer o reforzar los mecanismos que

⁷ Véase un análisis reciente en Martner y Tromben (2003).

aseguren una consistencia intertemporal del gasto público. Las leyes de responsabilidad fiscal de principios de la década del 2000 han permitido morigerar la dinámica del crecimiento de la deuda pública en algunos países.

Sin embargo, existen pocas experiencias en las que el objetivo explícito de las reglas macrofiscales sea contracíclico. Los fondos de estabilización tributarios (Argentina, Perú) o de materias primas (Chile, la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, México) son de hecho políticas anticíclicas explícitas, pero su mera existencia no es garantía suficiente. En realidad, las limitaciones legislativas al crecimiento del gasto público (3,5% al año en términos reales en Ecuador y Perú, por ejemplo) tienden más bien a imponer una trayectoria descendente del gasto como proporción del PIB, si el crecimiento tendencial de estas economías es superior, y por lo tanto, no se pueden calificar como intertemporalmente neutras.

Una excepción es el caso de Chile. La regla de superávit estructural de 1% implica en la práctica fijar el crecimiento del gasto público en función del PIB tendencial y también del precio del cobre de largo plazo —variable clave en la determinación de los ingresos estructurales (Dirección de Presupuestos de Chile, 2005)—, con independencia de las fluctuaciones de corto plazo del

PIB efectivo y, por lo tanto, de los ingresos. Esto asegura en teoría una trayectoria estable y neutra, reduciendo la probabilidad de ajustes bruscos y otorgando en la práctica una cierta certidumbre a la ejecución plurianual de proyectos y programas públicos. Esta experiencia muestra que las políticas sin preasignación de gastos no van necesariamente en desmedro del gasto social en el largo plazo.

4. ¿Prelación al gasto social?

Inquieta, además, la vulnerabilidad del gasto social. Aunque ya se ha mencionado el sesgo procíclico del gasto primario en su conjunto, existe una preocupación aún más pronunciada por lo que se refiere al gasto social. Como se trata de gastos prioritarios, es importante proteger explícitamente su núcleo duro, si no es posible evitar los ajustes.

En la columna A del cuadro 4 se muestra una estimación de la elasticidad del gasto social respecto del PIB. Los resultados son contundentes: como promedio simple, la elasticidad del gasto social es de 1,87, lo que indica que es procíclica en alto grado. Esta particularidad no es, sin embargo, común a todos los países. El valor parece depender del punto de partida; la elasticidad es

CUADRO 4

América Latina y el Caribe (14 países): elasticidades del gasto social con respecto al producto interno bruto^a

	Elasticidad del gasto social (A)	Elasticidad del gasto total (B)	Relación (A/B)	Número de observaciones
Argentina	0,91	0,82	1,11	15
Bolivia	2,95	1,90	1,55 ^b	15
Brasil	1,56	1,16	1,34 ^b	15
Chile	0,93	0,73	1,27	25
Colombia	2,12	2,02	1,05	22
El Salvador	1,57	1,99	0,79	9
Guatemala	1,84	0,99	1,86 ^b	25
Honduras	1,56	0,97	1,61 ^b	21
México	1,78	1,58	1,13	15
Paraguay	3,31	3,17	1,05	25
Perú	2,41	1,02	2,36 ^b	15
R. Dominicana	1,60	1,46	1,10	25
Uruguay	1,82	1,64	1,11	15
Venezuela (Rep. Bol. de)	—	—	—	25
América Latina y el Caribe	1,87	1,50	1,38	

Fuente: Aldunate y Martner (2006), sobre la base de datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a Las estimaciones se hicieron utilizando la siguiente ecuación: $\log G_i = \alpha \log G_{i-1} + \beta \log PIB_i + \gamma$, donde G corresponde al gasto total o al gasto social, y PIB corresponde al producto interno bruto para cada país i , ambas variables medidas en términos constantes. Se muestran las elasticidades de largo plazo $\beta/(1-\alpha)$.

^b Casos en que ambas elasticidades son significativamente distintas al 5%.

mayor en los países en que el gasto social era menor a principios de la década de 1990 (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Paraguay, Perú), en un contexto de crecimiento generalizado del gasto. Ello también podría explicar las elasticidades más bajas de Argentina, Brasil y Chile, países que tenían de partida un gasto social más alto.

Un asunto clave es diferenciar estas elasticidades de las del gasto total. La columna B del cuadro 4 muestra la elasticidad del gasto público total respecto del PIB, y la columna A/B calcula la razón entre ambas elasticidades. Los países cuyo gasto público total ha sido más sensible a las oscilaciones del PIB han sido Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay. En cambio, esta elasticidad es cercana o inferior a la unidad en Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Guatemala y Perú. En estos países, las fluctuaciones del gasto público no han sido significativamente distintas de las del crecimiento económico.

La tercera columna compara las elasticidades estimadas. Un valor superior a uno de este indicador muestra que el gasto social ha sido más procíclico que el resto del gasto.⁸ Es lo que se obtiene para la totalidad de los países, excepto El Salvador, aunque solo en algunos casos el indicador es significativo (Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Perú). En estos países, el gasto social ha aumentado significativamente más que el gasto agregado en períodos de expansión y ha caído significativamente más que el gasto agregado en fases de recesión.

La pregunta entonces es si debe haber prelación para el gasto social en el presupuesto público. En muchos países se ha respondido afirmativamente. Una primera opción es elevar esta prioridad al máximo nivel. En Colombia, por ejemplo, el artículo 350 de la Constitución de 1990 establece que “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Más aún,

en otro artículo se establece que el gasto social debe aumentar de año en año. En la cláusula final del primer inciso de la definición que dispuso la Ley 179 de 1994 se incorporan, además de actividades específicas, “(...) las tendientes al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”. El problema es que el artículo vigente es de carácter enunciativo, al abrir espacio a todas las categorías que tengan cabida en el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Una segunda opción es “etiquetar” en parte el gasto social, lo que implica preasignar un cierto monto de recursos del presupuesto público. En muchos países de América Latina se establecen, por ejemplo, límites constitucionales mínimos de gasto en salud o educación, generalmente como porcentaje del PIB. Más allá de las buenas intenciones del legislador, este tipo de mecanismos no elimina el sesgo procíclico del gasto público, pues permite que el gasto social caiga, si lo mismo ocurre con el PIB. Más aún, en demasiados casos estos límites no se respetan, pues simplemente no se dispone de los recursos, y no se ejecutan los presupuestos aprobados. “Etiquetar” el gasto público no soluciona el problema, pues no ataca su raíz: la insuficiencia crónica de recursos públicos en épocas de crisis.

Una tercera opción es “blindar” parte del gasto público social, lo que es saludable por cuanto supone que las autoridades son capaces de establecer prioridades en la asignación de recursos y de aplicarlas, a pesar de las múltiples presiones que se originan en este proceso. Varias experiencias recientes muestran que es posible definir un núcleo duro en el gasto social, lo que, por cierto, contribuye a la gobernabilidad de todo el sistema. Restan, sin embargo, los problemas de clasificación que dificultan esta tarea.

Por supuesto, cada situación amerita respuestas diferentes; parece claro, sin embargo, que las estrategias de mediano plazo deben apuntar al desarrollo de mecanismos explícitos de protección del gasto público en general, para atender las enormes necesidades que surgen en las épocas recesivas, por desgracia, más frecuentes de lo que quisiéramos.

⁸ En rigor, esta forma de cálculo no indica propiamente una naturaleza procíclica, pues la comparación debería hacerse sobre la brecha de PIB y no sobre el PIB efectivo. Los resultados probablemente no varíen mucho.

IV

La evaluación de políticas y programas en el área social

1. La necesidad de evaluar

En la sección anterior se señaló que los efectos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados. Este es un factor clave que debe tenerse presente al diseñar políticas, programas y proyectos de protección y seguridad social. De nada sirve aumentar la inversión y el gasto en sectores sociales, si los beneficios que se generan para el país con dichos recursos son menores que los costos.

Si un país destina más recursos a protección y seguridad social, necesariamente estos deben sustraerse de otros usos, ya sea del sector público o del privado. Cuando los recursos provienen de reasignaciones del presupuesto público, habrá sido necesario recortar las asignaciones de algunas entidades para otorgarle mayor presupuesto a otras, lo que implicará una merma en la prestación de ciertos servicios públicos (ya sea en cantidad o en calidad). Por ejemplo, si un aumento del presupuesto asignado al Ministerio de Salud proviene de una reducción del presupuesto del Ministerio de Minería, este podría tener que reducir el apoyo a la pequeña minería o a actividades exploratorias, con el consiguiente costo para el país en términos de menor producción actual o futura, menos empleo y mayor pobreza.

Si, en cambio, los recursos provienen de un aumento de las tasas impositivas, o de una reducción de la elusión tributaria, los recursos se habrán sustraído de usos alternativos en el sector privado. Si dichos recursos iban a ser destinados a actividades productivas, el no hacerlo tendrá para el país un costo de oportunidad que será igual al valor que la sociedad asignaba a los bienes o servicios que podrían haberse producido. Si los recursos adicionales recaudados iban a ser destinados a consumo privado, también existirá un costo en términos de menor nivel de satisfacción de los consumidores y menor demanda agregada de bienes y servicios. Podrá discutirse acerca de los costos y beneficios de estas disminuciones en el consumo, pero es importante reconocer que casi siempre habrá un costo para la sociedad debido al menor consumo.

Más claro aún es el costo, si los recursos adicionales provienen de créditos, ya que habrá que pagar intereses y

comisiones. Además, un mayor nivel de endeudamiento del país incrementará las tasas de los créditos en general, lo cual afectará al sector productivo. Se iniciarán menos proyectos y, por lo tanto, será menor el aporte a la reducción de la pobreza mediante la generación de empleos productivos.

Es claro, pues, que, cualquiera sea el origen de los recursos que se destinen a aumentar la inversión y el gasto en protección y seguridad social, habrá un costo para la sociedad. En consecuencia, si no se quiere empobrecer al país y sus habitantes, los beneficios que generen los programas y proyectos deberán ser al menos equivalentes a los costos en que se incurrió.

Esto explica la preocupación ya señalada respecto a que la tendencia a priorizar el gasto social pueda ser una limitante cuando se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza. Restar recursos a actividades que generan empleos productivos sólo se justificará si los beneficios que otorgue su asignación a programas o proyectos de protección y seguridad social son mayores que los que hubiesen generado las actividades productivas que dejaron de realizarse.

Otra preocupación que surge es cómo asignar los recursos de modo de maximizar su impacto. En la sección anterior se señaló que los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden tornarse negativos, si se exceden ciertos límites. Es, pues, necesario estudiar cuánto es conveniente incrementar el gasto en cada uno de los sectores asociados a protección y seguridad social, de modo de asignarles recursos solo hasta el punto en que un mayor gasto genera una disminución de la eficiencia. Más aún, en escenarios de recursos limitados, la asignación intersectorial debería tratar de no alcanzar la zona de eficiencia positiva, pero decreciente.

Para no sobreasignar recursos a algún sector es preciso conocer el efecto que tendrán los programas y proyectos marginales sobre indicadores clave de desarrollo, tales como la esperanza de vida, el nivel educacional de la población y las tasas de morbilidad e ingreso per cápita (y su distribución). Estimar estos efectos no es tarea sencilla y más difícil aún es saber

cuándo se han alcanzado niveles de eficiencia decrecientes o negativos.

Por último, una tercera preocupación es poder seleccionar en un determinado sector los programas o proyectos más eficientes en términos de maximizar el impacto con un monto limitado de recursos. Usualmente las necesidades superan con creces las posibilidades de satisfacerlas, quedando amplios sectores de la población con necesidades básicas insatisfechas (de salud, educación, vivienda y otras). En este escenario es importante poder priorizar los programas y proyectos propuestos, de modo de ejecutar, en primer término, aquellos que tienen mayores beneficios en relación a los costos. Se conseguirá así un mayor impacto con los limitados recursos disponibles.

La herramienta de que se dispone para tratar de responder a las inquietudes sobre qué cantidad de recursos destinar a protección y seguridad social, cuánto asignar a cada sector y qué proyectos y programas emprender, es la evaluación. Al evaluar políticas, programas o proyectos, se busca determinar su valor, entendido este como la diferencia entre los beneficios totales y los costos totales de la iniciativa. De aquí surge de inmediato la pregunta: ¿su valor para quién?

Dependiendo de la respuesta existen dos tipos de evaluación: privada y social. La evaluación privada busca conocer el valor del proyecto o programa para una persona, una empresa o una institución. La evaluación social, por su lado, busca determinar el valor de la iniciativa para el país, es decir, para toda la sociedad.

Para determinar el valor de una iniciativa es preciso identificar, cuantificar y valorar todos los costos y beneficios “relevantes” que se asocian a ella a lo largo de su vida útil. Por costos relevantes entendemos aquellos en que se incurre, si se adelanta el programa o proyecto, pero que no sería necesario asumir si este no se realiza. Análogamente, los beneficios relevantes serán aquellos que sólo pueden obtenerse mediante la ejecución del programa o proyecto.

Es necesario distinguir, además, entre evaluaciones *ex ante*, concurrentes, de término y *ex post*. La evaluación *ex ante* tiene por objetivo determinar si conviene o no acometer la iniciativa. La evaluación concurrente apunta a saber si conviene continuar con la iniciativa y, si es así, en qué puede ser mejorada. La evaluación de término busca entregar información acerca del cumplimiento de los objetivos y aprovechar lecciones aprendidas durante la ejecución. Por último, la evaluación *ex post* tiene el aprendizaje como objetivo principal, de modo que analiza todo lo ocurrido con la iniciativa desde que se concibió hasta la fecha de evaluación.

La multiplicidad de enfoques y técnicas para evaluar, la existencia de distintos tipos de evaluación, las diferencias que surgen al evaluar iniciativas de diversos sectores y las dificultades propias de cualquier evaluación hacen compleja la tarea de conocer y comparar el valor de diferentes iniciativas gubernamentales. Es indispensable entonces contar con personal calificado y metodologías que faciliten y estandaricen el trabajo de los evaluadores. Además, dada la gran cantidad y diversidad de iniciativas propuestas o en desarrollo en un período presupuestario, la tarea de evaluar todos los programas y proyectos requiere recursos y un buen nivel de organización. Los sistemas nacionales de inversión pública, existentes o en desarrollo en casi todos los países de la región, son reflejo de ello. Estos se describen y analizan en el apartado siguiente.

2. La evaluación en los sectores sociales

La teoría y las técnicas de evaluación privada y social de proyectos se desarrollaron inicialmente para conocer el valor de proyectos de tipo industrial o agrícola. Por lo tanto, hay bastante experiencia y literatura acerca de la forma de evaluar proyectos, como centrales de generación eléctrica, industrias y sistemas de riego. Un segundo campo en que se aplicó en forma generalizada la evaluación es el del transporte.

En el sector salud la evaluación tiene una larga trayectoria, pero centrada en evaluar la efectividad de distintos tipos de tratamientos o de medicamentos. Solo recientemente se ha incorporado al análisis la variable económica. Asimismo, en el sector educación existe una experiencia centenaria sobre evaluación de resultados del aprendizaje, pero la evaluación con un enfoque socioeconómico de los programas o proyectos también es reciente. Ello se debe, tanto en salud como en educación, a la gran dificultad que presenta la valoración en términos monetarios de los beneficios que generan los programas y proyectos.

En otros sectores, como justicia y seguridad ciudadana, hay muy poca experiencia evaluadora y prácticamente no se aplican criterios de evaluación socioeconómica. En general, existe una gran falencia en lo que toca a metodología y capacidad de evaluación en los sectores asociados a asistencia y protección social. En consecuencia, estos se ven en desventaja a la hora de defender las asignaciones presupuestarias, ya que les es difícil demostrar los beneficios que generarán los recursos que se les otorgan.

Entre los factores que explican la tardía adopción de la evaluación como instrumento para la toma de

decisiones en los sectores sociales están la falta de personal capacitado, la inexistencia de metodologías específicas y, hasta cierto punto, la menor prioridad dada por mucho tiempo a estos sectores.

La evaluación en términos socioeconómicos de iniciativas de asistencia y protección social no es sencilla. Los costos de los programas o proyectos son casi siempre determinables con bastante precisión. Sin embargo, la mayor parte los beneficios son muy difíciles de valorar en términos monetarios. Para superar esta dificultad se han adoptado distintos enfoques metodológicos.

El más común y sencillo es aceptar lo difícil que resulta estimar el valor monetario de los beneficios generados por programas o proyectos de tipo social y buscar soluciones de mínimo costo. El problema con este enfoque es que sólo es útil para seleccionar entre alternativas que generen idénticos beneficios y no permite saber si el valor de la iniciativa es positivo, ya que sólo se conocen los costos. Los beneficios se pueden identificar y tal vez cuantificar, pero no se valoran, por lo que se hace acto de fe en que el valor de estos es mayor que los costos.

Otra alternativa metodológica, conocida como costo-efectividad, busca determinar el costo de producir un cierto impacto sobre alguna variable relevante. En otras palabras, se trata de calcular un costo por unidad de beneficio. Por ejemplo, costo por atención de salud entregada, o costo por cada punto de reducción porcentual de la incidencia de una cierta enfermedad.

Los dos anteriores enfoques son los más utilizados en los países de la región. Tanto Bolivia como Chile y Perú, por ejemplo, aplican en forma generalizada metodologías basadas en ellos.

Otra alternativa metodológica es la evaluación contingente. Este método trata de conocer la disposición a pagar por los beneficios que genera el programa o proyecto, para lo cual se aplican encuestas a una muestra de los beneficiarios potenciales. Esta metodología ha sido utilizada principalmente en trabajos de investigación, debido al costo que representa la ejecución de las encuestas y la dificultad de diseñarlas de manera que evite sesgos en las opiniones recogidas.

Un problema que presenta la aplicación de este enfoque metodológico en el área de asistencia y protección social es que la disposición de personas en situación de pobreza a pagar por ciertos servicios puede ser muy baja. Por ejemplo, una familia que apenas puede subsistir con lo que logran juntar todos sus integrantes difícilmente tendrá alguna disposición a pagar por educación. En consecuencia, si se determina el valor que un grupo de beneficiarios pobres otorga a un bien o un servicio, es

muy probable que este sea bajo. Luego, si se valoran los beneficios del proyecto según el valor que le asigna el grupo de beneficiarios pobres, es muy probable que este resulte no rentable para el país.

Lo anterior se contradice con la percepción generalizada de que los proyectos que favorecen con asistencia y protección social a sectores muy desposeídos son de gran conveniencia para el país. Esta aparente contradicción fue abordada por el profesor Arnold Harberger, quien, para entenderla, propuso el enfoque de necesidades básicas. Este enfoque plantea que existe una externalidad positiva para la sociedad por el consumo en grupos pobres de bienes o servicios considerados básicos para una vida digna. En otras palabras, existe disposición a pagar en ciertos grupos de la sociedad, no beneficiarios de un programa o proyecto, para que este otorgue bienes o servicios esenciales a los grupos más desprotegidos. Se reconoce así, y se busca cuantificar en términos monetarios, el altruismo de muchas personas.

Desafortunadamente, este enfoque metodológico es también difícil de aplicar en la práctica por falta de información. No se conoce la disposición a pagar de los pobres por los bienes o servicios básicos, y mucho menos se conoce el valor que los grupos poblacionales no pobres asignan al consumo de los pobres. Pero por su fortaleza teórica y por su gran potencial de aplicación, sería conveniente fomentar el uso de este método en los sectores de asistencia y protección social, invirtiendo en crear las bases de datos necesarias.

Para lograr mayor eficiencia y eficacia en el gasto en protección y seguridad social es vital que la evaluación se institucionalice como un instrumento de gestión clave en dichos sectores. La mayoría de los países de la región ha reconocido la importancia de evaluar y ha creado sistemas nacionales de inversión pública. Sin embargo, en casi todos los casos, las actividades de evaluación son vistas como un trámite más que se debe cumplir para conseguir asignación de recursos. No se ha logrado posicionar a la evaluación como parte integrante del proceso de gestión pública.

Al interior del sector público de la mayoría de los países es necesaria una reingeniería de los sistemas y procedimientos de evaluación, de modo de posicionar ésta como parte de un proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo de la eficiencia y la eficacia. La evaluación debe formar parte de los procedimientos administrativos y de gestión regulares de las instituciones públicas. Estas deben evaluar tanto sus programas y proyectos como su gestión, con el convencimiento de que así lograrán mejores resultados y efectos, y no porque las entidades que las proveen de recursos lo exijan.

Bibliografía

- Agosin, M., A. Barreix y R. Machado (comps.) (2005): *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aldunate, E. y R. Martner (2006): *Política fiscal y protección social*, serie Gestión pública, N° 53, LC/L.2485-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.17.
- Blondal, J.R. (2005): The reform of public expenditure management systems in OECD countries, documento presentado en el Séptimo Taller de Banca d'Italia sobre finanzas públicas (Perugia, Italia, abril).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, LC/G.2255-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.2.
- (2004b): *Panorama social de América Latina, 2004*, LC/L.2220-P, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- (2004c): Desarrollo productivo en economías abiertas, LC/G.2234(S.30/3), Santiago de Chile.
- (2005): *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- (2006): La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2294 (S.31/3), Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2002): *Public Finance in EMU*, Bruselas.
- (2004): *Public Finance in EMU*, Bruselas.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2005): *Informe de finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos 2006*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Gómez Sabaini, J.C., J.J. Santieri y D. Rossignolo (2002): *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*, serie Gestión pública, N° 20 (LC/L.1733-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.43.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004): *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile.
- Martin, J. (1997): La equidad en el presupuesto público, *Revista de la CEPAL*, N° 63, LC/G.1986-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Martner, R. y V. Tromben (2003): Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America, documento presentado en el quinto taller de Banca d'Italia sobre finanzas públicas (Perugia, Italia, 3 al 5 de abril de 2003, Perugia, Italia).
- (2005): *Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública*, serie Gestión pública, N° 50, LC/L.2321-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.64.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2004): *OECD Economic Outlook*, N° 75, París.
- Shick, A. (2002): *¿La presupuestación tiene algún futuro?*, serie Gestión pública, N° 21, LC/L.1736-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.46.

Capital social y gestión participativa en la cuenca de Pátzcuaro

John Durston y Eduardo López

Partiendo de un recuento teórico de los postulados del capital social, se analiza aquí la utilidad y alcances que este enfoque tiene para generar soluciones que puedan revertir los procesos de deterioro ambiental, basándose en la activación y potenciación del capital social existente en diversas comunidades y grupos sociales. Para tal efecto, se toma como referente empírico la situación socioambiental de la cuenca del Lago de Pátzcuaro y se explora los atisbos sociales y políticos de reemergencia del capital social en la zona, los procesos que permitirían desatar cambios significativos mediante el capital social, y los alcances y limitaciones a lo que una agencia externa puede hacer al respecto.

John Durston
Antropólogo
Consultor y Evaluador
Santiago de Chile
✦ jdurston@mi.cl

Eduardo López
Sociólogo, Investigador
del Instituto Mexicano de Tecnología
del Agua (IMTA),
Subcoordinación de Participación Social
✦ elopez@tlaloc.imta.mx

I

Introducción

En América Latina, la relación entre el Estado y las comunidades locales se ve gravemente afectada por la debilidad actual de la sociedad civil y por problemas como la corrupción (Peña y Solanes, 2003). Según Hooper (2001), a pesar de estas dificultades y de la falta de confianza de la gente en sus gobiernos, es posible crear comunidades comprometidas con el futuro de su región mediante una combinación de líderes motivados y un trabajo ‘cara a cara’ en redes.

En este contexto, el debate teórico sobre el capital social —que abarca una gran cantidad de temas relacionados con la interacción del Estado y la sociedad civil— se ha convertido en un nuevo referente para analizar problemas como la superación de la pobreza, la participación social y el desarrollo rural, con miras a aportar soluciones prácticas mediante la potenciación del capital social en diversos grupos o comunidades. Además, nosotros consideramos que este enfoque puede

significar un acercamiento interesante al análisis de la gestión integral de las cuencas hidrográficas.

En virtud de lo anterior, este trabajo toma como referente empírico la situación socioambiental de la cuenca del Lago de Pátzcuaro para plantearse las siguientes interrogantes: ¿sobre qué nuevas bases se puede iniciar una verdadera recuperación ambiental de la zona que garantice una mejor calidad de vida y un crecimiento económico, sin atentar contra la permanencia y reproducción de los recursos naturales?, ¿qué puede hacer una agencia externa para fortalecer la participación en sectores subordinados?

Para responder a estas preguntas, primero se pasa revista a algunos aspectos pertinentes de la teoría del capital social; segundo, se analiza la situación de la cuenca, el quehacer de los actores sociales y las posibilidades de construir, reconstruir o potenciar el capital social en dicha zona, y tercero, se presentan algunos atisbos de mejoramiento de la situación.

II

El debate sobre el capital social

El capital social no es una receta, ni siquiera un marco teórico consensuado, sino un debate¹ en marcha, transdisciplinario y holístico, en el que participan con un mismo lenguaje economistas, sociólogos, antropólogos y politólogos. La evolución de este debate obliga a reevaluar algunas ideas establecidas sobre las conductas sociales.

1. ¿Qué es el capital social y cómo funciona?

Hay una visión relativamente consensuada de que las personas y los grupos son actores, agentes o sujetos que tratan de llevar a cabo proyectos de vida y emprendimientos con diversos objetivos, y que para realizar sus estrategias movilizan activos, incluidos activos

intangibles como el capital social (Bebbington, 2005). Adler-Lomnitz (2003 y 1998, respectivamente) ha mostrado la importancia de la movilización de activos que hacen los grupos marginados para sobrevivir, y la clase media chilena para obtener favores; en ambos casos la formación o existencia de redes de intercambio resulta fundamental; sin duda, los mecanismos identificados por ella guardan una estrecha relación con las diferentes formas de capital social, así como con las estrategias de movilidad de los actores sociales.

Entre las múltiples visiones diferentes sobre el capital social, adoptamos aquí la visión selectiva de la CEPAL: el capital social es el contenido de relaciones sociales y de instituciones sociales, basado en la reciprocidad difusa y caracterizada por prácticas repetidas de cooperación que generan confianza (Atria, Siles y otros, 2003). En esta definición, el capital social está analíticamente separado del capital cultural, pero se tiene presente que ambos cambian permanentemente, en constante retroalimentación.

¹ Al respecto hay gran cantidad de documentos recientes en español en el sitio web del Banco Mundial (www.bancomundial.org) y, con una visión un poco diferente, en el sitio de la CEPAL (www.cepal.cl).

El capital social ha estado presente en la sociología durante décadas: Bourdieu y Coleman utilizaron esta denominación ya en la década de 1980, mientras que Granovetter (1985) habló de “lazos fuertes y lazos débiles”, y North (1990) desarrolló su teoría de institucionalidad con contenidos muy similares a lo que hoy se llama capital social. El concepto se puso de moda en el debate sobre el desarrollo, y especialmente sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo, a partir de la publicación de un libro (Putnam, 1993) que celebró el papel del capital social en la regionalización de la política pública en ciertas áreas de Italia.

En un artículo en *World Development*, Jonathan Fox se pregunta cómo se densifica la sociedad civil regional (Fox, 1996). En su análisis echa mano al concepto de capital social e inventa otro: el semiclientelismo. Lo que le interesa es saber cómo aumentan de escala en México las pequeñas organizaciones locales para formar una red activa de asociaciones civiles y movimientos sociales a nivel regional. Pero nuestra preocupación en este trabajo ha tenido que partir de un nivel más elemental: qué hacer en regiones como Pátzcuaro donde, pese a su fuerte tradición comunitarista² y organizativa, los intentos de “desarrollo” no han prosperado o se han dispersado en programas que constituyen prebendas del clientelismo autoritario, convirtiendo a muchas organizaciones en receptoras pasivas de prácticas clientelistas. Lo que parece lógico en situaciones como esta (tan comunes en América Latina) es bajar la escala de análisis y acción, en lugar de elevarla, para mirar las unidades más pequeñas de capital social, es decir, los vínculos entre individuos. Este es un primer paso necesario incluso en una región tan grande y tan politizada como la cuenca del Pátzcuaro, porque son los vínculos interpersonales, fortalecidos por principios de reciprocidad, los que mueven la institucionalidad informal y, por ende, el quehacer cívico a mayor escala.

2. Elementos, dinámicas y tipos de capital social

Adler-Lomnitz (2003) y Mauss (1979), entre otros antropólogos, han demostrado que la reciprocidad, el intercambio y la confianza son la base de toda interacción humana sostenida destinada a iniciar o a fortalecer relaciones sociales. Dichas actitudes implican una obligación de retribuir en el futuro a la otra parte (el socio) y estar a su

disposición, sin que esto signifique llevar una cuenta. Su base es el ‘contrato diádico’, concepto desarrollado por el antropólogo George Foster tras varios años de estudio de la zona de Pátzcuaro (Foster, 1963). La multiplicación de los contratos diádicos genera redes egocentradas, cuya intensidad de intercambio se basa en cuatro factores: i) la distancia social; ii) la distancia física; iii) la distancia económica, y iv) la distancia psicológica (Adler-Lomnitz, 2003). Participar en estas redes, a su vez, produce ‘bienes socioemocionales’ (Robison, Siles y Schmid, 2003) y refuerza los vínculos del capital social, que se acumula con el uso. La activación repetida de estos vínculos resulta en un aprendizaje colectivo sobre las posibilidades de cooperación y en un aumento de confianza, lo que eleva la capacidad de emprendimiento colectivo.

Partiendo de los contratos diádicos, los actores sociales reclutan aliados a partir de una matriz de parentesco y vecindad. De esta manera los grupos se multiplican para formar asociaciones de trabajo, comunidades y sociedades regionales con capital social. En esta transformación, los propietarios del capital social pasan de ser dos individuos a ser actores colectivos, o a ser la sociedad en su conjunto.

En los últimos años ha habido un proceso de reconstrucción del concepto de capital social (recuadro 1). Este no solo da acceso a bienes escasos, sino que, según se reconoce actualmente, constituye en sí mismo un bien escaso. El capital social es un arma en un entorno socioeconómico en el que están también presentes la competencia, la rivalidad, los conflictos, la traición y el engaño.

Actualmente se reconoce que existen diferentes tipos de capital social. Los más conocidos son los de unión, de puente y de eslabón (*bonding*, *bridging* y *linking*). Este triple esquema, desarrollado para el Banco Mundial por Woolcock (1998), ha sido criticado por concebir ‘niveles’ de capital social sin reconocer la existencia de desigualdades de poder. Como ha señalado Fine (2001), en el Banco Mundial olvidaron a Bourdieu (2001), para quien el uso de capital social de las élites nacionales es principalmente un instrumento de subordinación, extracción y exclusión. No se debe caer en la visión romántica de que el capital social siempre es bueno para la sociedad toda. Pero es bueno tenerlo.

Se han generado diversas tipologías sobre el capital social (Durstón, 2002; Arriagada, Miranda y Pávez, 2004), que pueden contribuir a su estudio empírico en situaciones concretas. Sin embargo, dichas tipologías no pueden encasillarse en la realidad, y debemos utilizarlas solo como instrumentos de análisis para identificar las distintas formas de capital social y analizar las posibilidades de potenciarlo.

² Con este término nos referimos al fuerte apego que los pobladores tienen a su comunidad y a su sentido de pertenencia a la misma.

Recuadro 1
DEFINICIONES DE CAPITAL SOCIAL^a

Robert Putnam	Por capital social entendemos aquí la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes de asociacionismo cívico, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo (traducido de Putnam, 1993).
James Coleman	No es una entidad aislada, sino una variedad de entidades que tienen dos características en común: consisten en algún aspecto de la estructura social, y facilitan a los individuos que están dentro realizar ciertas acciones (traducido de Coleman, 1990).
Pierre Bourdieu	Es el agregado de los actuales o potenciales recursos que están relacionados con la posesión de una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo –en otras palabras, con la pertenencia a un grupo– que le brinda a cada uno de los miembros el respaldo del capital socialmente adquirido, una credencial que les permite acreditarse, en los diferentes sentidos de la palabra (traducido de Bourdieu, 1980).
Francis Fukuyama	“Puede ser definido, simplemente, como un conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos” (Fukuyama, 1999).
Banco Mundial	El capital social se refiere a las normas y redes que disponen de acción colectiva. En incremento de las evidencia muestra que la cohesión social –capital social– es crítica para el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible, humano y económico. (Disponible en www.bancomundial.org).
John Durston	“Se entenderá por capital social el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales... las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación” (Durston, 2002).

Fuente: elaboración propia sobre la base de la bibliografía citada.

^a Las definiciones de Putnam, Coleman y Bourdieu fueron proporcionadas en español por los autores de este artículo.

Uno de los avances en la tipología del capital social ha sido la distinción entre sus formas horizontal y vertical. En sentido estricto, no existen las relaciones puramente horizontales, porque incluso en comunidades y familias pobres hay importantes diferencias en el grado de control que se tiene sobre las relaciones sociales de sus integrantes. Todas las relaciones sociales son en alguna medida verticales y asimétricas. La expresión “capital social horizontal” es una forma abreviada de referirse a vínculos que existen dentro de un mismo estrato social, y la expresión “capital social vertical” se refiere a vínculos entre estratos, clases o castas, o entre “patricios” y “plebeyos”.

Otra vez fue Foster (1963) quien señaló que una forma importante del contrato diádico es la relación patrón-cliente, ejemplificado en el santo patrón de la comunidad, al cual se rinde tributo y que concede favores. Justamente los cargos sociorreligiosos de los cofrades que auspician las fiestas de los santos patrones de barrios y comunidades en la región de Pátzcuaro ilustran cómo el enfoque de capital social obliga a cuestionar teorías establecidas (en este caso, de Foster y de otros). Todavía predomina entre los analistas la idea de que los gastos

en fiestas sirven como mecanismos de nivelación de la riqueza y la posición social, al exigir mayores gastos y dedicación de tiempo a los hombres que han iniciado un proceso de acumulación.

Desde el enfoque del capital social, parece más bien que el gasto y la dedicación de tiempo a estas actividades aparentemente no productivas operan como inversiones en prestigio y en reciprocidad difusa, que posteriormente rinden no sólo un tejido social de reciprocidades reforzadas por su activación, así como prestigio para el cofrade, sino también beneficios económicos individuales. Los gastos asociados con los cargos no rebajan a quien los ostenta al nivel común de pobreza, como postulan estos críticos. Si bien durante el año que sigue al auspicio de un gasto cívico-religioso se reduce el capital (económico) de estas personas, a la larga se acrecienta su prestigio y su fortuna material gracias al aumento de la confianza, la capacidad de movilizar mano de obra y las posibilidades de pedir ayuda a socios.

Las redes de parentesco, activadas para organizar la fiesta, constituyen la principal base para la acumulación de capital material y social. Actualmente esas redes

son activadas también para facilitar la migración, y los ahorros realizados a través de ella son reinvertidos por algunas comunidades en grandes fiestas religiosas.³ Los objetivos de los emigrantes retornados al realizar estos fuertes gastos incluyen (no debemos olvidarlo) el cumplimiento de promesas profundamente religiosas, sentidas genuinamente por los cofrades como una deuda con el santo.

A pesar de los embates de la economía capitalista, del clientelismo y de la emigración, estas prácticas son elementos de capital social colectivo aún presentes en forma “subsumida” (Salazar, 2001), que pueden ser rescatados de la memoria social y activarse en nuevos emprendimientos grupales, comunitarios e intercomunitarios. Hay, pues, un permanente juego entre el capital social individual y el colectivo. Además de pares de socios, las personas tienden a formar grupos con líderes, que son la base de la empresa y de la comunidad. Las mismas estructuras y formas de cooperación de estas instituciones sociales son recursos para lograr emprendimientos mayores, es decir, constituyen capitales sociales colectivos.

Pese al avance del debate sobre el capital social, Bebbington (2005) hace hincapié en los “silencios” y las áreas nuevas de reflexión sobre capital social: mujer, ingreso y poder. Al respecto, podemos comentar lo siguiente:

- i) *Capital social y mujer.* En América Latina las mujeres ya no carecen de voz, sino que, por el contrario, constituyen uno de los pocos movimientos sociales hoy vigentes. En la zona de Pátzcuaro han sabido desempeñarse en los espacios que ha dejado la emigración de los hombres. Sin embargo, como advierte Mercedes González de la Rocha (2003), las líderes serviciales son mano de obra gratuita para muchos programas estatales que aprovechan su capital social en condiciones de extrema pobreza.
- ii) *Capital social e ingreso.* Putnam (1993) estableció la moda de concentrarse en la “civilidad” del capital social. Sin embargo, estudios recientes, como el de Berdegú (2001), analizan las maneras en que el capital social campesino facilita el “cooperar para competir” en empresas asociativas, produciendo mejoras en los ingresos.
- iii) *Capital social y poder.* El poder está ausente en la visión conservadora del capital social, y en el Banco

Mundial donde Bebbington trabajó. También suele faltar en los discursos y las prácticas de programas para reducir la pobreza, donde la idea del conflicto de clases está ausente por razones políticas.

3. Las estrategias de movilidad del capital social

Quienes se han apoyado en los postulados teóricos del capital social, y han utilizado este concepto como un instrumento para impulsar los programas de desarrollo comunitario o de combate contra la pobreza, sostienen que él presenta dos dimensiones mediante las cuales los grupos o las comunidades pueden alcanzar sus objetivos comunes: i) la capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo, y ii) la disponibilidad de redes de relaciones sociales.

En ambas dimensiones la capacidad de movilización se hace presente a través de dos nociones distintas: el liderazgo y el empoderamiento, por lo que también se han identificado dos estrategias —no excluyentes— para desarrollar el capital social de un grupo:

- i) *La estrategia de asociatividad*, por la cual las acciones grupales se orientan a fortalecer la trama de redes en las que participan los miembros del grupo a fin de potenciar sus lazos mediante nuevas relaciones. Aquí, los vínculos con otros grupos se conciben como una estrategia de cooperación y alianzas que, según Atria (2003), “está basada en el desarrollo del capital social, pasando de una situación de predominio de redes internas a otra situación de predominio de redes externas al grupo”.
- ii) *Estrategia de movilización*, que se basa en el desarrollo del capital social, pasando de una situación donde predomina el liderazgo en el grupo a otra situación donde predomina el liderazgo para el grupo. Atria (2003) considera que esta es una estrategia de empoderamiento, debido a que la influencia que algunos miembros del grupo tienen dentro de él se transforma en una organización que le permite al grupo actuar en su entorno con respecto a otros grupos.

Estas estrategias no están desvinculadas del aparato burocrático encargado de llevar a cabo los programas; por el contrario, existen redes burocráticas que facilitan o dificultan la obtención de resultados, ya que “los programas están integrados (*embedded*) en relaciones sociales. En el lenguaje del capital social, eso significa que las agencias de desarrollo y los agentes públicos proyectan redes burocráticas hacia el nivel comunitario. Tales relaciones sociales influyen a su vez en sus

³ Por ejemplo, existe información documentada sobre las redes de migrantes en Oaxaca y Michoacán. Ejemplos importantes de ellas son el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB) y la Federación de Clubes Michoacanos en Illinois.

capacidades y forma de actuar” (Arriagada, Miranda y Pávez, 2004).

La manera en que cada programa entiende los problemas que intenta resolver, y la visión de quien lo diseña y lo pone en práctica, influyen también en la orientación del mismo, ya que: “Son las actitudes y las prácticas cotidianas de estos promotores, los factores que definen si un programa público logra crear lazos de confianza entre gobierno y ciudadano; y las redes sociales de estos promotores son factores determinantes de cómo los beneficios de estos programas se distribuyen a nivel local. En consecuencia, hay que entender de una manera matizada cómo el capital social de escalera (o sea, aquel que vincula al ciudadano con agentes externos) se forma y se mantiene y, por lo tanto, quiénes en la práctica tienen o no esta forma de capital social” (Arriagada, Miranda y Pávez, 2004).

Con todo lo dicho aquí, podemos afirmar que el enfoque del capital social conlleva varias ideas que tienen importancia y utilidad para la forma en que tradicionalmente se ha abordado la gestión integral del agua:

- Permite entender la organización más allá de los cánones formales, es decir, como simples agregados de individuos que tienen como función avalar los programas gubernamentales.
- No es necesario establecer un organismo especial para participar en actividades orientadas a la recuperación de un espacio geográfico —como una cuenca o una región—, pues es la convergencia de intereses y el beneficio común lo que guiará la participación y organización.
- La “inversión” en capital social, por lo tanto, puede generar mucho más resultados que la participación social tradicional y por ello los “cambios en la estructura de las relaciones sociales pueden tener efectos significativos en la distribución del poder y en una gama de otros recursos” (Bebbington, 2005).
- La “estructura de estas relaciones sociales influye en el funcionamiento tanto de las instituciones públicas como de las instituciones económicas (mercados, etc.) y, por lo tanto, los cambios en las relaciones sociales pueden llevar a cambios en el funcionamiento de tales instituciones” (Bebbington, 2005).

4. ¿Qué pueden hacer las agencias externas para aumentar el capital social popular con miras a la planificación participativa?

Con los elementos antes señalados, cabría preguntarse si el capital social es condición suficiente para el desarro-

llo local o comunitario. La respuesta es negativa, pues no se debe olvidar que las relaciones son importantes para alcanzar el desarrollo local, pero que también lo son el capital físico y financiero (Trigilia, 2003). Cabe preguntarse entonces qué pueden hacer las agencias externas para aumentar el capital social, orientándolo a una participación que contribuya a revertir el deterioro ambiental, como en el caso que nos ocupa.

Una autoridad de cuenca con reglamentación, poder, recursos y beneficios sería ideal para estimular la acumulación de capital social. Pero la falta de ella en Pátzcuaro obliga a empezar la reconstitución del capital social dañado antes de esperar a que se establezca tal autoridad formal. Este puede ser incluso un paso previo para crear una demanda social por la creación legal de una entidad de gestión de la cuenca.

Evitar la politización es ilusorio. El enfoque de la CEPAL⁴ propone la estrategia de provocar transiciones rápidas en el sistema sociopolítico territorial, visto como un sistema adaptativo complejo que emerge de la evolución conjunta de las estrategias de todos los actores, de manera parecida a un ecosistema. Para lograr esto, es necesario que una agencia externa lleve a cabo una serie de acciones estratégicas:

- Bajar de escala para subir de escala: la permanencia de promotores que puedan entregar beneficios inmediatos a esfuerzos cooperativos reiterados para regenerar la confianza dañada a nivel microlocal es el punto de partida para apoyar la reaparición de actores sociales populares autónomos en el sistema municipal y estatal.
- Respalda a actores populares embrionarios que pueden ser cooptados o eliminados por actores clientelistas autoritarios.
- Intervenir el sistema territorial municipal. La organización de comunidades y la agencia promotora de capital social colectivo son dos nuevos actores en el sistema, cuya irrupción produce una coevolución de estrategias y genera un *shock* en el sistema. Ellos consiguen aliados que idealmente incluyen al presidente municipal y a facciones reformistas dentro de partidos establecidos.

Contrariamente a la visión de Putnam (1993) de un modelo de equilibrio dual, las sociedades no tienden a estabilizarse en extremos de baja o alta presencia de capital social, sino que pueden cambiar de rumbo con rapidez, producto de estas dinámicas complejas.

⁴ Véase numerosos documentos sobre el tema en el sitio web de la CEPAL (www.cepal.cl).

III

La cuenca de Pátzcuaro y el capital social: problemas ambientales

La cuenca del lago de Pátzcuaro ha sido sometida largamente a estudios, análisis, proyectos, obras y programas de diversa índole, por lo que sería ocioso tratar de hacer un nuevo diagnóstico que aporte novedades a lo escrito hasta hoy. Por lo tanto, en esta sección solo nos referiremos brevemente a los principales recursos de la cuenca y los problemas ambientales que la aquejan. Más adelante, partiendo de las acotaciones teóricas mencionadas, trataremos de dilucidar qué puede hacer una agencia externa como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) para potenciar el capital social en esta zona.

La cuenca estudiada abarca parte de los municipios que circundan el lago del mismo nombre y que son los de Pátzcuaro, Quiroga, Erongarícuaro y Tzintzuntzan. Se estima que en ella se ubican 86 comunidades —77

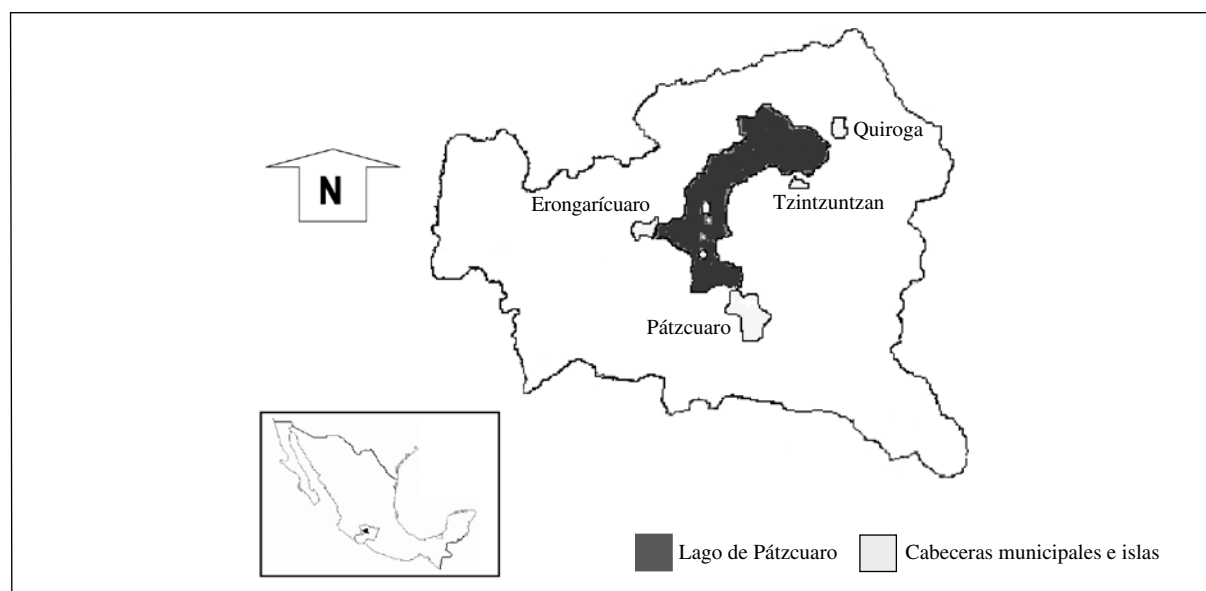
rurales y nueve urbanas— que en su conjunto agrupan a una población de 118.733 habitantes (INEGI, 2000).

Por sus características fisiográficas, la cuenca combina diversos ambientes en los cuales se realizan diferentes actividades productivas, particularmente pesca, silvicultura y actividades agropecuarias. Durante los últimos veinticinco años, la deforestación, la urbanización, la expansión de la frontera agrícola, la pérdida de fertilidad de las tierras de cultivo, la erosión, el azolve del lago, la maleza acuática, la disminución de la pesquería y la contaminación del lago por descargas residuales, han originado la alteración e inestabilidad de la cuenca, y por ende, una baja de la calidad de vida de sus habitantes y un incremento del deterioro ambiental.

Entre los principales problemas ambientales de la cuenca cabe identificar los siguientes:⁵

Mapa 1

México: Cuenca del lago de Pátzcuaro



Fuente: elaboración propia.

⁵ Salvo cuando se señala otra cosa, la información sobre los problemas de la cuenca del lago de Pátzcuaro, resumida en los cinco puntos que

se enuncian, proviene del Atlas Cibernético de Pátzcuaro, que se puede consultar en <http://www.centrogeo.org.mx/CiberAtlas/patzcuaro/>.

- i) *La erosión de los suelos.* Es causada por diferentes factores, como la práctica agrícola de roza-tumba-quema, la ganadería extensiva en las áreas boscosas y los cambios de uso del suelo que, combinados con la existencia de suelos con textura muy ligera, pendientes pronunciadas, intensa precipitación pluvial y constantes incendios forestales, generan una acelerada pérdida de suelo.
- ii) *La deforestación.* El 32% de la superficie de la cuenca corresponde a superficie arbolada que, si bien no es totalmente maderable, permite su múltiple utilización para extracción de resina, elaboración de artesanías, obtención de leña para uso doméstico, cocción de la alfarería, producción de madera en pie y su transformación en madera para fines comerciales en los aserraderos de la zona. Se estima que entre 1963 y 1991 la superficie arbolada ha disminuido a casi la mitad, debido a la tala clandestina, y que tres de cada cuatro metros cúbicos de madera que ingresan a los aserraderos de la región son clandestinos.
- iii) *El uso excesivo de fertilizantes en áreas agrícola.* Aproximadamente el 25% de la superficie de la cuenca tiene uso agrícola. Actualmente predomina la utilización de fertilizantes, sin que por ello haya aumentado significativamente la productividad de las tierras. Se estima que en la cuenca se aplican anualmente entre 5.000 y 10.000 toneladas de fertilizantes químicos. El acarreo de estos fertilizantes al lago, además de dañar el suelo, contribuye al proceso de eutroficación por sobrefertilización.
- iv) *Incremento desmedido de la actividad pesquera.* En el lago se efectúa pesca artesanal, caracterizada por una escala de operación limitada, empleo de artes de pesca rudimentarias, elevado número de pescadores y poca capitalización. La pesca es realizada por 24 comunidades ribereñas e isleñas asentadas en los municipios que circundan el lago, lo que ocasiona una sobreexplotación de las especies de agua dulce. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) estima que existen 2.000 pescadores, los que en 1989 capturaron 2.300 toneladas de pescado; la producción cayó a 634 toneladas en 1996 (Herrera, 1999).
- v) *Aguas negras y azolves.* El rápido crecimiento de las ciudades ha propiciado la generación de aguas negras. En la cuenca de Pátzcuaro existen 23 descargas de aguas negras ubicadas en diferentes localidades, las que generan alrededor de 222 litros por segundo. Sin embargo, se calcula que entran al embalse 145 litros por segundo, debido a que dichas aguas se diluyen en el suelo antes de alcanzar la orilla, por la inexistencia de colectores, por el uso agrícola que se les da antes de desembocar, o bien, porque las cuatro plantas de tratamiento que existen en la zona presentan serias deficiencias.⁶

IV

Atisbos de rescate de capital social y de sinergia con el gobierno estadual en la cuenca de Pátzcuaro

A pesar de la situación actual de la cuenca de Pátzcuaro, varios fenómenos recientes pueden ser atisbos de que está emergiendo nuevamente el capital social de los grupos subalternos, en sinergia con partes del estado de Michoacán, dando pie a una recuperación ambiental de la cuenca. Esos atisbos son los que se enumeran a continuación.

1. Un gobierno estadual con amplia legitimidad

Por primera vez el gobierno de Michoacán es ocupado por el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD). Su candidato Lázaro Cárdenas Batel llegó a la gobernación de Michoacán tras un amplio triunfo

electoral y con una legitimidad que difícilmente hubiera obtenido otro partido.

Esta situación abrió a las comunidades campesinas, a la “sociedad civil organizada” y a muchos sectores sociales, la posibilidad de concretar proyectos incluyentes y en beneficio de los más desprotegidos. La política del actual gobierno así lo deja entrever, pues hasta ahora sus principales acciones han estado orientadas a atender asuntos fundamentales para el desarrollo local, como son

⁶ Información proporcionada por el biólogo Armando Rivas en entrevista sobre el saneamiento del lago de Pátzcuaro.

la salud, la educación, el medio ambiente y el desarrollo agropecuario.

El gobierno estadual parte de la tesis de que para garantizar el desarrollo social y económico es condición básica reconstruir primero el tejido social. “Reconstrucción y fortalecimiento de los tejidos sociales como fórmula primaria de acción frente a las carencias: tal es la vía que, bien diseñada y puesta en marcha, posibilitará que sean los propios sujetos sociales los que asuman en el mediano y largo plazos los controles plenos sobre su vida social, política, cultural y productiva. En la perspectiva referida, no hay lugar para el clientelismo o para el control corporativo, pues al potenciar las capacidades propias del ser comunitario se reducen o eliminan las posibilidades de convertirlo en simple ‘masa de manipulación’” (*Plan estatal de desarrollo Michoacán, 2003-2008, s/f*).

En esta política el gobierno estadual plantea la estrategia de sumar otra variable —como criterio de asignación de recursos— a la variable denominada “mayor pobreza”: “la mayor proclividad o potencialidad de autoorganización y de desarrollo organizativo de la gente, pues de lo que se trata es de incidir en las posibilidades regenerativas del tejido social como fórmula o palanca de los subsecuentes procesos de desarrollo. Desde esta óptica, las zonas o regiones pobres que tengan una mayor densidad cultural, asociativa y organizativa (usamos aquí el concepto de organización en su sentido más amplio) deberán recibir montos críticos de inversión social, entendiendo por ello: a) que sean cuantitativamente significativos en relación al objetivo básico de la inversión; b) que tengan las características de ser inversiones sociales polivalentes y en cadena para que cumplan objetivos de integralidad; c) que tengan un componente importante para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades organizativas y de gestión de los sujetos sociales implicados” (*Plan estatal de desarrollo Michoacán 2003-2008, s/f*).

2. La creación del Comité Intermunicipal

El Comité Intermunicipal para la cuenca de Pátzcuaro fue establecido en el año 2000 por los presidentes municipales de Pátzcuaro, Erongarícuaro, Quiroga y Tzintzuntzan, con el propósito de fortalecer la coordinación de esfuerzos y así evitar la dispersión de recursos (*Plan estatal de desarrollo Michoacán, 2003-2008, s/f*).

Para apoyar las iniciativas comunitarias y con el objetivo de planificar todas las acciones gubernamentales, el actual gobierno estadual promovió la reactivación del Comité Intermunicipal. Para hacerlo, la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales, así como la Secretaría

de Planeación para el Desarrollo con el apoyo de los Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo A.C. (SAED), examinaron la situación de los municipios y elaboraron un Programa de Desarrollo Regional para mejorar la conservación ambiental y el desarrollo de las comunidades en la región.⁷

La metodología de trabajo utilizada por los SAED fue importante para conocer la situación de la zona y para propiciar la participación comunitaria. Hubo alrededor de 100 reuniones comunitarias y 92 asambleas, y se formaron comités de representantes en localidades que en muchos casos habían sido antes ignoradas en la planificación gubernamental. El trabajo que se realizó en todas estas instancias fue validado por ellas mismas y se tradujo en líneas de acción en el Programa Regional.

Como resultado de este trabajo, se formó un grupo de promotores comunitarios, pues se pensó que para lograr el entendimiento y desarrollo de los programas era preciso involucrar a las comunidades a través de personas de las mismas comunidades. Los promotores trabajaron para mantener viva la red de participantes de base. Se esperaba que el programa se financiara y se lanzara después de saber quiénes serían los nuevos alcaldes, en noviembre del 2004, para que las instituciones federales y estatales dieran continuidad al plan.

3. El apoyo financiero de la Fundación Gonzalo Río Arronte y la participación del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

Una coyuntura que abre la posibilidad de revertir el deterioro de la cuenca e impulsar procesos de autogestión para su desarrollo ambiental es la presencia del IMTA y de la Fundación Gonzalo Río Arronte.

En febrero de 2003, el gobierno estadual de Michoacán, los gobiernos municipales integrantes del Comité Intermunicipal, la Fundación Gonzalo Río Arronte y el IMTA firmaron un convenio general de colaboración para llevar a cabo diversas acciones orientadas a la recuperación ambiental de la cuenca del lago de Pátzcuaro.

La novedad de ese convenio estriba en que pretende canalizar la acción institucional para mejorar el medio ambiente de la cuenca a partir de la solución de aspectos vinculados al agua. Por las condiciones actuales de la zona y particularmente por la mala calidad del agua del lago de Pátzcuaro, este recurso se ha vuelto un tema

⁷ Véase <http://www.laneta.apc.org/saed.htm>.

neurálgico que concentra la atención de los diferentes actores sociales.

En esta coyuntura, el trabajo previamente realizado por el gobierno estadual con el apoyo de los SAED, la reactivación del Comité Intermunicipal, el respaldo económico de la Fundación Gonzalo Rfo Arronte y la presencia del IMTA, generó un escenario propicio para potenciar el capital social en diferentes ámbitos y contribuir así a revertir las tendencias al deterioro en la cuenca.

4. La participación de organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han convertido en un actor importante. Por varios años han trabajado para rescatar los recursos naturales de la zona. Los lazos que han establecido entre ellas y hacia el interior de las comunidades de la cuenca les ha permitido generar una red de relaciones sociales en torno a las cuales se han construido alianzas de “puente y escalera”, las que sin duda son una palanca para posibilitar la recuperación y fortalecimiento del capital social existente en la cuenca.

a) *Centro de Estudios Sociales y Ecológicos A. C. (CESE)*

Las raíces del CESE están ligadas al movimiento regional surgido en 1980-1981 para oponerse a la instalación de un centro de investigación sobre reactores nucleares en la comunidad indígena de Santa Fe de la Laguna. La misión institucional del CESE es contribuir a impulsar un proceso de desarrollo regional sustentable, a partir de: i) el fortalecimiento de sujetos sociales estratégicos; ii) el diseño y desarrollo de una estrategia para que la sociedad civil regional, fundamentalmente los sectores populares, tengan más injerencia en la formulación de políticas públicas; iii) la formulación de un programa de educación ambiental, y iv) la realización de estudios e investigaciones técnicas y sociales que contribuyan a dar respuestas específicas a problemas regionales. En los últimos años se ha puesto especial atención en medidas de educación ambiental, en el marco de una estrategia de educación ambiental para la cuenca de Pátzcuaro impulsada por el CESE (COEEO, 2002).

b) *Organización Ribereña contra la Contaminación del Lago de Pátzcuaro (ORCA)*

Esta organización surgió del movimiento iniciado por el CESE durante 1980-1981 en Santa Fe de la Laguna; en un primer momento tuvo como objetivo asesorar y

capacitar a los campesinos de la zona respecto a las desventajas de instalar reactores nucleares. Actualmente, la ORCA se ha dedicado a apoyar proyectos de autogestión campesina, capacitación, talleres participativos, construcción de estufas Lorena y asesoría a los pescadores. Sus integrantes son ampliamente conocidos en la cuenca y tienen gran capacidad de convocatoria.

c) *Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiable (GIRA)*

Se creó en 1985. Sus principales objetivos son investigar, desarrollar y difundir tecnología apropiada para que los recursos naturales del sector rural se usen con eficiencia y de manera social y ecológicamente armónica; desarrollar esquemas de ecoproducción basados en el uso económico y ambientalmente sustentable de los recursos naturales locales; servir como centro de información, demostración, capacitación y asesoría, e intercambiar, coordinar y difundir experiencias con instituciones, grupos y personas afines. Su principal ámbito de acción es la región purhépecha, aunque también existe interés de colaboración nacional e internacional. Cuenta con investigadores y profesionales de las áreas de agronomía, biología, ecología, física y diseño gráfico.

d) *Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo (SAED)*

SAED es una asociación civil que tiene como una de sus funciones principales la realización de investigaciones técnicas y sociales vinculadas con el medio ambiente. Realiza trabajos en materia de promoción social y educación en la Meseta Purhépecha. Esta asociación, más que actuar como una ONG, ha prestado servicios de consultoría a diversas instancias gubernamentales, en Michoacán y en otros estados, como Guanajuato.

5. Pequeñas agrupaciones campesinas lideradas por mujeres

El surgimiento y la potenciación del capital social femenino en las comunidades rurales es un fenómeno interesante. Últimamente en la zona han aparecido organizaciones locales lideradas por mujeres que han iniciado procesos para potenciar las capacidades de sus integrantes y que, basándose en la red de relaciones locales, están adquiriendo una presencia significativa.

a) *Centro de Apoyo al Desarrollo de la Mujer Purhépecha (UARHI)*

Esta organización no gubernamental impulsa el desarrollo integral de la mujer purhépecha. Tiene su sede

en la comunidad de Santa Fe de la Laguna y es dirigida por una mujer: Guadalupe Hernández Dimas. Busca colaborar con el desarrollo social y productivo de las mujeres purhépechas y crear conciencia en ellas sobre la recuperación y uso de espacios de autodesarrollo, promoviendo la participación comunitaria y la cooperación.⁸

El UARHI se aboca a la capacitación en las habilidades artesanales, para mejorar la calidad de los productos; a la formación y desarrollo de unidades productivas que permitan elevar la productividad y generar utilidades para las familias, y a la difusión de los derechos humanos, para que las mujeres purhépechas conozcan sus espacios de expresión y participación.

La líder ha sabido vincularse más allá del nivel comunitario, de tal suerte que actualmente ocupa un puesto en la Secretaría de Desarrollo Social del Estado. Su vínculo gubernamental y su experiencia le han permitido multiplicar las acciones de capacitación, de liderazgo entre las mujeres y de fortalecimiento institucional, así como los proyectos productivos.

b) *Juchari Uinapikua*

Otro ejemplo relevante es el grupo de once mujeres campesinas que integran la organización *Juchari Uinapikua* (Nuestra Fuerza). Esta organización surgió en septiembre del 2001 como resultado de diferentes talleres de reflexión sobre los problemas de la zona y el papel de las mujeres en el entorno de la cuenca. Sus integrantes realizan trabajo comunitario en cinco localidades de la cuenca: Cucuchuchu, Nocutzepo, Santa Ana Chapiro, Tzetzenguaru y San Jerónimo Purenchechuaru.

El objetivo de esta organización es elevar la calidad de vida de las mujeres de la región. Para ello, ha trabajado en mejorar los procesos productivos artesanales del grupo y ha buscado un mejor mercado y mejores precios para sus productos, con miras a la obtención de ganancias más justas.

Un ejemplo ilustrativo es el de Herminia Domingo, de la comunidad de Cucuchuchu, que desde hace varios meses está organizando a mujeres de su comunidad para fabricar artesanías y lograr mejores precios en el mercado. También ha contribuido a que las mujeres tomen conciencia de sus derechos dentro de la familia y de sus posibilidades de desarrollo personal.

Otro caso relevante es el de Odilia Molina, una mujer de la comunidad de Nocutzepo que inició allí hace años —por iniciativa personal— una biblioteca pública. Su esfuerzo se ha visto recompensado con el apoyo de la comunidad y ha podido avanzar dentro y fuera de ella. El trabajo realizado a partir de esa labor la ha llevado a establecer nexos con jóvenes profesionales de su comunidad, entre los que se cuentan dos abogados que dan asesoría gratuita y dos maestros que promueven el intercambio cultural entre comunidades. Este grupo ha surgido de la misma comunidad y, por las necesidades existentes en ella, ha avanzado en la elaboración de una plataforma medioambiental que contempla agua potable, relleno sanitario y reforestación. No obstante, la implementación de dicha plataforma va muy lento, pues ha permanecido al margen de los partidos políticos y de las instituciones gubernamentales.⁹

c) *El Centro de Atención y Desarrollo Cultural Colibrí*

Un ejemplo de las potencialidades del capital social lo ilustra Tania Calderón, una joven profesional originaria del municipio de Tzintzuntzan, quien comenzó hace varios años un trabajo voluntario de alfabetización de jóvenes que por diferentes razones no habían podido efectuar o terminar sus estudios en la zona.

Tania inició su labor como voluntaria dentro del municipio. Posteriormente, la gente se fue interesando y sumando a su propuesta educativa, la que se amplió a una escuela para padres, videos educativos, educación sexual e información vocacional, entre otros aspectos.

Los resultados de su trabajo llamaron la atención del presidente municipal de Tzintzuntzan, lo que llevó a establecer un acuerdo con el gobierno estatal. Actualmente existe en el poblado, además del programa de alfabetización para adultos, el Centro de Atención y Desarrollo Cultural Colibrí.

Cabe mencionar que la labor de Tania ha tenido un fuerte el impacto, debido en gran parte a su carisma y a su capacidad de vincularse con los jóvenes de su comunidad y también con los funcionarios estatales.

⁸ Información disponible en <http://www.geocities.com/paginapurepecha2002/julio02.htm>.

⁹ Aunque Odilia Molina participó y ganó en las elecciones primarias del PRD para ser candidata a regidora en el municipio de Erongarícuaro, optó por retirarse debido a presiones partidistas.

V

Del atisbo a la concreción.**A manera de conclusiones**

Las comunidades de la cuenca de Pátzcuaro y los actores sociales presentes en ella tienen una significativa presencia. Han logrado establecer no solo una amplia red de relaciones, sino también diversas formas de capital social, algunas veces difíciles de ubicar por el complejo entramado social de la zona.

No sería errado afirmar que, en muchas ocasiones y ante la embestida gubernamental (tanto electorera como de programas), el capital social de la zona se encuentra aletargado, y solo se hace presente ante algún acontecimiento que pueda afectar (bien o mal) a las comunidades. De otra suerte solo funciona a nivel microsocioal, es decir, ante las festividades, cosechas, desgracias y actos que impactan de manera inmediata a los actores sociales.

En este sentido, los atisbos de capital social señalados antes no son garantía de concreción. Para que lo fuesen, ante todo habría que modificar el entramado institucional para que a través de la red de actores sociales de la cuenca se pudiesen provocar cambios sustanciales en beneficio de la región. Las modificaciones tendrían que abarcar de inmediato por lo menos tres áreas:

- i) *El gobierno estadual*: aun cuando una premisa básica de sus programas es la restauración del tejido social y la participación de la sociedad para alcanzar las metas de los programas, estos siguen llevándose a cabo bajo el viejo esquema paternalista; por lo tanto, están desvinculados de la política estadual y no logran articular las capacidades locales de las comunidades, de las organizaciones no gubernamentales o de otros sectores gubernamentales. Por lo tanto, el esfuerzo gubernamental por restaurar el tejido social —que podría ser el elemento reconstituyente del capital social— no avanza, lo que limita el impacto social de los programas. Para restablecer el tejido social es indispensable identificar e impulsar redes de capital social burocrático y reestructurar la forma de implementar los programas.
- ii) *El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua*: pese a su probada capacidad técnica, el IMTA no ha establecido una adecuada relación con los actores sociales de la zona, particularmente con las organizaciones

no gubernamentales. En estas últimas encontró un abierto rechazo, por haber hecho caso omiso de los conocimientos acumulados por las comunidades en materia ambiental y de la reflexión sobre los éxitos y fracasos ocurridos en ellas durante los últimos veinte años. Se tiene incluso la percepción de que algunos de los trabajos que el IMTA propone ya se han experimentado en la zona.¹⁰ Además, se cuestiona la rigidez y verticalidad de los proyectos del Instituto, pues se considera que estos deberían tener flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades reales de las comunidades (López Ramírez y Martínez Ruiz, 2003). Urge, pues, un cambio de estrategia para que el IMTA se articule realmente con los actores locales y recupere la experiencia de trabajo en la zona.

- iii) *Las organizaciones no gubernamentales*: han tenido un papel importante en la cuenca, pero a la vez se han convertido en escuela de activistas provenientes de diferentes comunidades, lo que ha creado una fuerte dependencia de los líderes comunitarios respecto de las ONG. En nuestra opinión, esto inhibe las posibilidades de que emerjan iniciativas locales propias, pues las comunidades, como en otras ocasiones en que han sido clientela política de los partidos o las autoridades, también se han vuelto un importante medio para justificar a las ONG ante sus financistas: los mismos lazos de dependencia señalados hacen que, después de un tiempo, muchas de las ONG dejen de ser formadoras de capital humano y se conviertan en gestoras de las comunidades o sus proyectos. Así, "...el papel que adquieren los grupos o los líderes de las organizaciones al intermediar, no solo en esta relación, sino en todo el disputado terreno de las relaciones multiformes y complejas que se dan

¹⁰ Un ejemplo muy ilustrativo de lo anterior es la propuesta del IMTA para la construcción de estufas Lorena, en circunstancias de que el Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada (GIRA) lleva 15 años promoviendo, construyendo y evaluando las estufas elaboradas en la zona. Otro caso es la propuesta de cursos de cultura del agua en una cuenca en la que la gente está saturada de cursos, talleres y reuniones.

entre el gobierno local y la ciudadanía, es el de 'gestores'. De esta forma, el gestor se constituye en un actor social y político central, intermedia las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local con el objetivo de hacer llegar las demandas de la primera al segundo y, al mismo tiempo, de controlar la respuesta a dichas demandas" (Treviño, 1999). Es necesario romper esta dependencia y potenciar las iniciativas locales a través de las redes organizativas para poder implementar proyectos de desarrollo.

En este contexto, los esfuerzos locales parecen estar teniendo cada vez más presencia como posibilidades de autogestión comunitaria. Esta situación, enmarcada en economías locales cada vez más deterioradas y vulnerables, así como en procesos migratorios en los que la mujer ha pasado a ocupar un papel significativo, antiguamente reservado para los varones, parece encontrar en los mecanismos de cooperación y solidaridad —grupales, barriales y comunitarios— un intersticio en el cual vislumbrar un futuro menos incierto para sus comunidades.

Es muy ilustrativo comprobar que en las comunidades consideradas existe una fuerte coincidencia entre quienes encabezan esos esfuerzos organizativos, tanto en su forma de relacionarse dentro de sus comunidades como en sus vínculos hacia el exterior, y en la articulación que sus organizaciones han logrado en el ámbito gubernamental y no gubernamental para el apoyo o financiamiento de sus proyectos.¹¹

Cobra sentido entonces analizar detalladamente y entender mejor cómo se entrelazan los diferentes tipos de capital social existentes en las comunidades de la cuenca, conocer sus vínculos internos y externos, identificar sus redes sociales y potenciar su crecimiento, para que el capital social se pueda potenciar e incorporar a los procesos generales que ocurren en los ámbitos de gobierno y de participación social. Así se podrá fomentar la gestión integral de una cuenca a partir de la temprana formación de estructuras comunitarias y grupales, llevando a altos niveles de confianza que faciliten acciones comprometidas de todos los involucrados, bajo una rigurosa teoría de toma de decisiones colaborativa (Hooper, 2000).

Sin embargo, para hacerlo es indispensable una estrategia de trabajo que permita canalizar los esfuerzos en beneficio de la cuenca. Consideramos que, por diver-

sas razones, el IMTA es una instancia capaz de activar el potencial del capital social:

- El IMTA disfruta de reconocimiento científico y técnico, y es ajeno a las dinámicas locales de clientelismo autoritario, compadrazgo político o complacencia gubernamental, lo que en cierta medida garantiza una actuación imparcial y objetiva ante los problemas ambientales que es preciso resolver.
- El apoyo financiero de la Fundación Gonzalo Río Arronte con que cuenta el IMTA da a este la posibilidad de marcar la pauta de los trabajos futuros y, en consecuencia, de establecer los mecanismos de participación. Sin embargo, insistimos en que es necesario reestructurar sus mecanismos de trabajo con respecto a las comunidades.
- En este sentido, es preciso establecer las reglas de un nuevo entramado institucional para que todas las acciones de gobierno sean transversales y los proyectos que se realicen tengan mayor impacto en la cuenca.

Por lo tanto, emprender un programa para la recuperación ambiental de la cuenca del lago de Pátzcuaro es algo que no puede estar desvinculado de los actores sociales que en ella habitan, particularmente las comunidades que se ubican en su territorio. En este sentido, garantizar que el programa ha de tener éxito y que se pueda incidir paulatinamente en la recuperación ambiental de la zona, equivale a considerar válidas las relaciones sociales existentes en las comunidades que se piense intervenir; pues aun cuando existan esfuerzos organizativos en ellas, si el programa no reconoce las dinámicas propias de las comunidades, los procesos de autogestión o si sólo se enfoca a atender o resolver ciertos temas, desconociendo las redes existentes y los liderazgos positivos de la región, no será posible lograr avances sustanciales en las acciones emprendidas.

"Lo anterior remite a la replicabilidad del capital social desde el nivel microsocioal al macrosocioal. Es decir, el capital social no es solamente un recurso que poseen los individuos en sus redes personales, sino también grupos y comunidades en una forma diferente: la de instituciones y sistemas complejos. El desarrollo económico se juega en la posibilidad de pasar de una vida comunitaria, basada en lazos de parentesco, a sociedades organizadas por instituciones formales. Esto significa que el capital social está presente en diversos grados y formas en las instituciones del Estado, el mercado y la sociedad civil" (Arriagada, Miranda y Pávez, 2004).

Un elemento clave para aquilatar el capital social previo de los grupos destinatarios es la capacidad de los

¹¹ De las dirigentes mencionadas, Guadalupe, Herminia y Tania tienen un trabajo en el gobierno que facilita mucho el entendimiento de procesos burocráticos y la tarea de vincular a sus comunidades con los programas de gobierno. Odilia, por su parte, trabaja en GIRA, una de las ONG con mayor reconocimiento en la zona y que, como señala Odilia, le ha permitido formarse para beneficio de su comunidad.

programas de reconocer y respetar la trayectoria previa de las comunidades en sus iniciativas de desarrollo, y de sumarse a ella. Con tal fin, el análisis de las redes de capital social a nivel local debe tener la capacidad de discernir entre los grupos o individuos que, por diferentes razones, se ven forzados a cooperar, y aquellos que participan voluntariamente por iniciativa e interés propios.

En consecuencia, los programas destinados a la sociedad (sean de recuperación ambiental, desarrollo

comunitario o superación de la pobreza) pueden crear, recuperar o potenciar capital social solo si se lo proponen explícitamente. Si los promotores del desarrollo (organizaciones no gubernamentales, gobiernos y agencias externas) realmente desean trabajar en beneficio de las comunidades y sus recursos, deberán volver su mirada a nuevos enfoques de trabajo con la sociedad. De lo contrario, seguiremos haciendo del desarrollo un mundo virtual.

Bibliografía

- Adler-Lomnitz, L. (1998): *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (2003): *Cómo sobreviven los marginados*, México, D.F., Siglo XXI editores.
- Arriagada, I., F. Miranda y T. Pávez (2004): *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*, serie Manuales, N° 36, LC/L.2179-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.106.
- Atria, R. (2003): Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo, en R. Atria, M. Siles y otros (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, LC/G.2194-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Atria, R., M. Siles y otros (comps.) (2003): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, LC/G.2194-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Bebbington, A. (2005): Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza, en I. Arriagada (comp.), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, serie Libros de la CEPAL, N° 86, LC/G.2275-P, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.93.
- Berdegú, J.A. (2001): *Cooperating to Compete: Associative Peasant Business Firms in Chile*, Wageningen, Países Bajos, Universidad de Wageningen.
- Bourdieu, P. (1980): Le capital social: notes provisoires, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, París, Centro de Sociología Europeo.
- (2001): *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Ediciones Manantiales.
- COEEO (Consejo Estatal de Ecología del Estado de Michoacán) (2002): *Estrategias de educación, comunicación e información ambientales de Michoacán*, Morelia, Michoacán.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press.
- Durston, J. (2002): *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*, LC/G.2185-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.74.
- Fine, B. (2001): *Social Capital vs. Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Routledge, Londres.
- Foster, G. (1963): The dyadic contract in Tzintzuntzan II: patron-client relationship, *American Anthropologist, New Series*, vol. 65, N° 6, Arlington, American Anthropological Association, diciembre.
- Fox, J. (1996): How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico, *World Development*, vol. 24, N° 6, Amsterdam, Elsevier, junio.
- Fukuyama, F. (1999): *La gran ruptura*, Buenos Aires, Editorial Atlántida.
- González de la Rocha, M. (2003): México: oportunidades y capital social, en I. Arriagada (comp.), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, serie Libros de la CEPAL, N° 86, LC/G.2275-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.93.
- Granovetter, M. (1985): Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press, noviembre.
- Herrera R., J.L. (1999): *Propuesta para el desarrollo de un modelo de agricultura sustentable en la Cuenca del Lago de Pátzcuaro*, Pátzcuaro, Michoacán, Centro de Estudios Sociales y Ecológicos.
- Hooper, B. (2000): Integrated catchment watershed management. Disponible en www.catchment.com
- (2001): Catchment management in Australia: a critique and a way forward. Disponible en www.catchment.com
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2000): *Censo general de población y vivienda 2000*, México, D.F.
- López Ramírez, E. y J. Martínez Ruiz (2003): *Alcances y limitaciones en la recuperación ambiental de la cuenca del lago de Pátzcuaro: la perspectiva de los actores. Informe Técnico*, México, D.F., Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Coordinación de Tecnología de Comunicación, Participación e Información, Subcoordinación de Participación Social.
- Mauss, M. (1979): Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas, *Sociología y antropología*, Madrid, Tecnos.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Peña, H. y M. Solanes (2003): *Gobernabilidad efectiva del agua: acción a través de asociaciones en Sudamérica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Asociación Mundial para el Agua.
- Plan estatal de desarrollo Michoacán 2003-2008* (s/f). Disponible en <http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/pedm.pdf>
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Robison, L., M. Siles y A. Schmid (2003): El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro, en

- R. Atria, M. Siles y otros (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, LC/G.2194-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Salazar, G. (2001): Memoria histórica y capital social, en J. Durston (comp.), *Capital social y políticas públicas en Chile: investigaciones recientes*, serie Políticas sociales, N° 55, LC/L.1606-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.147.
- Treviño, A. (1999): Actores y organizaciones por el agua, *Revista Ciudades*, N° 43, México, D.F., Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre.
- Trigilia, C. (2003): Capital social y desarrollo local, *El capital social. Instrucciones de uso*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Woolcock, M. (1998): Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework, en *Theory and Society*, vol. 27, N° 2, Nueva York, Springer.

Vida asociativa y desarrollo local en dos pueblos nicaragüenses

Nadia Molenaers

Las organizaciones de la sociedad civil son a menudo vistas como portadoras de capital social, y la existencia de tales organizaciones como una muestra de que se ha superado el dilema de la acción colectiva y de la disposición a confiar, intercambiar y cooperar. De esta manera, las actitudes y las estructuras serían dos elementos complementarios en el debate acerca del capital social. Este artículo postula que unas y otras no siempre van de la mano. Una investigación realizada en dos pueblos nicaragüenses demuestra que existe una gran contradicción entre la estructura de la vida asociativa y la estructura del capital social al nivel local. En vez de ser agentes de transformación social, las organizaciones más bien tienden a institucionalizar abismos locales de segregación social, política o económica.

Nadia Molenaers

Docente,

Instituto de Gestión y Política de Desarrollo,

Universidad de Amberes,

Bélgica

✉ nadia.molenaers@ua.ac.be

I

Rol de la sociedad civil, capital social y políticas de desarrollo

Tu maíz está maduro, el mío lo estará mañana. Sería beneficioso para ambos que yo trabajara contigo hoy, y que tú me ayudaras mañana. No te tengo cariño y sé que tú tampoco lo tienes por mí. Podría entonces esforzarme, no para tu beneficio, sino para el mío propio con la expectativa de un retorno. Pero sé que seré decepcionado y que dependería en vano de tu gratitud. Entonces yo te dejo trabajar solo y tú me tratas de la misma manera. Pasan las estaciones y ambos continuamos perdiendo nuestras cosechas por falta de confianza y seguridad mutua.

David Hume (1923)

La parábola de Hume ilustra un dilema fundamental de la acción colectiva: cooperar o no cooperar. Racionalmente, todos podrían estar mejor si pudiesen cooperar, pero por falta de confianza no se aprovechan los beneficios ni las oportunidades de coordinación y cooperación.

Una solución a este dilema se halla en el concepto de capital social, entendido como las redes densas y horizontales de compromiso cívico y las normas generalizadas de confianza y reciprocidad. El capital social parece ser la fuerza impulsora de la práctica democrática y de la prosperidad económica (Putnam, 1993; Harrison y Huntington, 2000; Fukuyama, 1995). En las democracias estables con altos niveles de desarrollo socioeconómico, la vida asociativa se presenta principalmente como el resultado histórico y casi natural de las experiencias de cooperación horizontal entre ciudadanos, acumuladas de abajo hacia arriba. La disposición a confiar, intercambiar y cooperar tiene estrecha relación con la existencia de ciertas estructuras, como las organizaciones y la afiliación asociativa, las que precisamente demuestran la superación del dilema de la acción colectiva. Las actitudes y las estructuras son entonces los dos elementos principales del debate acerca del capital social. Por lo tanto, la existencia de una gran cantidad de organizaciones y de altos niveles de afiliación asociativa tiende a ir mano a mano con altos niveles de confianza (Putnam, 1993 y 2000).

Los actores del desarrollo han reconocido el rol potencial en los procesos de desarrollo tanto del

capital social como de una sociedad civil fuerte y vibrante¹ (Ostrom, 2001). A partir del decenio de 1990, los promotores del desarrollo internacional, como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, e incluso la Unión Europea y los gobiernos nacionales de occidente, claramente han elegido consolidar la sociedad civil en los países en desarrollo (PNUD, 1993, p. 8; Banco Mundial, 1994, p. i; Edwards y Foley, 1998, p. 38; Fowler, 2000, p. vii). Se espera que el enfoque basado en la sociedad civil pueda prevalecer ante los modelos de desarrollo que se centraron exclusivamente en el Estado o en el mercado (Pieterse, 1996; Hulme y Edwards, 1997, pp. 4 y 5; Brett, 1996, pp. 5 y 6). Precisamente, las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en herramientas importantes para hacer más eficaces las políticas de reducción de la pobreza y para promover el cambio social, gracias a que su enfoque participativo de acción colectiva podría empoderar a los grupos pobres y vulnerables.

El reconocimiento del papel significativo de la sociedad civil ha tenido algunos efectos secundarios importantes. Las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en significativos solicitantes de financiamiento para el desarrollo. El entusiasmo de los donantes por dar prioridad a la sociedad civil ha creado oportunidades para que las organizaciones

¹ Véase, por ejemplo, la página web del Banco Mundial <http://www.worldbank.org/poverty/scapital>.

puedan establecerse, crecer, profesionalizarse y extender su área de influencia. Sin embargo, la gran cantidad de organizaciones y afiliaciones asociativas existente podría obedecer más a decisiones estratégicas, oportunidades de financiamiento y espíritu empresarial de asociación, que al auge de ánimo cooperativo en una población. Esta idea es apoyada por los investigadores que analizan los niveles extremadamente bajos de confianza y el predominio del clientelismo en los países en desarrollo. Algunas investigaciones científicas muestran que, en promedio, solamente el 16% de los latinoamericanos confía en su prójimo, mientras que en Europa esa proporción es de 60% (Latinobarómetro, 2005, p. 32). La institución Transparencia Internacional afirma que países como Nicaragua han entrado en una situación de hipercorrupción, únicamente igualada por una cultura de tolerancia frente al incumplimiento y la defección.² A nivel regional, la herencia compartida de desconfianza se refleja en los patrones sociales de interacción. La región latinoamericana parece estar caracterizada y dominada por el verticalismo y el clientelismo, los que básicamente revelan fragmentación e incapacidad para desarrollar una cooperación horizontal (Gambetta, 1988; Latinobarómetro, 2006). Estos elementos parecen indicar que, si hablamos de capital social en situaciones de bajo nivel de desarrollo socioeconómico, existiría una posible separación o incluso una contradicción entre las actitudes (confianza y cooperación horizontal) y las estructuras (vitalidad asociativa). A nivel político, esto podría significar que el enfoque basado en la sociedad civil no estaría necesariamente relacionado con la construcción, generación e implementación de confianza, cooperación horizontal y participación.

En consecuencia, el propósito principal de este artículo es investigar si en un escenario del Tercer Mundo se puede encontrar una relación entre la afiliación asociativa y los componentes 'actitudinales' del capital social, como en parte lo sugiere la literatura especializada.

Para aproximarse a este tema, se tratará de responder a las siguientes preguntas: ¿Está la vida asociativa ligada a las actitudes de confianza y cooperación horizontales,

y existe esta cooperación horizontal? ¿O está ligada, sobre todo, al acceso vertical y clientelista? En otras palabras: ¿qué es lo que promueven las asociaciones? ¿Desempeñan ellas con eficacia el papel de 'transformadoras', o solo despotrican contra las redes verticales y clientelistas? Como portadoras del cambio social, se espera que trabajen contra la lógica de tales redes, que mantienen a las personas pobres y a las vulnerables en posición de dependencia. En una situación de desarrollo ideal, la ayuda canalizada a través de las organizaciones debe fomentar y estimular patrones de interacción social cooperativos, confiables, inclusivos y horizontales. A esto cabe añadir la especial atención que se debe prestar al pobre y al vulnerable, dada la necesidad de modificar su posición de exclusión. Por lo tanto, resulta fundamental analizar si las organizaciones están llegando eficazmente a los grupos pobres.

Los datos que se presentan aquí fueron recogidos en virtud de una investigación propia llevada a cabo en 1999 en dos localidades campesinas nicaragüenses: el pueblo de El Toro, que cuenta con 103 familias, y el de La Danta, con 74 familias. En cada uno de ellos se entrevistó a 65 familias. En primer lugar, se examinaron las organizaciones, las estructuras de afiliación y los mecanismos de reclutamiento empleados. En segundo lugar, se recogieron datos sobre redes informales de cooperación horizontal. La información recogida muestra que las organizaciones dependen fuertemente de los líderes locales y de sus redes informales, lo cual indica que probablemente ellas no están cambiando los patrones sociales de interacción en los dos pueblos considerados, sino que los están reafirmando. Asimismo, su eficacia para llegar a los pobres también está altamente determinada por las redes locales. Los datos señalan que, si tales redes ya incluyen a los grupos pobres, las organizaciones llegan a ellos; de otro modo, el grupo vulnerable se mantiene fuera del alcance de estas y de sus intervenciones a favor del desarrollo.

Es importante mencionar que los datos recogidos no permiten analizar la dirección de la relación de causalidad, por lo que las ambiciones de este trabajo son modestas. El debate sobre la causalidad procedería si se obtuviera una relación significativa entre las organizaciones, la confianza y la reciprocidad. Pero sin una relación significativa entre esos fenómenos hay poco que discutir sobre la causalidad.

² Véase <http://www.ibw.com.ni/~ien/c5-7.htm>

II

El panorama asociativo en los dos pueblos considerados

El Toro y La Danta son pueblos campesinos aislados, situados en la zona más pobre de la región nicaragüense de Chinandega, muy cerca de la frontera con Honduras. Ambos son particularmente distintos. El Toro es uno de los pueblos de la reforma agraria, como se les conoce en Nicaragua: estos pueblos fueron organizados inicialmente en cooperativas de producción y obtuvieron grandes beneficios durante el régimen sandinista, en el decenio de 1980. Después de la derrota electoral de los sandinistas, en 1990, los activos de las cooperativas (tierra y ganado) fueron privatizados y divididos de manera equitativa entre los habitantes del pueblo respectivo. Además, sus poblaciones fueron ayudadas con frecuencia tanto por organizaciones de desarrollo nacionales e internacionales como por organizaciones no gubernamentales (ONG). Por lo tanto, El Toro era una comarca con mucha igualdad socioeconómica ya al inicio de la década de 1990, y su infraestructura está mucho más adelantada que la de La Danta. En El Toro hay pozos públicos de agua, electricidad, y más y mejor infraestructura para la educación y la salud; las casas son de concreto. La Danta, en cambio, no fue una comarca beneficiaria de la reforma agraria. Además, tanto la atención del gobierno sandinista como la de las ONG fueron, si no ausentes, muy limitadas.³ En consecuencia, no cuenta con muchos servicios básicos, carece de electricidad y pozos públicos, las casas son hechas de tierra y la infraestructura escolar y el puesto de salud se encuentran en un estado problemático.

Sin embargo, ambos pueblos tienen mucho en común. En El Toro y en La Danta más del 75% de la población depende de la agricultura y, en el momento

de la investigación, cerca del 40% de los agricultores de ambas comarcas carecía de tierras, lo cual significa que hay más o menos la misma cantidad de pobres en ambos pueblos. Importante es mencionar la evolución socioeconómica de El Toro, que pasó de una situación bastante igualitaria (gracias a la reforma agraria) a una condición de más desigualdad.⁴ En lo que respecta a la clasificación socioeconómica, se catalogó en el grupo más pobre a los que no tenían tierras, en el grupo medio a los agricultores dueños de menos de 50 hectáreas y en el grupo de elite a los agricultores que poseían 50 hectáreas o más.⁵ En cuanto a la preferencia política de los participantes, estos fueron catalogados como sandinistas (oposición de izquierda), liberales (partido de derecha en el poder) o sin preferencia. Respecto a la estructura asociativa, en ambos pueblos existe una cantidad similar de organizaciones con características parecidas. En cada uno hay tres grupos de intereses particulares (sindicatos, organizaciones de campesinos), nueve organizaciones no gubernamentales, cuatro instituciones gubernamentales y un comité comunal (cuadro 1).

Las organizaciones e instituciones presentes en los dos pueblos estudiados tienen en común un enfoque participativo del desarrollo. Asimismo, todas las organizaciones poseen vínculos importantes con el mundo exterior, pues se encuentran relacionadas con las autoridades municipales o con el gobierno central, sindicatos nacionales, oficinas de desarrollo regional y ONG nacionales e internacionales. La existencia de estos vínculos es fundamental para

³ Las entrevistas con encargados de proyectos, funcionarios de gobierno y coordinadores de las ong sugieren que, en general, los pueblos de la reforma agraria parecen tener más dificultades para adoptar conductas cooperativas y de confianza que los pueblos tradicionales. Los entrevistados indican que la fuerte presencia del partido sandinista y de las organizaciones nacionales e internacionales de solidaridad en dichos pueblos han consolidado una "cultura de falta de reciprocidad". La incesante corriente de beneficios hacia ellos sin esperar nada a cambio, señalan los entrevistados, es en parte responsable de la crisis de vínculos locales de reciprocidad y de cooperación. Por supuesto que estas cuestiones, que son solo parte de la situación, necesitan ser investigadas y no tan solo asumidas.

⁴ Esto significa que, en una década, El Toro ha pasado de una estructura más o menos igualitaria en cuanto a la tenencia de tierras, a una situación socioeconómica bastante desigual. Por falta de espacio, este artículo no examinará en detalle los mecanismos relacionados con esta evolución. Sin embargo, vale la pena mencionar que la falta de confianza ayudó a estimularla. Por esa falta de confianza los 'favores' y servicios se retribuyen en efectivo. Así, los habitantes tienen que pagar el acceso a ciertos servicios (a tierra, a bueyes, a información) y especialmente los pobres se endeudan cada vez más, por lo cual a largo plazo la venta de ganado, tierras y otros bienes se impone cuando las deudas se acumulan. De esta manera, algunos campesinos han ido cayendo gradualmente en más pobreza. Al respecto vale la pena recalcar que la reforma agraria, el partido sandinista y la solidaridad internacional contribuyeron a crear una cultura de no reciprocidad durante el decenio de 1980.

⁵ Clasificación recogida del Ministerio de Agricultura de Nicaragua.

CUADRO 1

Nicaragua (dos pueblos): Estructura de las organizaciones y afiliación a ellas

<i>Organizaciones</i>	<i>El Toro</i>	<i>La Danta</i>
Grupos de intereses	2	3
Organizaciones no gubernamentales (ong)	7	6
Instituciones gubernamentales que promueven el desarrollo de proyectos	3	2
Comité comunal	1	1
Número total de organizaciones	13	12
<i>Afiliación</i>		
Familias del pueblo con al menos una afiliación(%)	44	60
Familias del pueblo con más de una afiliación(%)	25	32
Promedio de afiliaciones por familia	0,8	1,2
Líderes locales que participan (cuatro líderes en cada pueblo)	Todos	Todos
<i>Afiliación según la preferencia política y el estatus socioeconómico de las familias del pueblo</i>		
Familias del pueblo afiliadas, según su preferencia política (%)		
Entre las familias sandinistas	79	93
Entre las familias liberales	31	36
Entre aquellas sin preferencia política	27	58
Familias afiliadas, según su estatus socioeconómico (%)		
Grupo de elite (50 hectáreas de tierras o más)	57	80
Campesinos propietarios de tierras (menos de 50 hectáreas)	84	68
Campesinos sin tierras	20	64
<i>Promedio de afiliaciones según la preferencia política</i>		
En el total de familias del pueblo	0.8	1.2
En las familias sandinistas	1.7	2.2
En las familias liberales	0.3	0.5

Fuente: elaboración propia.

todos los agentes implicados, pues les permite canalizar recursos tangibles e intangibles. Las semejanzas entre estas organizaciones (enfoque participativo, discurso sobre desarrollo y cooperación horizontal) contrastan fuertemente con la división teórica entre Estado y sociedad civil. Los agentes gubernamentales y no gubernamentales se desenvuelven en el mismo terreno, organizan la misma clase de intervenciones y utilizan enfoques similares en ambos pueblos. Las similitudes entre las organizaciones se refuerzan, sin duda, por el hecho de que todas ellas dependen de los donantes y se rigen por los lineamientos que ellos han establecido.

Para tener una visión más clara de las características de los miembros de estas organizaciones en ambos pueblos, las familias fueron segmentadas según sus preferencias políticas y su nivel socioeconómico,⁶ como lo resumió el cuadro 1.

El gran número de organizaciones y los altísimos costos de afiliación (incluso múltiple) confirman que los habitantes de ambos pueblos están bastante organizados. Aun más, todos los líderes locales están involucrados en las actividades asociativas. Los cuatro líderes locales de uno y otro pueblo son sandinistas y se desempeñan como coordinadores de las organizaciones presentes en sus pueblos respectivos. Cada líder coordina por lo menos tres organizaciones.

Los participantes en organizaciones en ambos pueblos parecen disfrutar en su mayoría de una mejor posición económica relativa, dado que pertenecen a la elite o son campesinos dueños de tierras. Esto concuerda con el patrón encontrado en investigaciones anteriores: en general, la actividad asociativa tiende a estar relacionada con quienes no son extremadamente pobres.

⁶ Cuando un agricultor tiene que preparar una hectárea de tierra para la siembra, solamente la escarda podría tomarle hasta 16 días de trabajo si lo hiciera sin ayuda. Si contratara a un trabajador, el tiempo

de trabajo podría reducirse a la mitad (ocho días), pero tendría que pagarle a este aproximadamente 1,25 dólares por día, es decir, 10 dólares por ocho días de trabajo.

Otros estudios también indican que la afiliación, la cooperación y la confianza parecen ser especialmente difíciles para los más pobres (Inglehart, 1988; Newton, 1997). No obstante, desde la perspectiva del desarrollo, las organizaciones deberían estar llegando precisamente a los grupos pobres y vulnerables. En La Danta, efectivamente, el grupo más pobre está considerablemente incluido en las asociaciones; sin embargo, en El Toro solamente el 20% de ese grupo participa.

En los dos pueblos examinados, los participantes parecen compartir una preferencia política por los sandinistas, característica que subsiste cuando se analiza la afiliación múltiple. En ambos se encontró habitantes

que tienen hasta cinco afiliaciones, la mayoría de ellas sandinistas. El cuadro 1 indica claramente que en los dos pueblos el promedio de afiliaciones es considerablemente mayor entre los habitantes sandinistas, mientras que disminuye entre quienes optan por el partido liberal. En ambos pueblos llama la atención esta menor presencia de los liberales, pero en El Toro el sesgo relacionado con el nivel socioeconómico es aún más impresionante. Vemos así que en los dos pueblos la participación muestra un sesgo estructural. En todo caso, para comprender la estructura de la no participación tendremos que examinar los mecanismos asociativos de reclutamiento.

III

Explicación de las preferencias

Las preferencias por la afiliación sandinista están fuertemente relacionadas con la historia de un gran número de organizaciones en Nicaragua. En la década de 1980 el gobierno sandinista promovió y acogió todas las iniciativas asociativas de izquierda. Sin embargo, en la década de 1990 el auge del número de asociaciones, sobre todo progresistas, fue aún mayor.⁷ Aunque la mayoría de las organizaciones nacionales de izquierda se distanció del partido sandinista después de su derrota electoral en 1989, lo más probable es que esto no haya causado una diferencia apreciable en las estructuras de afiliación a nivel local. En todo caso, tomando en cuenta la historia del país, la mayor representación sandinista en las estructuras de afiliación era esperable.

Otra característica de suma importancia que se suele pasar por alto es que las organizaciones en países en desarrollo siempre significan proyectos y, por consiguiente, inyectan recursos a las comunidades. Los miembros parecen ser los primeros beneficiarios de estos recursos

tangibles e intangibles. En los pueblos, algunas organizaciones utilizan el sistema de ‘alimento por trabajo’; por ejemplo, entregan alimentos a los agricultores que ponen en práctica con eficacia (nuevos) métodos y tecnologías agrícolas, y también les ofrecen materiales, como redes de alambre, zinc, bombas para rociar insecticidas y machetes. Algunas han proporcionado a sus miembros materiales de producción y ayuda financiera, mientras que otras les han brindado valiosa información de mercado sobre los precios del sésamo (o ajonjolí), lo cual consolida la posición de los agricultores al momento de negociar con los compradores intermedios. Todas las organizaciones ofrecen educación a través de talleres y seminarios. El volumen de recursos escasos que ellas manejan es impresionante, de modo que los beneficios de asociarse son tangibles. Si se tiene en cuenta que en ambos pueblos algunos habitantes acumulan hasta cinco afiliaciones, los conceptos de afiliación múltiple y de exclusión adquieren sorprendentemente un peso económico importante. Desde el punto de vista del acceso a los recursos, la afiliación se convierte en un privilegio.

En el ingreso a las organizaciones influyen fuertemente las redes informales. Así, el acceso a los recursos se regula por medio de tales redes, a través de lazos directos e indirectos. Esto convierte a los recursos en ‘recursos sociales’, ya que se insertan en las redes sociales (Lin, 1982, p. 132).

“¿Por qué no es miembro de una organización?
Porque ellos no me dejan.
 ¿Quiénes son ellos?

⁷ Obviamente, las ideas de excesiva confianza y control social coinciden con el debate respecto a crear lazos afectivos y tender puentes hacia el capital social. Demasiada confianza, especialmente sobre la base de un grupo de pertenencia, puede tener bastantes efectos negativos (véanse entre otros Woolcock, 1998; Portes, 1998; Granovetter, 1982). Sin embargo, los autores parecen coincidir en que siempre que se haga referencia al desarrollo colectivo, se debe preferir la existencia de redes de integración a la fragmentación y el aislamiento (Woolcock, 1998). Este artículo, por lo tanto, se centra principalmente en aquellos aspectos del capital social relacionados con la integración, la cooperación horizontal y la confianza, vistos como condiciones necesarias, pero no suficientes para el desarrollo democrático

*Los líderes**¿Qué quiere decir con eso?**Cuando una organización quiere hacer algo aquí, como un proyecto, siempre se arreglan con los líderes locales, y dicen: 'si conoces a algunas buenas personas, gente trabajadora que desee cooperar, reúnelas y comenzaremos con el proyecto'. Y entonces, los líderes deciden quién va a estar en el grupo y escogen siempre a los mismos.**¿Le gustaría unirse?**Por supuesto... ellos están obteniendo beneficios y nosotros nunca conseguimos nada...".**(Agricultor de La Danta)*

La cita anterior y la siguiente fueron recogidas en entrevistas efectuadas por la autora. La primera refleja la visión más común en estos pueblos. Quienes no participan se sienten excluidos de la vida asociativa, es decir, excluidos del acceso a los recursos. La afiliación es la estrategia que garantiza ese acceso. Por esta razón, las organizaciones pueden provocar conflictos entre los pobladores, debido al deseo de los líderes locales de ingresar a las redes con el fin de acceder a los recursos. Las entrevistas revelaron tensiones en los pueblos, porque ciertos habitantes son sistemáticamente incluidos mientras que otros permanecen fuera de las estructuras asociativas. Las organizaciones y los líderes locales confirmaron el importante rol de estos últimos cuando se trata de reclutar a los miembros:

"Sí, yo me encargo de seleccionar a las personas que van a trabajar en el proyecto. Algunas veces las organizaciones piden requisitos, como la edad o el sexo o la cantidad de tierra que deben poseer. Por supuesto que yo sigo sus instrucciones y escojo a la gente que conozco mejor, gente en la que puedo confiar. No puedo asumir la responsabilidad por gente a la que no conozco, porque si ellos 'meten la pata', entonces la organización me culpará a mí y perderé la relación".

(Líder local de La Danta)

Según Coleman (1990, p. 182), cabría argumentar que los líderes pueden ocupar la posición de intermediarios emprendedores. En estos agentes confían varios fideicomitentes (las organizaciones) para desplegar correctamente los recursos entre las autoridades (los miembros), quienes luego se ocupan de trabajar colectivamente para obtener los beneficios de la actividad (el proyecto). La responsabilidad de los líderes locales de seleccionar a los miembros simultáneamente descentraliza

la ejecución del proyecto y la administración hacia los líderes locales. No obstante, dicha orientación parece ofrecer ventajas a las organizaciones, ya que los costos de transacción se reducen al apoyarse en redes sociales de confianza ya existentes. Esta tendencia a utilizar el capital social para garantizar la ejecución del proyecto puede ser cuestionada, especialmente cuando se utilizan las redes existentes sin poner en tela de juicio su composición, estructura y contenido, puesto que dichas redes pueden ser verticales, es decir, tratarse de redes clientelistas dependientes. En esencia, este uso instrumental de la confianza en el análisis y la práctica del desarrollo apunta en la misma dirección que las ideas de la escuela pragmática del capital social, la que concibe este capital como un instrumento para movilizar recursos.

En consecuencia, las redes son utilizadas para aumentar el control efectivo sobre la ejecución del proyecto a través de un grupo razonable (algunos líderes locales); estos líderes pueden ser considerados responsables y ser sancionados mediante el retiro de los proyectos (y, por ende, de los recursos) de la comunidad. Para evitar que esto suceda, el líder desplegará todos sus recursos de poder con miras a garantizar la realización del proyecto. Esto quiere decir que a su poder como intermediario empresarial sumará muy probablemente su poder como portador de acceso a los recursos que él mismo posee (tierra, buyes, cantidades pequeñas de dinero y alimento).

Mientras más recursos controle un individuo, más jerárquica será la posición y más jerárquico el acceso a la organización. Quien desee acceder a esos recursos personales y sociales estará obligado a ofrecer compensaciones y a reciprocitar (Lin, 1995, pp. 687 y 688). Además, los que obtengan ese acceso quedarán en deuda con quien se los brindó. Esto limita el control horizontal, la responsabilidad, la empoderación y la participación genuina, que son precisamente las metas del enfoque basado en la sociedad civil. Las diferencias de poder entre las asociaciones y los líderes locales, y entre los líderes locales y los habitantes, son demasiado grandes. La participación llega a ser entonces, en el mejor de los casos, adecuada para los de arriba y sancionadora para los de abajo. Según la evidencia disponible, en estos casos hay más inclinación hacia el clientelismo que hacia una participación genuina. Esto indica que ser parte de la vida asociativa tiene más que ver con los mecanismos del clientelismo que con el efecto horizontal del espíritu cooperativo. Siendo así, no parece creíble que las asociaciones puedan ser consideradas como manifestación o fuente de componentes 'actitudinales' del capital social.

Por otro lado, se ha dicho ya que el fuerte sesgo sandinista observado se explica por la evolución histórica de las oportunidades políticas que han moldeado el carácter de la vida asociativa, al crearse y apoyarse principalmente en estructuras de liderazgo sandinista a nivel local. La consecuencia es que los liberales no pueden obtener ventaja de las oportunidades asociativas. Sin embargo, estos mecanismos no explican por qué en La Danta los líderes locales seleccionan a los campesinos más pobres para participar en las asociaciones, mientras que en El Toro esto no sucede. La no selección de los campesinos más pobres podría verse como algo absolutamente racional, dado que con más frecuencia se espera encontrar incumplimiento, desconfianza y defección en las clases socioeconómicas más bajas (Inglehart, 1988, p. 1213; Newton, 1997,

p. 181). Asimismo, los pobres tienden a esperar poco del prójimo y del mundo en general (Newton, 1997): ellos tienen más que perder y suelen hacer finos cálculos sobre sus posibles riesgos, dado que la recompensa es incierta y el riesgo de defección es real. Así, en materia de reclutamiento, los líderes de El Toro parecen responder a esta lógica, aunque ella vaya en detrimento de las metas de desarrollo del enfoque basado en la sociedad civil que promueven los donantes, puesto que los recursos no alcanzan a los grupos más pobres. En La Danta, en cambio, los recursos llegan a una gran parte de los estratos más pobres, aunque cabe preguntarse por qué los líderes locales se arriesgan a asociarse con este grupo aparentemente poco confiable. La estructura y el contenido de las redes informales locales pueden dar respuesta a este interrogante.

IV

Las redes cooperativas informales

Según Coleman (1990), el surgimiento y la aplicación de normas se facilitan por el cierre (*closure*) de la red. Este “cierre” (*closure*) fomenta la honradez de las estructuras sociales y permite así la proliferación de obligaciones y expectativas. De otro modo podría ser difícil imponer sanciones. Las redes abiertas, por su parte, carecen de estos mecanismos de aplicación.

Regresando al estudio de las redes informales en los dos pueblos estudiados, se averiguará si es posible encontrar formas de cooperación horizontal en estas sociedades generalmente verticales y se analizará de qué manera esas formas se relacionan con el aspecto más clientelista de la vida asociativa. Se ha querido investigar aquí las formas de cooperación que se acercan a la dimensión horizontal y voluntaria del capital social. En los dos pueblos considerados, tal cooperación horizontal tomó la forma de intercambio de mano de obra entre agricultores vecinos. A esta relación cooperativa se la conoce como ‘cambio de mano’. En su forma más simple, este mecanismo de intercambio informal rural se traduce en que el agricultor A ayuda al agricultor B algunos días en el campo de este último, y después el agricultor B devuelve el favor trabajando algunos días en el campo de A.

El mecanismo descrito es una considerable fuente de ahorro en un entorno en que el dinero es extremadamente escaso y la mano de obra muy costosa. Este tipo de redes cooperativas, por lo tanto, tiene gran importancia para los campesinos más pobres, puesto que les

ahorra mucho dinero. Así, participar en estas formas de cooperación es un objetivo racional, a menos que haya falta de confianza. La confianza es fundamental en estas acciones, porque siempre hay lapsos de tiempo entre el favor hecho y el favor devuelto, de modo que el riesgo de defección es verdadero. Los agricultores entrevistados indicaron explícitamente que la confianza desempeña un papel fundamental en este mecanismo, sobre todo cuando se dan formas más complejas de ‘cambio de mano’ (con más de dos actores).

El mecanismo de confianza en esta clase de ‘cambio de mano’ esencialmente funciona así: la persona A, que entrega el servicio, confía en que el beneficiario B

- i) reconozca que le debe algo a A, y
- ii) ejecute uno o más servicios a cambio (comparables en tamaño y/o calidad con el o los servicios prestados por A).

Es importante que A no tenga que ejercer presión para recibir un servicio a cambio. Si A debe invertir tiempo y energía en insistir ante B para que este devuelva el favor, se podría tensar la relación. Este mecanismo es en sí muy delicado. Los participantes se ofrecen espontáneamente favores y servicios ‘a cambio’, pero sin sobrecargar a la contraparte con demandas u obligaciones. Si después de cierto tiempo las partes sienten que ninguna de ellas está intentando ‘quererlo todo’, las relaciones cooperativas posiblemente prosperen hacia mecanismos de ayuda

complejos y múltiples, en los cuales todos los involucrados pueden sacar ventajas de las capacidades, el conocimiento y las relaciones de los demás miembros de la comunidad cooperativa.

Además, los participantes en relaciones de ‘cambio de mano’ hicieron presente que su relación de ‘trabajo por trabajo’ implica en principio un ‘intercambio igual’. La simetría entre las acciones de los actores es fundamental en esta relación. Si una de las partes comenzara a incumplir las obligaciones inherentes a la relación, podrían verse resquebrajadas la confianza y la reciprocidad. No cumplir con las expectativas puede tener consecuencias directas. Por otro lado, el mecanismo de responsabilidad en esta clase de relación es informal y horizontal. Para mantener viva la relación, es necesario ceñirse a los mecanismos que hacen a su horizontalidad: mantener la igualdad de derechos y obligaciones.

El cuadro 2 muestra que en El Toro solamente el 35% de las familias del pueblo está involucrado en relaciones de ‘cambio de mano’, mientras que en La Danta la proporción alcanza al 78%. Esto indica que en La Danta las personas, en su gran mayoría, cooperan horizontalmente unas con otras. Una característica importante de las redes es la de estar o no conectadas. Los actores de una red desconectada pueden hallarse agrupados en dos o más subredes que no estén relacionadas unas con otras. Así, mientras más subredes tenga una red, más desconectada estará (Wasserman y Faust, 1994, p. 109). Podemos ver que en La Danta un grupo muy grande está organizado en solo cinco subredes. Por otra parte, en El Toro un

grupo pequeño de agricultores está organizado en 10 subredes desconectadas. Las subredes, sin embargo, no dan información específica sobre la densidad de las redes. En una red densa, cada par de actores está conectado a través de una vía, de modo que todos los agentes son mutuamente accesibles. El coeficiente de accesibilidad es entonces igual a 1, su valor máximo. En La Danta dicho coeficiente es de 0.59 y en El Toro de 0.12. El análisis de las redes también mostró que, en promedio, el número de relaciones de ‘cambio de mano’ en La Danta es más alto que en El Toro. Esto significa que en La Danta no solo hay más familias implicadas en el ‘cambio de mano’, sino también que en promedio cada familia mantiene más relaciones de este tipo con otras familias. Además, en La Danta todos los líderes asociativos están involucrados en relaciones de ‘cambio de mano’, mientras que en El Toro ninguno de los líderes locales mantiene este tipo de relaciones de cooperación con los lugareños.

En general, la cooperación y la confianza horizontales, al parecer, son considerables en La Danta. La alta densidad indica un casi cierre (*closure*) de las redes y esto las hace más eficaces en términos de conformidad con las normas de reciprocidad. Por el número de familias implicadas y porque los líderes locales están sujetos a estas normas de responsabilidad, el pueblo de La Danta parece menos jerárquico, más inclusivo e integrado, y exhibe más confianza y reciprocidad horizontales que El Toro. Además, la presencia de los líderes locales en las redes cooperativas de La Danta sugiere que ellos están sujetos a mecanismos

CUADRO 2

Nicaragua (dos pueblos): Estructura de las redes informales de cooperación y características de sus miembros

<i>Estructura de la red</i>	<i>El Toro</i>	<i>La Danta</i>
Familias del pueblo involucradas en la red (%)	35	78
Cantidad de subredes en el pueblo	10	5
Coeficiente de accesibilidad	0,12	0,59
Promedio de relaciones de ‘cambio de mano’ por familia	0,6	1,8
Líderes locales que participan	Ninguno	Todos
<i>Características de las familias miembros</i>		
Participación de las familias del pueblo según su preferencia política (%)		
Sandinistas	55	89
Liberales	31	80
Sin preferencia	40	63
Participación de las familias del pueblo según su estatus socioeconómico		
Elite (50 hectáreas de tierras o más)	29	80
Campesinos propietarios de tierras (menos de 50 ha)	55	88
Campesinos sin tierras	40	71

Fuente: elaboración propia.

de control social interno. En El Toro, la ausencia de líderes asociativos en la red cooperativa informal podría indicar que estos escapan a los mecanismos de responsabilidad horizontal, al intercambio igualitario y a las expectativas y obligaciones mutuas. El control social de la conducta desviada, por lo tanto, sería mucho más fácil en La Danta que en El Toro.

Los actores involucrados en uno y otro pueblo parecen ser primordialmente sandinistas y propietarios de tierras. Estos datos coinciden con el perfil de los participantes expuesto con anterioridad. Sin embargo, existe una discrepancia un tanto curiosa. Mientras que en La Danta los liberales estuvieron fuertemente subrepresentados a nivel de afiliación, en esta red cooperativa se ha involucrado no menos del 80% del grupo liberal (cuadro 2). Del mismo modo, mientras que en El Toro los campesinos sin tierras están casi totalmente ausentes de la vida asociativa, en La Danta vemos que cerca del 40% de ellos coopera de manera informal en el 'cambio de mano'. Después de comparar los datos de la vida asociativa con los datos sobre las relaciones de cooperación, surge el patrón siguiente: en El Toro la mitad de las familias no involucradas en las estructuras formales de participación practica relaciones de 'cambio de mano', y lo mismo hace la mitad de las familias que sí están involucradas en esas estructuras formales. En La Danta, practican el 'cambio de mano' 20 de las 29

familias no involucradas en las estructuras formales y 34 de las 41 familias que sí están involucradas en ellas.

Entonces, puede decirse que la vida asociativa no está ligada necesariamente a los componentes 'actitudinales' del capital social. Se ha visto que los grupos que estaban subrepresentados en las estructuras formales de participación en la vida asociativa se encuentran muy presentes en las redes de cooperación horizontales. En ambos casos, la participación formal en actividades asociativas y procesos de desarrollo parece no guardar mucha relación con el espíritu cooperativo. Los mecanismos de reclutamiento y los datos sobre las estructuras de cooperación afiliativas muestran la discrepancia entre ambos fenómenos.

Más importante aún es comprobar que la fuerte integración de los pobres en las redes de La Danta reduce el riesgo de defección en las actividades de la vida asociativa. Dado que las redes proporcionan un entorno en que generalmente se espera reciprocidad, los líderes pueden incluir a los más pobres sin arriesgarse demasiado a grandes problemas de incumplimiento. La participación activa de numerosos grupos de pobres en redes horizontales (especialmente en La Danta y en menor grado en El Toro) parece cuestionar la visión tradicional de América Latina, según la cual los más pobres permanecen marginados, aislados, no organizados, algo fatalistas y dependientes de patrones ricos (Huntington y Nelson, 1976).

V

Conclusión

La existencia de gran cantidad de asociaciones y de altos niveles de afiliación en ellas no está relacionada necesariamente con la confianza, la reciprocidad y la cooperación horizontal. Las asociaciones no siempre son la representación estructural de los componentes 'actitudinales' del capital social. Los dos pueblos estudiados presentan puntajes similares respecto a la vida asociativa, pero mientras en El Toro son solo unos pocos grupos pequeños los que cooperan de manera horizontal, en La Danta una gran cantidad de personas participa en las redes horizontales.

Se vio que en ambos pueblos la vida asociativa efectivamente está sujeta más bien a patrones de interacción clientelistas: los actores tratan de acceder a los recursos a través de líderes locales que desempeñan el papel de intermediarios entre las organizaciones y los habitantes. Pero al analizar las redes cooperativas informales surgió

una visión muy distinta: este enfoque permitió acercarse a los componentes 'actitudinales' del capital social, y se vio que los dos pueblos diferían bastante en cuanto a cooperación horizontal. Si se hubiera confiado en la aparente relación entre las asociaciones y el capital social, se hubiera concluido que ambos exhibían puntajes más o menos similares en materia de capital social.

Este descubrimiento de los mecanismos relacionados con las redes de 'cambio de mano' revela que quizás estas sean un indicador alternativo de la dimensión cooperativa horizontal y voluntaria del concepto de capital social. Es necesario encontrar esta clase de indicadores para deconstruir el complejo concepto de capital social y sus supuestos normativos (Edwards y Foley, 1998), especialmente en los países en desarrollo, puesto que las implicaciones políticas pueden ser significativas.

Se señaló previamente que, en la cooperación para el desarrollo, el enfoque basado en la sociedad civil está cargado de grandes esperanzas. Los donantes esperan que las organizaciones puedan forjar un cambio social al trabajar contra el principio clientelista y vertical y estimular la inclusión de los grupos pobres y vulnerables. Las modalidades más recientes de cooperación para el desarrollo optan claramente por dar un lugar muy importante a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de reducción de la pobreza (Fowler, 2000; Tikare, Youssef y otros, 2002; Booth, 2003). Pero lo presentado aquí muestra que estos objetivos son algo simplistas, sobre todo, dadas las realidades complejas que enfrentan los países en desarrollo. Se ha visto que en el caso de Nicaragua el panorama asociativo no es tan pluralista ni tan inclusivo como se suele suponer. Por lo tanto, reforzar la sociedad civil para que esta forje un cambio social puede significar una contradicción, porque es posible que los mismos elementos que frenan el cambio social estén enraizados en el funcionamiento de la sociedad civil.

La historia y la evolución de las oportunidades políticas matizan la composición actual de la sociedad civil y la estructura de afiliación dentro de las localidades. Hemos visto que en los dos pueblos considerados ciertos grupos, en este caso los habitantes sandinistas, están mejor organizados que otros, obtienen más fácilmente el acceso a organizaciones y exhiben estructuras de liderazgo sostenidas por algunas que tienen su origen fuera de la comarca (en la ciudad, en la capital, en el extranjero). Las organizaciones descentralizan su funcionamiento mediante la transferencia de poder a los líderes locales, quienes entonces pueden escoger a los participantes y también distribuir los recursos. De esta manera, la eficacia de las intervenciones con miras al desarrollo que efectúan las organizaciones parece quedar determinada en gran parte por la estructura local de las redes informales que las nutren y refuerzan. Si estas redes informales son relativamente inclusivas, horizontales, densas y regidas por mecanismos de responsabilidad, y si en ellas se posicionan los líderes y los seguidores pobres y ricos (como en La Danta), contribuirán a lo que las asociaciones están apoyando, desarrollando y estimulando. Pero si las redes son excluyentes y clientelistas, las asociaciones con sus proyectos también estarán contribuyendo a este tipo de organización social. Desde tal punto de vista, la 'participación' puede reproducir y hacer que avance la dominación de líderes y elites (Kapoor, 2004, p. 2, y 2005, p. 1210).

La inserción de los líderes locales en las redes cooperativas informales evita que estos abusen de su

posición de poder, pues los sujeta a mecanismos internos de control social a través de redes densas. Así, las redes en La Danta promueven la honradez (Coleman, 1988 y 1990), pero no sucede lo mismo en El Toro. Los líderes locales de este último pueblo no participan en las redes cooperativas horizontales, las redes mismas se encuentran bastante fragmentadas y es pequeña la cantidad de gente que participa en ellas; esto, según Coleman, revela la dificultad de crear un ambiente confiable donde se mantenga la conformidad a la norma y la reciprocidad. Así, pues, cuando las asociaciones tienen que relacionarse con entornos parecidos al de El Toro, efectivamente están institucionalizando el verticalismo y el clientelismo, y reforzando la posición de poder desenfrenado de los líderes. Por lo tanto, es obvio que en ambos pueblos las relaciones horizontales y de confianza se dan especialmente en las redes informales y mucho menos en las redes formales. Parece así muy poco probable que estas últimas puedan ser consideradas fuentes de confianza. En los dos pueblos hay grupos que cooperan horizontalmente y tienen relaciones de confianza, aunque no acceden a las organizaciones, ya sea por tener la preferencia política incorrecta en La Danta, o por no estar vinculados con los líderes locales en El Toro (porque estos últimos están ausentes de las redes horizontales). Lo malo es que las organizaciones también consolidan e institucionalizan esta exclusión. La estructura de participación sesgada probablemente guarda más relación con redes informales sesgadas, lo cual indica divisiones. Las divisiones en sí no son problemáticas mientras todos los grupos puedan acceder a los recursos escasos dentro de sus respectivas estructuras. Sin embargo, este no es el caso en los pueblos estudiados, porque el panorama asociativo no se encuentra suficientemente diversificado o porque las organizaciones carecen de las capacidades, el tiempo o los medios para profundizar el estudio de las localidades en las cuales podrían llegar a ser activas.

Estos alcances nos llevan a formular algunas recomendaciones en términos de política. Ante todo, el enfoque basado en la sociedad civil dentro de la práctica del desarrollo necesita urgentemente de una revisión crítica. Las connotaciones románticas y positivas que se ligan al papel, la función y los efectos de una sociedad civil grande y vibrante en materia de democracia y desarrollo económico, pueden resultar simplistas o incluso incorrectas en países en desarrollo. Apostar por los enfoques únicos que los donantes a menudo imponen niega la idea de la importancia de los contextos. Parece utópico entonces el deseo de crear capital social como si fuera un simple recurso, un resultado esperable de la inversión en un instrumento dado.

Si se tiene en cuenta el contexto, surgen algunas preguntas y observaciones. Al estimular las organizaciones de la sociedad civil no se estimulan necesariamente aquellas actitudes que tendemos a relacionar con el capital social. Si la consolidación de la sociedad civil es vital, ¿parece también vital apoyar la diversificación de la sociedad civil, o se la debe aceptar como viene? ¿Es la participación una buena herramienta en cualquier contexto? Para llegar a los pobres en poblaciones fragmentadas, clientelistas y desconfiadas tal vez sea preciso confrontar a ciertos líderes o hacerlos competir. Es probable que la solución a este problema tenga que venir de arriba hacia abajo, mediante la imposición de criterios de selección o inclusión transparentes. Solo así se podría trabajar realmente en beneficio de los grupos más débiles (Van der Linden, 1997; Vandana, 1996). En otras palabras, si la inclusión de ciertos grupos no surge automáticamente desde abajo, hay que establecerla y controlarla desde arriba; esto implica la imposición e implementación eficaz, de arriba hacia abajo, de mecanismos transparentes -incluidas las sanciones en caso de defección- a nivel de las organizaciones y de las intervenciones orientadas al desarrollo.

Esta es, irónicamente, la conclusión contradictoria de la presente investigación: la institucionalización

de la desconfianza es la única vía para contrapesar el clientelismo y la exclusión arbitraria. La creación de confianza y, por ende, de capital social depende entonces del funcionamiento transparente de las instituciones, proyectos e intervenciones y de la posibilidad de evitar y sancionar el abuso clientelista de los recursos. Por lo tanto, las organizaciones donantes (gubernamentales y no gubernamentales) no deberían traspasar todo el poder a sus interlocutores locales (los líderes), sino mantener un control mucho más firme sobre el uso de los recursos y los mecanismos de inclusión y exclusión.

Todas estas observaciones apuntan a la necesidad de efectuar más investigaciones desde el campo del desarrollo. En primer lugar, es importante llevar a cabo estudios *ex ante* del lugar, para conocer la composición de una comunidad dada y establecer cuál es la relación entre sus diversos grupos. Parece indispensable evitar que se consoliden las posiciones monopolizadas por los líderes, diversificar las fuentes de información y acrecentar las oportunidades de alcanzar a los grupos realmente pobres y vulnerables. Descubrir hasta dónde llegan las redes de los líderes y cuáles son sus criterios de inclusión y acceso a ellas podría, señalar también dónde debería iniciarse el verdadero trabajo a favor del desarrollo.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994): *The World Bank and Participation*, Washington, D.C.
- Booth, D. (2003): Introduction and overview, *Development Policy Review*, vol. 21, N° 2, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Brett, E.A. (1996): The participatory principle in development projects: the costs and benefits of cooperation, *Public Administration and Development*, vol. 16, N° 1, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Coleman, J.S. (1988): Social capital in the creation of human capital, *American Journal for Sociology*, vol. 94, Chicago, The University of Chicago Press.
- (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Edwards, B. y M.W. Foley (1998): Social capital and civil society beyond Putnam, *American Behavioral Scientist*, vol. 42, N° 2, Londres, Sage Publications, septiembre.
- Fowler, A. (2000): *Civil Society, NGOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*, Occasional Paper, N° 1, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Fukuyama F. (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press.
- Gambetta, D. (1988): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford, Blackwell.
- Granovetter, M. (1982): The strength of weak ties: a network theory revisited, en P. Marsden y N. Lin, *Social Structure and Network Analysis*, Londres, Sage Publications.
- Harrison, L.E. y S.P. Huntington (comps.) (2000): *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books.
- Hulme, D. y M. Edwards (comps.) (1997): *NGOs, States and Donors, Too Close for Comfort?*, Londres, MacMillan.
- Hume, D. (1923): *Tratado de la naturaleza*, Madrid, Calpe.
- Huntington, S.P. y J.M. Nelson (1976): *Political Participation in Developing Countries: No Easy Choice*, Londres, Harvard University Press.
- Inglehart, R. (1988): The renaissance of political culture, *American Political Science Review*, vol. 82, N° 4, Washington, D.C., American Political Science Association.
- Kapoor, I. (2004): The power of participation, *Current Issues in Comparative Education*, vol. 6, N° 2, Nueva York, Teachers College, Columbia University.
- (2005): Participatory development, complicity and desire, *Third World Quarterly*, vol. 26, N° 8, Londres, Routledge.
- Latinobarómetro (2005): *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile. Disponible en www.latinobarometro.org.
- (2006): *Informe de prensa 2006*. Disponible en www.latinobarometro.org.
- Lin, N. (1982): Social resources and instrumental action, en P. Marsden y N. Lin (comps.), *Social Structure and Network Analysis*, Londres, Sage Publications.
- (1995): Social resources: a theory of social capital, *Revue Française de Sociologie*, vol. 36, N° 4, París, Éditions OPHRYS/ Association Revue Française de Sociologie.
- Newton, K. (1997): Social capital and democracy, *American Behavioral Scientist*, vol. 40, N° 5, Londres, Sage Publications.
- Ostrom, E. (2001): Social Capital and Collective Action, documento presentado en la conferencia "Social Capital: Interdisciplinary

- Perspectives" (Exeter, Exeter University, 15 al 20 de septiembre de 2001).
- Pieterse, J.N. (1996): *My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development*, ISS Working Paper, N° 229, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993): *Human Development Report 1993*, Nueva York, Oxford University Press.
- Portes, A. (1998): Social capital, its origins and applications in modern sociology, *Annual Review of Sociology*, vol. 24, Palo Alto, California, Annual Reviews.
- Putnam, R.D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- (2000): *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Tikare, S., D. Youssef y otros (2002): Participation, *PRSP Sourcebook*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Vandana, D. (1996): Access to power and participation, *Third World Planning Review*, vol. 18, N° (2), Liverpool, Liverpool University Press.
- Van der Linden, J. (1997): On popular participation in a culture of patronage: patrons and grassroots organizations in a sites and services project in Hyderabad, Pakistan, *Environment and Urbanisation*, vol. 9, N° 1, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Wasserman, S. y K. Faust (1994): *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Woolcock, M. (1998): Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework, *Theory and Society*, vol. 27, N° 2, Nueva York, Springer, abril.

La rigidez de los salarios en Chile

Andrés Marinakis

Un tema de debate respecto al funcionamiento del mercado de trabajo es su grado de flexibilidad. En el caso de Chile, la crisis asiática de fines de 1997 llevó a un importante incremento de la tasa de desempleo, mientras que el índice de salarios por hora elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas mostró un crecimiento real sostenido. Esto llevó a pensar que existiría rigidez salarial. En el presente artículo se relativiza tal conclusión al detallar las limitaciones del índice mencionado para registrar elementos más volátiles de la remuneración, y muestra que la evolución del salario mensual tuvo incrementos menores, mientras que el salario mínimo habría seguido un curso diferente a los salarios de mercado. Por último, se examina la utilidad de establecer un salario mínimo específico para jóvenes y un componente variable de las remuneraciones, dos propuestas que se hacen con frecuencia para flexibilizar las remuneraciones.

Andrés Marinakis

Especialista en Políticas de Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Subregional para el Cono Sur, Santiago de Chile.

✉ marinakisa@oit Chile.cl

I

Introducción

Luego de más de una década de crecimiento alto y sostenido, Chile fue sorprendido por la crisis asiática a finales del año 1997. Uno de los primeros efectos fue el aumento en la tasa de desempleo de niveles cercanos al 6% en 1997 hasta 9,8% en 1999. Y una vez retomada la senda del crecimiento se observó cierta lentitud en la creación de empleo neto y en la reducción del desempleo.

Varios analistas atribuyeron esta situación a la rigidez de los salarios en Chile, lo cual habría llevado a que el peso del ajuste recayera en el empleo en lugar de distribuirse entre todos los asalariados a través de una reducción de sus salarios.¹ Este resultado resulta bastante sorprendente en una economía que cuenta con relaciones laborales menos reguladas que el resto de los países de la región. A partir de datos muy agregados, la hipótesis de rigidez salarial ha sido mayoritariamente adoptada en ciertos ámbitos académicos y por la prensa en general.

El salario real por hora, según datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), mostró una caída en su crecimiento, pero se mantuvo en torno a un promedio de 2,5% en los años 1998 y 1999, cifra bastante alta para el momento económico que

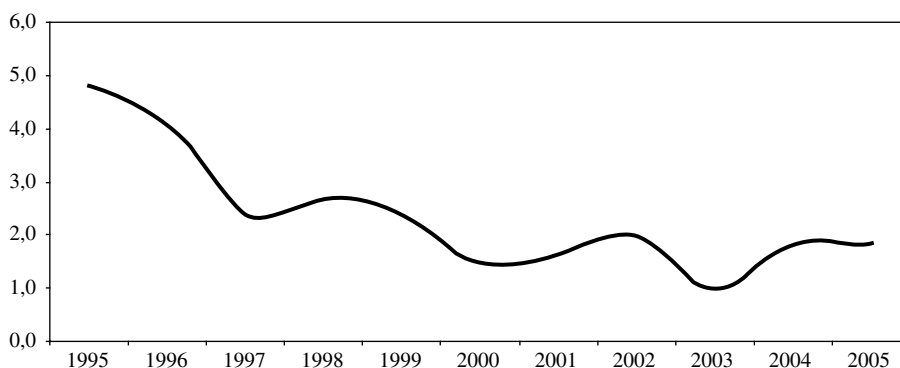
se vivía. Entre el año 2000 y el 2004, el salario real por hora aumentó entre el 1 y el 2%, con un promedio de 1,5% (gráfico 1). Si bien estas cifras muestran una disminución de las tasas de crecimiento en general, se podría decir que esas tasas igualmente eran altas para el momento recesivo y de recuperación económica de esos años.

Otro indicador al que se hace referencia para corroborar la rigidez salarial es la evolución del salario mínimo. Al momento de la crisis asiática estaba en aplicación un ajuste trianual que fue establecido cuando la economía crecía al 7% y no se preveía crisis alguna. Los incrementos que tuvieron lugar en esos años fueron muy significativos en términos reales, en especial considerando que la economía estaba estancada.

Por lo tanto, la idea que los salarios en Chile son rígidos a la baja nace principalmente de estas dos informaciones, es decir, la evolución del salario medio real por hora y la del salario mínimo real. Basadas en esa conclusión han surgido tres propuestas de política diferentes: algunos economistas proponen reducir el salario mínimo, otros la introducción de un salario mínimo específico más bajo que el general, para jóvenes

GRÁFICO 1

Chile: Evolución del salario real por hora, 1995-2005
(Variaciones anuales)



Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con datos de la Encuesta de Remuneraciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

□ Las opiniones aquí vertidas son las del autor y no representan necesariamente las de la institución a la que pertenece. El autor agradece la colaboración de Jacobo Velasco en la preparación de los

datos que se presentan en este artículo, así como los comentarios de un evaluador anónimo.

¹ Véase Cowan y Micco (2005) y Céspedes y Tokman (2005).

entre 18 y 24 años y, finalmente, algunos proponen la introducción de un componente variable de las remuneraciones a partir de salarios participativos (Bravo, Larrañaga y Ramos, 2003).

Lejos de ser este un debate cerrado, parece necesario analizar con mayor profundidad los indicadores existentes, de forma de poder tener una visión más completa del tema.

II

¿Qué mide el índice de remuneraciones del Instituto Nacional de Estadísticas?

La encuesta del INE² abarca el conjunto de las actividades económicas (salvo las de agricultura, caza, pesca y silvicultura) y se basa en una muestra de establecimientos del sector formal que tienen 10 o más trabajadores,³ es decir, cubre aproximadamente un 40% de los ocupados totales. A este segmento habría que descontar, además, una serie de trabajadores cuyas remuneraciones no se registran. En la encuesta no se incluye a quienes guardan relación de dependencia con empresas tercerizadas, aunque trabajen para la empresa incluida en la encuesta.

Al respecto, una primera observación es que la encuesta registra solamente a quienes tienen una estricta relación de dependencia con las empresas encuestadas. Además, solo se considera a quienes tienen un contrato con la empresa y han trabajado al menos 20 horas durante la semana, y no se incluye a quienes trabajan para las empresas por un tiempo determinado (por ejemplo, en la ejecución de proyectos específicos). Por lo tanto, del universo de trabajadores, la encuesta de remuneraciones toma en consideración al segmento de mayor estabilidad

Si bien los estudios se basan en informaciones correctas y las propuestas pueden parecer razonables en cierta medida, una lectura más detallada de la metodología utilizada en las estadísticas salariales, así como del funcionamiento del mercado de trabajo, revelan que los salarios en Chile no son tan rígidos como se afirma y que algunas de las medidas propuestas no son tan adecuadas. El presente artículo tiene por objetivo fundamentar esta visión alternativa.

relativa en el empleo y, por lo tanto, de menor volatilidad relativa en sus remuneraciones.

El índice de remuneraciones se refiere a las contraprestaciones en dinero y especies que percibe el trabajador por su contrato de trabajo. Se excluyen (de la remuneración) aquellos componentes que tienen comportamiento variable en el tiempo o que presentan grandes fluctuaciones a lo largo del año. Estos últimos son:

- Los pagos suplementarios por horas extraordinarias.
- Las gratificaciones y primas por participación no mensuales. Las gratificaciones y primas mensuales serían, por ejemplo, la asignación por título, pagos por antigüedad, primas por trabajos apartados o por responsabilidad, todos los cuales se pagan mensualmente.
- Los pagos adicionales por vacaciones y aguinaldos (INE, 1994).

En otras palabras, en la encuesta no se incluyen bonificaciones, incentivos o premios de producción, productividad, asistencia y/o puntualidad, a menos que ellos se paguen regularmente todos los meses. Como segunda observación, entonces, puede decirse que no cabe esperar gran variación en un índice que solo incorpora los componentes más estables de las remuneraciones. Por lo tanto, habría que analizar los datos del índice de remuneraciones entendiendo que este expresa únicamente lo que sucede con los componentes más regulares y no con la remuneración total de los trabajadores.

² INE (1993). Esta serie está disponible desde 1993 en forma mensual, tiene cobertura nacional y presenta información por categoría ocupacional y rama de actividad. Su frecuencia la hace apropiada para analizar la variabilidad de los salarios, frente a las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), cuyas mediciones fueron cada dos años en el decenio de 1990 y cada tres años a partir del año 2000. Por otro lado, las estadísticas generadas a partir de registros como los de la Asociación Chilena de Seguridad requieren de trabajo para generar una muestra de empresas estable en el tiempo, así como para eliminar factores estacionales, ya que fue concebida para fines específicos.

³ En el caso de la construcción, sólo abarca empresas con 50 trabajadores o más.

Según la encuesta laboral (ENCLA) del 2002, en promedio el 25% de las remuneraciones totales es variable. El porcentaje fluctúa entre un 14,5% en la pequeña empresa, 25,6% en la mediana y 27,2% en la grande (Dirección del Trabajo, 2003). Además, un 60% de las empresas medianas y grandes aplica sistemas de bonos e incentivos por productividad, de modo que un porcentaje importante de la remuneración total, de carácter variable, no estaría siendo incluido en los datos sobre salarios del INE.

Una tercera observación es que los datos de remuneraciones corresponden a promedios por grupo ocupacional de cada entidad y no son mediciones por trabajador (INE, 1994). Esto significa que no solo son importantes las variaciones en las remuneraciones de los individuos abarcados, sino también las variaciones en el número y composición de los trabajadores. Por ejemplo, una empresa que mantenga sus salarios constantes registraría un aumento en el índice de remuneraciones si redujera el número de trabajadores de más bajos ingresos.

III

¿Cómo se determinan los incrementos salariales?

Existen importantes diferencias en la forma en que se determinan las remuneraciones de los asalariados. Por un lado, hay un grupo que negocia sus condiciones salariales a través de sus sindicatos o agrupaciones, resultando en la firma de convenios o contratos colectivos. Estos instrumentos obligan al cumplimiento de las condiciones pactadas durante la vigencia del instrumento colectivo.

En la mayor parte de los instrumentos colectivos se hacen dos referencias a la determinación de los reajustes salariales. En primer lugar, los instrumentos colectivos establecen un reajuste inicial de aplicación en la entrada en vigencia del mismo. En el caso de los instrumentos colectivos firmados durante el año 2005, que incluían una cláusula de este tipo, el promedio ponderado del incremento inicial fue de 0,68%. Solo un 63% de los trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos contaban con esta cláusula de reajuste real inicial.⁴

En segundo lugar, los reajustes reales iniciales establecidos sufrieron una reducción en su tasa de crecimiento. Como se observa en el gráfico 2, mientras en

Si durante los años de crisis las empresas hubieran despedido principalmente a trabajadores de ingresos bajos, esto podría haber resultado en incrementos reales del índice de remuneraciones, lo cual no refleja lo sucedido con los salarios, sino más bien lo sucedido en la composición del empleo.

En síntesis, el índice de remuneraciones toma en consideración al segmento más estable de trabajadores del sector formal de empresas con más de 10 trabajadores y no incluye a los componentes más variables de la remuneración. Además, por cuestiones metodológicas, los resultados en materia de variación de las remuneraciones pueden estar influidos por reducciones mayoritarias en el empleo de trabajadores de bajos ingresos (sube el índice de remuneraciones) o en el de altos ingresos (cae el índice de remuneraciones). Todos estos factores deben ser tomados en cuenta a la hora de caracterizar la evolución de los salarios en Chile.

los años 1996 y 1997, antes de la crisis, el promedio del incremento inicial real era de 1,43%, la cifra llegó a reducirse a 0,55% en el año 1999 y desde entonces se mantuvo en un rango entre 0,6 y 0,7%.

Por otro lado, la mayor parte de los instrumentos colectivos incluyen cláusulas de reajustabilidad futura de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Por lo general, se establece que los reajustes se hacen cada 6 a 8 meses (en 2005 el promedio fue de 6,7 meses) y se recupera 100% de la inflación (en el año 2005 el promedio fue de 100,0% del IPC). La cláusula de reajustabilidad real futura estaba presente en el 70% de los instrumentos colectivos.⁵

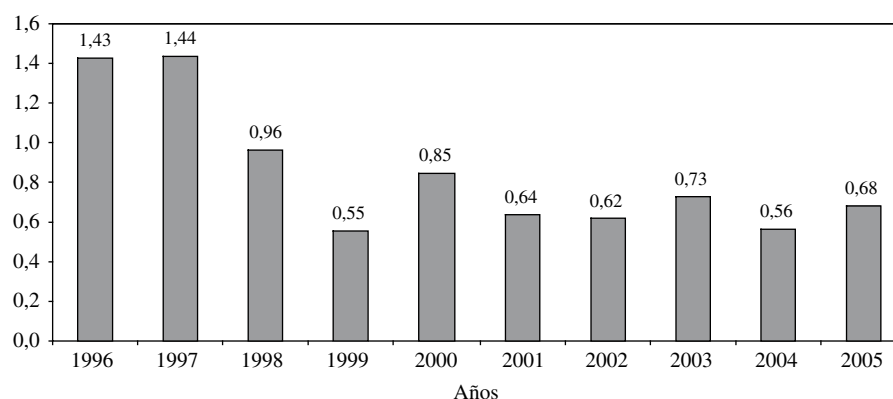
Este tipo de cláusulas son las que llevan a afirmar que los salarios en Chile son rígidos a la baja, planteando que existe una suerte de indexación de los salarios. Si bien en cierta medida los resultados de la negociación colectiva son tomados como precio de referencia para determinar salarios, su valor es meramente indicativo para el universo de trabajadores que queda fuera de los instrumentos colectivos. Es bien sabido que la cobertura de los convenios

⁴ Dirección del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales.

⁵ Dirección del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales.

GRÁFICO 2

Chile: reajustes reales iniciales. Remuneraciones base en negociaciones colectivas, 1996-2005
(En porcentajes)



Fuente: Dirección del Trabajo.

colectivos en Chile es muy limitada, por lo cual sería de esperar que esta mecánica no fuera la predominante. Más aún, en los últimos años se ha observado una tendencia descendiente en el número de trabajadores incluidos en todo tipo de instrumento colectivo.

Para dar una idea, al año 2005 habría 4.046 instrumentos vigentes, que involucrarían a 343.420 trabajadores.⁶ Esto quiere decir que solo el 10,6% de los trabajadores privados estarían amparados por este tipo de cláusulas. Más aún, esa tasa de negociación de los asalariados privados es significativamente inferior a la de 1997, cuando abarcaba un 14,4% de los trabajadores. Por lo tanto, aun si todos los instrumentos colectivos incluyeran cláusulas indexatorias de este tipo, no parece razonable pensar que ello rigidizaría la estructura salarial del sector privado en general.

Por otro lado, el resto de los asalariados no cuenta con una cobertura tan explícita. Para ellos los incrementos establecidos en los instrumentos colectivos constituyen sólo un precio de referencia que se puede tomar en cuenta a la hora de fijar sus salarios, pero que no obliga a las partes. Para este segmento, el único límite de cumplimiento legal efectivo es el salario mínimo.

Cabe preguntarse si en el segmento sin cobertura colectiva los empresarios determinan salarios reales o salarios nominales. En la mayor parte de los casos, cada empresa fija los salarios nominales de sus trabajadores.

Para determinarlos, se basa en los salarios de mercado (tomando en cuenta la información de los instrumentos colectivos), en indicadores del pasado reciente en materia de inflación y en las proyecciones del escenario que cada empresa deberá enfrentar. Pero además de las consideraciones sobre inflación y proyecciones de la empresa, al fijar los salarios de las personas se toman en consideración las mejoras en la calificación, el rendimiento individual y la antigüedad, por ejemplo. El salario real, en estos casos, es un resultado que se conoce al finalizar el período analizado, y es importante para medir la variación del poder adquisitivo de los salarios.

La evolución del salario medio nominal, tanto por hora como por mes, muestra una caída sostenida desde 1995 en adelante, pasando de niveles de 13,6% en 1995 a 1,2% en el 2005. Esta tendencia a la baja en los aumentos salariales medios fijados por las empresas no se percibió hasta el año 2004, porque la variación del IPC fue aún menor, resultando en salarios reales positivos (gráfico 3). En el 2004 la variación del IPC fue de apenas 1%, mientras que en el 2005 fue de 3,2%.

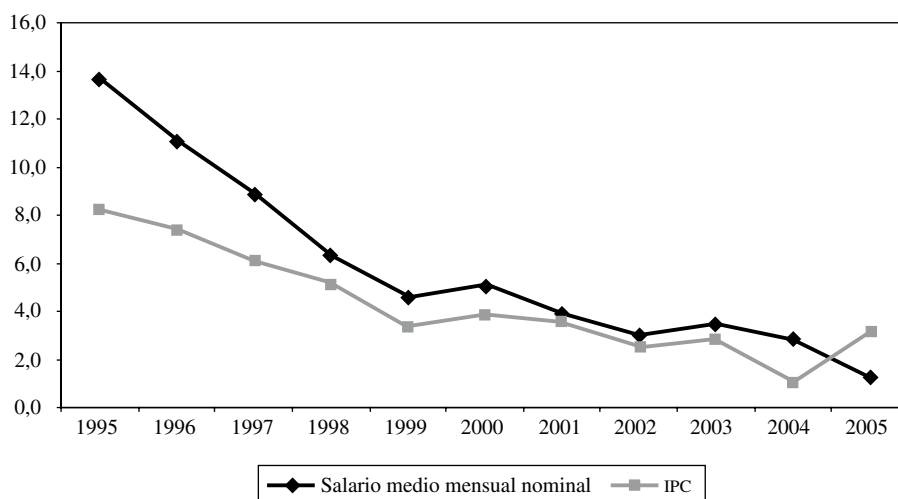
Al fijar los salarios, las empresas toman en cuenta la inflación del período inmediatamente anterior. Si bien en la segunda mitad de los años 1990 existía la expectativa de una baja en la inflación, ya que ese era un objetivo fundamental de la política monetaria del Banco Central, podía suponerse que la disminución no sería tan rápida y efectiva como finalmente fue. Es más, la recesión derivada de la crisis asiática determinó sin duda una caída de la inflación más profunda que la esperada.

El ejemplo más claro al respecto lo tenemos en el 2004. El incremento en el salario medio registrado

⁶ Estas cifras surgen de la sumatoria de los instrumentos colectivos establecidos durante los años 2004 y 2005, ya que ellos duran al menos dos años (Dirección Nacional del Trabajo, 2005).

GRÁFICO 3

**Chile: evolución del salario medio mensual nominal
y del índice de precios al consumidor, 1995-2005**
(Variaciones anuales)



Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con datos de la Encuesta de Remuneraciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

ese año fue de 2,9%. Como la inflación del período fue de 1,1%, inusualmente baja, el aumento del salario real por hora fue de 1,8%. En cambio, si la inflación se hubiese acercado a los niveles de los últimos años y a la meta del Banco Central (2,1%), como cabía esperar, el resultado real hubiera sido una variación prácticamente nula del salario real. Si además consideramos que los incrementos salariales deberían reflejar mejoras en las calificaciones, productividad y antigüedad, queda más claro aún que los aumentos salariales del período fueron muy moderados.

Es importante tener presente en los próximos años que, contrariamente a lo sucedido en el decenio de

1990, la tasa de inflación de Chile se puede considerar estabilizada en niveles en torno al 2,5 o 3%, y no es razonable esperar que haya incrementos en los salarios reales como producto de la caída de la inflación. De ahí que los ajustes en los salarios nominales que se hallen en estos mismos niveles apenas estarán compensando la inflación. Por otro lado, cuanto menores sean los niveles de inflación de un país, menos se puede contar con la “flexibilidad inflacionaria” en los salarios para realizar un ajuste. En este sentido, el éxito de la política de estabilidad de precios del Banco Central de Chile reduce el margen de maniobra de las empresas y lleva a buscar otras fuentes de flexibilidad.

IV

El ajuste silencioso de los salarios

Además de la tendencia a la baja en los incrementos salariales que se ha reseñado, ha tenido un proceso de ajuste salarial que no ha sido muy evidente ni destacado por los analistas y tiene que ver con la diferente evolución del índice de remuneraciones por mes y por hora. Mientras que el salario por hora es un indicador importante para

analizar la productividad del trabajo, el salario por mes constituye un mejor indicador de la capacidad de consumo del trabajador. Por ejemplo, siendo el salario constante, de haber una reducción del tiempo trabajado se registraría un incremento del salario por hora, mientras que la capacidad de compra de este salario (reflejada mejor por el salario

mensual) no se habría alterado. El gráfico 4 muestra la tendencia seguida por ambas series, en la cual la variación del salario medio mensual real siempre es inferior a la del salario real por hora.

La primera diferencia significativa se da en 1998 y 1999, años en que la crisis asiática más se hizo sentir. Además de la reducción de planteles efectuadas por las empresas, lo que se reflejó en la tasa de desempleo, las series salariales muestran una diferencia que tiene que ver con la reducción de las horas trabajadas (otra forma de ajuste). Seguramente este ajuste de horas se concentró principalmente en las horas extraordinarias. Si bien el índice de remuneraciones no considera los pagos suplementarios por horas extraordinarias, sí registra el número de horas trabajadas. Por lo tanto, si bien aparentemente el salario real continuó creciendo al 2,5% por hora, en realidad el salario real de bolsillo de los trabajadores estaba aumentando a un ritmo mucho menor, de 1,3% del salario mensual, sin considerar la pérdida de pagos suplementarios por horas extraordinarias suprimidas.

En los años 2001 y 2002 también se registró una fuerte diferencia entre la evolución del salario por hora y por mes. Mientras el salario por hora crecía 1,8%, el salario por mes aumentaba apenas en 0,4%. En este segundo período, la divergencia entre ambas series podría deberse en parte a la progresiva reducción de la semana de trabajo de 48 a 45 horas, según lo dispuesto en la Reforma Laboral. Sin embargo, la diferencia más significativa se da en el año 2005, año en el cual la nueva jornada semanal de 45

horas entró en plena vigencia. De acuerdo a la encuesta de remuneraciones, las horas trabajadas cayeron en un 3,7% en el año 2005, lo cual reflejaría que el grueso de las empresas dejaron para último momento el ajuste en las horas. Esta situación se corrobora en los datos de la encuesta de hogares del INE (cuadro 1).

En el 2005 se combinó el menor incremento registrado en los salarios nominales mensuales desde el comienzo de la serie en 1993 (apenas 1,2%), con una importante caída en las horas trabajadas, al tiempo que se registraba un repunte de la inflación (del 1% en el 2004 al 3,2% en el 2005). Así, mientras el salario real por hora mostraba un incremento de 1,9%, el salario real por mes registraba una caída de igual magnitud. Por lo tanto, según este

CUADRO 1

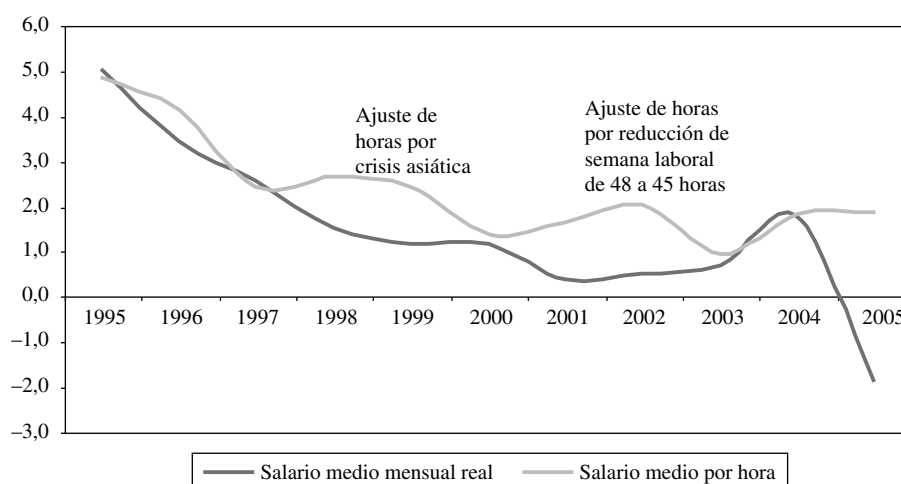
Chile: variación en las horas trabajadas, 2000-2005

	Encuesta de remuneraciones (establecimientos)	Encuesta de empleo (hogares)
2000	-0,2	-0,6
2001	-1,2	-0,9
2002	-1,5	0,4
2003	-0,3	-0,7
2004	0,0	-0,1
2005	-3,7	-3,7

Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), con datos de la Encuesta de Remuneraciones y Encuesta de Empleo del INE.

GRÁFICO 4

Chile: evolución de los salarios medios por hora y por mes, 1995-2005
(Variaciones anuales)



Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con datos de la Encuesta de Remuneraciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

indicador, en el 2005 se registró la primera caída real del poder adquisitivo de los trabajadores desde el retorno a la democracia. En cierta forma, el costo de la reducción de la jornada laboral fue trasladado a los trabajadores.

Más allá de lo sucedido en el 2005, queda claro que la variación real de los salarios percibidos por los trabajadores (y pagados por las empresas) no fue tan alta como parece cuando se considera únicamente la serie

de salario medio por hora. Como la expansión del poder adquisitivo de los trabajadores está relacionada con el crecimiento del salario real de bolsillo, está claro que el bajo incremento de los salarios por mes explica la lentitud con que se reactivó la demanda interna, limitando así el crecimiento económico, así como también explica en parte la debilidad del crecimiento económico en el año 2006 en condiciones internacionales inmejorables.

V

La nota disonante: la evolución del salario mínimo real

Hasta el año 1997 el salario mínimo siguió muy de cerca la evolución de los salarios medios de la economía. Sin embargo, a partir de 1998 estos dos conceptos salariales siguieron rumbos marcadamente distintos. Esta brecha fue el resultado del ajuste cada tres años establecido en marzo de 1998 y que tomaba como base una inflación estimada que siguió la tendencia prevista, mientras que los incrementos de productividad resultaron mucho más modestos que lo anticipado (gráfico 5).

Sin lugar a dudas, el énfasis en los aumentos del salario mínimo llevó a una mayor concentración de trabajadores asalariados en los niveles cercanos al mínimo. Mientras en 1998 el 28% de los asalariados no agrícolas del sector privado tenían ingresos de hasta 1,5 salarios mínimos, ese porcentaje había subido a 35% en el 2000.⁷ En algunos sectores, como por ejemplo en la construcción, los salarios medios de los trabajadores no calificados prácticamente se igualaron al salario mínimo (en el 2003 el salario mínimo representaba el 94% del salario medio de los trabajadores no calificados en esta rama).

Llama la atención el énfasis puesto en la política de salarios mínimos. Si bien es muy positivo que los incrementos reales del salario medio hayan sido sostenidos en el tiempo, partiendo de niveles muy bajos, cabría preguntarse si esta es la política más adecuada para el objetivo que se persigue, o para el mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

En cuanto al primer interrogante, el salario mínimo tiene como objetivo principal proteger a los trabajadores

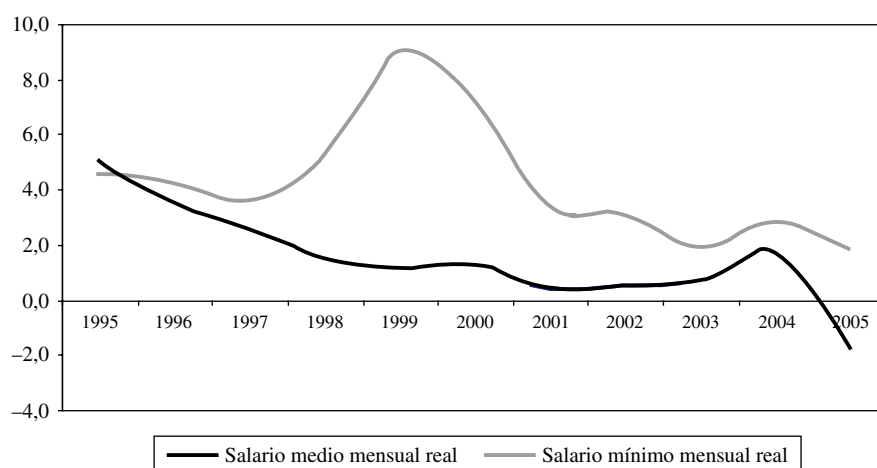
de más bajos ingresos, especialmente aquellos que no tienen representación ni están cubiertos por un instrumento colectivo. En este sentido, desde principios de los años 1990, cuando se ajustó sustancialmente el salario mínimo con relación a los salarios de mercado, el salario mínimo cumplió con este objetivo. Si bien continúa siendo bajo cuando se le compara con las necesidades de los trabajadores, es indudable que su capacidad de compra ha mejorado sustancialmente. Por otro lado, los incrementos fueron en general muy bien absorbidos por las empresas hasta 1997. Por el contrario, en el período 1998-2000 las empresas no pudieron trasladar el porcentaje de incremento del salario mínimo a lo largo de su escala salarial, como había sucedido en los años anteriores, lo cual se reflejó en la mayor concentración de trabajadores en niveles cercanos al salario mínimo. En este período, muchas empresas, en particular las de menor tamaño y en ciertas ramas de actividad, tuvieron dificultad para cumplir con el salario mínimo. En este sentido, este salario parece haber afectado el buen funcionamiento del mercado de trabajo.

También se suele discutir el efecto del salario mínimo en la reducción de la pobreza y la mejor distribución del ingreso. Si bien dicho salario ha tenido un efecto importante en ambos casos, especialmente en el primero, no es razonable pensar que es el único instrumento de política salarial que podría contribuir a mejorar ambos aspectos. Por otro lado, aunque tanto la pobreza como la desigualdad de ingresos son abordados a través de políticas sociales, la política salarial debería ser un elemento importante, sobre todo para la reducción de la desigualdad. En este sentido, queda claro que una política salarial cuyo único instrumento sea el salario

⁷ Según las elaboraciones propias de la encuesta CASEN de 1998 y del 2000.

GRÁFICO 5

**Chile: evolución del salario medio real mensual
y del salario mínimo real, 1995-2005**
(Variaciones anuales)



Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con datos de la Encuesta de Remuneraciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

mínimo resulta muy débil para alcanzar este objetivo. Es imprescindible entonces fortalecer instancias colectivas de negociación, en las cuales el salario mínimo

constituya solo la base de un sistema que articule las diferentes realidades que se dan en las distintas ramas de actividad y empresas.

VI

¿Es preciso establecer un salario mínimo específico para los jóvenes?

Como la tasa de desempleo juvenil duplica a la tasa media, una de las propuestas más recurrentes respecto a flexibilizar los salarios ha sido la de establecer un salario mínimo específico para los jóvenes.⁸ El razonamiento en este caso es que el salario mínimo actuaría como salario de entrada de los jóvenes al mercado de trabajo y que el nivel actual del mismo constituye un obstáculo para ellos ya que, a igualdad de salarios, las empresas prefieren trabajadores con experiencia laboral, la que es considerada indicativa de mayor productividad. Por lo tanto, si los jóvenes tuvieran un salario de entrada inferior al salario mínimo general, habría un estímulo para su contratación que corregiría el desequilibrio existente en

el mercado de trabajo. En la actualidad existe un salario mínimo diferenciado para jóvenes menores de 18 años, equivalente a un 75% del salario mínimo adulto.

Para determinar si esta hipótesis es válida, es necesario analizar con mayor detalle cómo se distribuye la fuerza de trabajo joven en comparación con la adulta. Si encontramos que los jóvenes están subrepresentados en las empresas privadas formales, se confirmará que existe alguna dificultad para su inserción. A estos efectos no tomaremos en consideración a los menores de 18 años, quienes ya tienen un nivel de salario mínimo inferior al general y constituyen un segmento poco numeroso; por lo demás, parece más adecuado incentivar su permanencia en el sistema educativo hasta concluir la educación formal, que alentar una inserción temprana y poco calificada en el mercado de trabajo.

⁸ Por ejemplo, véase Instituto Libertad y Desarrollo (2005).

En consecuencia, aquí se comparará la situación laboral de la población económicamente activa (PEA) joven —entre 19 y 24 años— con la situación laboral de la PEA de 25 años y más. Ante todo, vemos que en el 2003 el porcentaje de jóvenes que trabajan en el sector privado es mayor que el de los adultos (53% y 48%, respectivamente). Por otro lado, observamos diferencias importantes en el porcentaje de trabajadores en el sector informal (11% de jóvenes y 22% de adultos) y en el sector público (4% de jóvenes y 10% de adultos), mientras que la participación de los jóvenes en el sector agrícola es muy similar a la de los adultos (gráfico 6).

Podría esperarse, sin embargo, que la inserción de los jóvenes en los empleos formales estuviera caracterizada por una mayor precariedad, pues así se evita el pago del salario mínimo. Esta situación se observa en cierta medida en las empresas privadas, el servicio doméstico y el sector público, donde los jóvenes con contrato son un porcentaje menor que los adultos con contrato (gráfico 7).

En síntesis, más que en el sector privado, el problema parece estar en la incapacidad de los jóvenes de establecerse como trabajadores por cuenta propia (7% de la PEA juvenil y 18% de la PEA adulta), así como en la dificultad de ingresar al sector público, que parecería privilegiar contrataciones de personas con mayor formación y experiencia y, en consecuencia, de mayor edad. Es evidente que una reducción del salario mínimo no

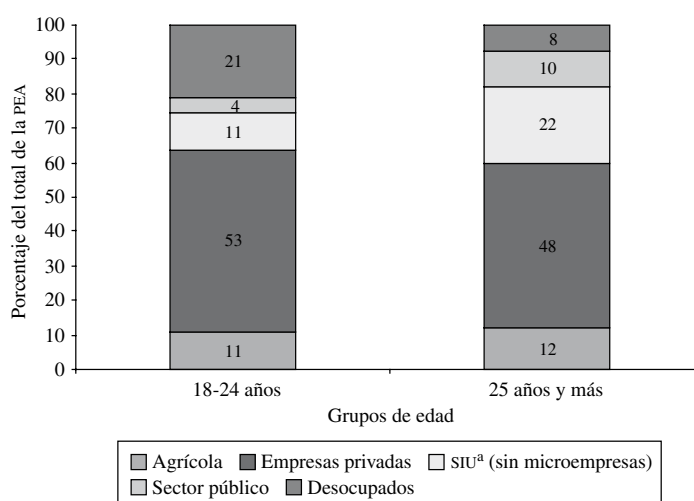
conseguiría resolver estos problemas, ni tampoco parece razonable pensar que todos los jóvenes deban tener una inserción laboral asalariada en el sector privado. Por lo tanto, el establecimiento de un salario mínimo para jóvenes no parece ser la política más apropiada.

Por otro lado, cabe preguntarse si resulta conveniente estimular la inserción temprana de los jóvenes en trabajos poco remunerados a través de un salario mínimo bajo, o si es más conveniente estimular su permanencia en el sistema educativo. Las exigencias de la globalización parecerían indicar que esta segunda estrategia es la más adecuada ya que dotaría de una fuerza de trabajo con más educación y, por ende, con mayor potencial de desarrollo. La reciente extensión de la educación obligatoria ciertamente se pronuncia por esta segunda alternativa.

Los datos son categóricos en cuanto a la dificultad de los jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo. Sin embargo, el análisis de la distribución de la PEA joven nos hace pensar que más que el “precio”, los factores preponderantes en esta situación son otros. Estos tienen que ver más con la baja vinculación entre los currículos de la educación formal y el mundo del trabajo, la baja valoración social de los oficios técnicos, la falta de experiencia y de recursos para llevar adelante pequeños emprendimientos, así como el poco crecimiento del empleo público, que exige cada vez mayor calificación.

GRÁFICO 6

Chile: distribución de la población económicamente activa (PEA) joven y adulta, 2003
(En porcentajes)

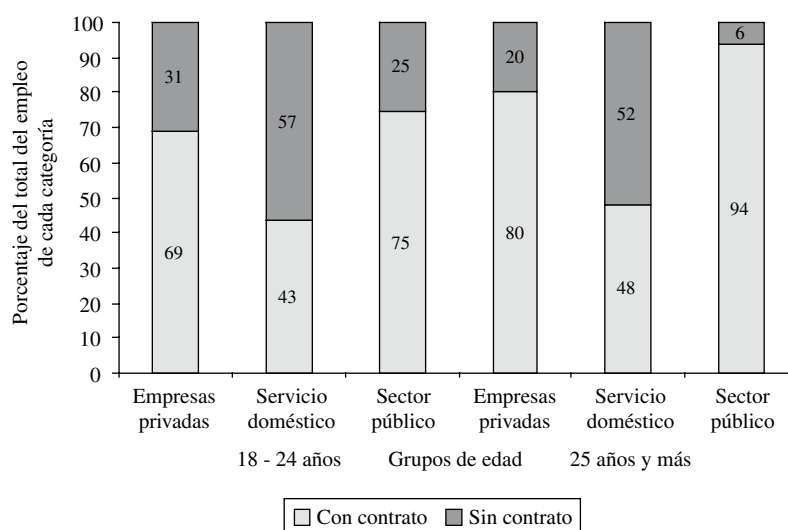


Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con datos de la Encuesta CASEN 2003.

^a Sector informal urbano.

GRÁFICO 7

Chile: distribución del empleo según la situación contractual, en jóvenes y adultos, 2003
(En porcentajes)



Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con datos de la Encuesta CASEN 2003.

VII

Participación de los trabajadores en las utilidades: ¿un componente variable de las remuneraciones?

Se dijo más atrás que el Índice de Remuneraciones del INE no considera las gratificaciones y primas por participación no mensuales, ni los pagos suplementarios por horas extraordinarias (componentes variables de la remuneración), por lo cual desconocemos la dimensión de estos componentes en el universo que abarca la encuesta. Sin embargo, sabemos que el Código del Trabajo⁹ establece que las empresas obligadas a mantener libros contables deben dar a sus trabajadores una participación en las utilidades.¹⁰

Según la literatura especializada, este tipo de componentes de la remuneración total de los trabajadores

constituyen un elemento básico de flexibilidad. Mientras que en períodos de grandes utilidades se distribuyen montos significativos por este concepto, en períodos de crisis se produce en la empresa un ajuste automático de estos componentes al reducirse (o desaparecer) las utilidades y, en consecuencia, la participación a los trabajadores (Weitzman, 1984). Si Chile dispone de un instrumento de este tipo, ¿por qué no se observa un efecto amortiguador sobre el empleo en períodos recesivos como el reciente?

Parte de la respuesta se encuentra en las especificaciones del modelo chileno de participación en las utilidades. Pese a fijar en 30% el porcentaje que se debe distribuir (artículo 47), el Código del Trabajo establece una alternativa que libera a la empresa de la obligación anterior: la de pagar a los trabajadores una proporción del salario anual (25%), con un límite máximo de 4,75 salarios mínimos por trabajador (artículo 50). La

⁹ Chile, Código del Trabajo, Capítulo V: de las remuneraciones, artículo 47 a 52.

¹⁰ La utilidad líquida resulta de deducir 10% del monto declarado para el impuesto sobre los ingresos (sin deducir pérdidas de años anteriores), por concepto de remuneración al capital propio del empleador.

CUADRO 2

Ejemplo: empresa de 100 trabajadores con salarios superiores a 1,6 salarios mínimos por mes^{a b}

Utilidades de la empresa (millones de pesos) Artículos del Código del Trabajo		Utilidades que deben distribuirse a los trabajadores (millones de pesos)	Participación de los trabajadores en las utilidades (porcentajes)
5,8	Art. 47	1,7	30,0
58	Art. 47	17,3	30,0
580	Art. 50	60,5	10,4
5 800	Art. 50	60,5	1,0

^a Equivale a 204.000 pesos por mes al valor del salario mínimo vigente a partir del 1° de julio de 2005 (127.500 pesos).

^b Participación máxima por trabajador: 605.625 pesos (4,75x127.500 pesos).

combinación de estos dos factores limitantes hace que cualquier trabajador con salarios superiores a 1,6 salarios mínimos¹¹ (204.000 pesos al valor de julio del 2005) reciba menos del 25% de su salario anual.

Esta alternativa permite que las empresas con utilidades altas restrinjan lo que distribuyen por participación, con un límite máximo que también resulta bastante bajo. De esta forma, cuanto mayor sean las utilidades de una empresa, menor será el porcentaje que se distribuirá por concepto de participación en las utilidades.

Según los valores del salario mínimo vigentes a partir del 1 de julio del 2005, la máxima participación en las utilidades por trabajador es de 605.625 pesos (4,75 x 127.500 pesos). Este monto se aplica a todos los trabajadores con salarios superiores a 1,6 salarios mínimos (lo que equivale a 204.000 pesos por mes dado el mismo salario mínimo). Los trabajadores cuyo salario por mes es de un salario mínimo tendrán una participación máxima de tres salarios mínimos, pues se aplica el tope de 25% del salario anual (es decir, 382.500 pesos).

Para ilustrar mejor como opera el sistema de participación, tomaremos como ejemplo una empresa con 100 trabajadores cuyos salarios son superiores a 1,6 salarios mínimos por mes (es decir, 204.000 pesos). En el cuadro 2 se presentan utilidades hipotéticas que van desde 5,8 millones de pesos (equivalentes a 10.000 dólares) hasta 5.800 millones de pesos (equivalentes a 10 millones de dólares).¹² La tercera columna del cuadro muestra que en el caso de que la empresa tenga utilidades por 5,8 millones de pesos o de 58 millones de

pesos, debe distribuir entre sus trabajadores el 30% de las utilidades, ya que los montos por repartir son inferiores al 25% de la remuneración anual y a 4,75 salarios mínimos. Sin embargo, si esa empresa tiene ganancias de 580 millones de pesos, le conviene aplicar el artículo 50, por el cual puede pagar a sus trabajadores un 25% de sus salarios anuales con un tope de 4,75 salarios mínimos. De tal forma, en lugar de tener que distribuir entre sus trabajadores 174 millones de pesos (30% de las utilidades), deberá distribuir 60,5 millones (100 x 4,75 x 127.500), es decir, 10,4% de sus ganancias. Si sus utilidades fueran de 5.800 millones de pesos, debería distribuir apenas el 1% de las utilidades.

Según la ENCLA 2004, el 12% de las empresas encuestadas distribuían un 30% de las utilidades, el 75% pagaba las gratificaciones de acuerdo al artículo 50, un 8% pagaba otra forma de gratificación por sobre lo que ordena la ley en conformidad con un instrumento colectivo, mientras que en el resto no se daba gratificación. El pago de las gratificaciones de acuerdo al 30% de las utilidades u otra modalidad pactada va en aumento según el tamaño de la empresa. Mientras que entre las microempresas y pequeñas empresas solo el 10% paga el 30% de las utilidades, en las empresas grandes el porcentaje que paga el 30% de las utilidades llega al 18%.

Cada año las empresas tienen que optar entre las dos alternativas. En opinión de un consultor de empresas, “la modalidad del artículo 50 tiene ventajas desde el punto de vista financiero en la medida que permite programar el presupuesto del año y no encierra sorpresas” (Peñaloza, 2005).

Otro aspecto importante para entender mejor el uso real que se le da al instrumento señalado es analizar la periodicidad con la que se efectúan los pagos por este concepto. De acuerdo con la ENCLA 2004, en los casos en que se paga el 30% de las utilidades, la frecuencia

¹¹ Este umbral de 1,6 salarios mensuales (SM) surge de resolver la igualdad $(12 \cdot X) \cdot 25\% = 4,75 \text{ SM}$, en que X es el salario mensual.

¹² A modo de simplificación, no se descontó de las utilidades el 10% por concepto de remuneración al capital propio del empleador.

predominante es de una vez al año (78% de los casos). En cambio, entre las empresas que optan por pagar el 25% de la remuneración anual, la periodicidad predominante es mensual (84% de los casos). En el último caso, esta parte de los ingresos es asimilable al salario base por la regularidad mensual de su pago y la uniformidad de los montos, de modo que son captados por la encuesta de remuneraciones del INE.

De todo lo analizado se puede sacar tres conclusiones. En primer lugar, los límites establecidos por la normativa favorecen a las empresas con mayores utilidades. En segundo lugar, queda claro que cuanto mayores son las utilidades de la empresa, menor es la relevancia del componente variable como amortiguador de las recesiones. Por último, la aplicación efectiva muestra que la mayoría de las empresas optan por aplicar el artículo 50, lo cual determina un monto fijo que es mayoritariamente distribuido en forma mensual, complementando el salario base.

Todo esto indica que un instrumento típicamente calificado de variable, como es la participación en la ganancia de las empresas, se ha convertido en un componente más de la remuneración fija. De esta forma, se está perdiendo la posibilidad de contar con un elemento amortiguador en el caso de una recesión que impacte en las utilidades de las empresas. Sería oportuno examinar a fondo si la aplicación actual del sistema de participación en las ganancias es lo más adecuado en este momento. Si bien los llamados a la flexibilidad de los salarios se hacen durante los períodos de recesión, solo si se distribuyen montos importantes durante los períodos de crecimiento se podrá contar con un margen de ajuste. No es razonable esperar que se pueda reducir significativamente los salarios (de por sí bajos) ante una crisis. Ese margen debería ser generado en períodos de crecimiento como el que actualmente se está viviendo en Chile.

VIII

Salarios variables en ciertos sectores

Si bien es cierto que en una situación de crisis el hecho de que una parte de la remuneración sea variable ofrece una alternativa al ajuste del empleo, es importante que ese componente variable cumpla con ciertas características. Por ejemplo, la parte variable de la remuneración no puede ser muy significativa en la remuneración total. De lo contrario, se estaría resguardando los intereses de la empresa a costa de transferir todo el riesgo al trabajador, quien se podría encontrar con que sus ingresos totales se vean reducidos a niveles insuficientes para cubrir sus necesidades básicas.

Esta situación ha sido denunciada en algunas oportunidades respecto al empleo en ciertas empresas del sector comercio, donde toda la remuneración se determina en función de las ventas. Si bien es común que en el comercio una parte de la remuneración esté en función de las ventas, también es común que los trabajadores cuenten con un salario base de pago mensual que constituya una compensación por el tiempo trabajado, su experiencia y su formación para el trabajo, entre otros factores.

Otra condición básica que deben cumplir los componentes variables es que deben concebirse con el objetivo de optimizar el trabajo en todas sus dimensiones. Estará mal diseñado un sistema de incentivos que lleve a

incrementar la productividad aun a costa de la calidad del producto, lo que se puede aplicar también a los servicios. Por ejemplo, en el sistema de remuneración del transporte público que ha prevalecido en la capital chilena hasta la implementación del nuevo plan, el Transantiago, se ha pagado más a los choferes que más boletos cortan, lo que ha hecho que ellos se preocupen más de conseguir pasajeros que de observar las reglas de tránsito o prestar el servicio atendiendo a las necesidades de cada horario. En este caso, el incentivo monetario se traduce en una menor calidad en el servicio y un mayor riesgo en las calles.

Finalmente, hay una serie de ocupaciones en las cuales el vínculo entre la empresa y el trabajador se limita a la realización de una labor definida durante cierto tiempo, como sucede en la construcción. La volatilidad de las remuneraciones en este sector no se produce durante la vigencia de los contratos, sino cada vez que finaliza una obra y se vuelve a emplear al trabajador en una nueva. Con esto el trabajador se ve forzado a negociar sus remuneraciones con mucha frecuencia, a veces más de una vez al año. Dado que el sector de la construcción se caracteriza por bajas remuneraciones, quienes trabajan en él se encuentran en una débil posición para buscar un nuevo empleo, ya que por lo general carecen de ahorros que les permitan enfrentar períodos

de desempleo y de contribuciones a la seguridad social por períodos y montos que les permitan ser beneficiarios de un seguro de cesantía.

De acuerdo con el Índice de Remuneraciones del INE para el sector de la construcción, en el 2004 el salario real por hora en este sector se encontraba tres puntos porcentuales por debajo del nivel de 1997 y se ha mantenido constante por más de tres años, a pesar de la fuerte reactivación de la actividad. Por su parte, los salarios reales por mes en la construcción han caído

en forma sostenida desde 1997, y en el 2004 eran 20% inferiores a los de 1997.

Las características descritas de alta rotación en el empleo y bajos salarios sugieren que en este caso particular habría que recrear un espacio de negociación sectorial que estableciera un piso efectivo acordado entre las partes. Los niveles así convenidos fijarían la pauta para que la competencia entre las empresas se diera en un marco de relativa estabilidad de las condiciones de trabajo.

IX

Conclusiones

Contrariamente a la visión de quienes consideran que los salarios en Chile son rígidos, el análisis más pormenorizado indica que durante el período de crisis los salarios se ajustaron de diferentes formas. Por un lado, aquellos determinados por un instrumento colectivo restringieron sus incrementos reales iniciales. Por otro lado, se hizo un ajuste de horas trabajadas que se tradujo en salarios mensuales más bien estables. Finalmente, fueron posibles aumentos reales de salarios, principalmente por la caída de la tasa de inflación a niveles incluso inferiores a los esperados. Contra esta tendencia se movió el salario mínimo, que continuó creciendo fuertemente a pesar de la crisis.

En el caso particular del salario mínimo, llama la atención que durante el tiempo en que se implementaba el ajuste cada tres años no se haya levantado la voz de la representación empresarial para señalar la discordancia entre los incrementos resultantes y la evolución de la economía. Esto ciertamente tiene que ver con dos factores. En primer lugar, es sabido que el salario mínimo constituye un nivel de aplicación efectiva importante en las empresas de menor tamaño. En ese sentido, es posible que desde la cúpula empresarial no se haya percibido suficientemente el peso de esta decisión entre sus asociados de menor tamaño, ni se haya sentido presión por parte de esos asociados para representarlos en forma más activa.

El segundo factor, y probablemente el más importante, es que la consulta que el gobierno realiza periódicamente entre los actores a la hora de determinar el salario mínimo, no ha seguido un proceso formal institucionalizado en el cual todas las partes cuenten con un informe de base preparado por una comisión técnica especial y puedan presentar sus propios informes técnicos para respaldar sus respectivas posiciones.

En este contexto, la representación empresarial habría decidido abstenerse de un debate que se estaría dando con un enfoque principalmente político. Parece necesario reflexionar si es conveniente seguir efectuando la consulta a los actores como hasta el presente, o si sería más útil institucionalizar un ámbito y un procedimiento que promuevan no solo la participación activa de los actores en el debate sino también el aporte de información técnica valiosa.

Respecto a este mismo déficit de negociación entre las partes, hay que analizar a fondo lo que está sucediendo en materia de negociación colectiva. La persistente caída en la tasa de negociación de los trabajadores asalariados resulta preocupante, ya que deja de lado un importante instrumento para establecer relaciones laborales más modernas. Por otro lado, es necesario que las partes dialoguen para resolver situaciones de inestabilidad laboral y, por ende, de las condiciones de trabajo, propias de los sectores específicos, tal como se indicó cuando se examinó la forma de determinar los salarios en el sector de la construcción.

Algo que habrá que tener muy presente en los próximos años es que el éxito de la política macroeconómica y en especial de la monetaria ha llevado a bajos niveles de inflación, lo que reduce la “flexibilidad inflacionaria” de los salarios. Esta situación, como es lógico, ha llevado a que haya una preocupación por introducir un componente variable en las remuneraciones. Cuando se revisa la legislación vigente se encuentra que el Código del Trabajo establece la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, instrumento adecuado para amortiguar el efecto de las recesiones por el lado del costo laboral, así como para distribuir ingresos en función del aporte de los trabajadores en períodos de ganancias.

Sin embargo, la gran mayoría de las empresas prefiere aplicar este instrumento en su formato alternativo, que pone un límite superior a los montos que han de distribuirse por trabajador, lo cual hace más previsible el monto por distribuir. Por lo tanto, el instrumento “variable” se convierte en otro componente “fijo” de las remuneraciones. Puesto que son las empresas las que eligen la forma de aplicar el instrumento de participación, cabe suponer que lo hacen teniendo en cuenta que es más conveniente para la empresa limitar la distribución de utilidades y, en el caso de tener que enfrentar un período de crisis, ajustar las horas de trabajo y posiblemente el empleo.

Por lo tanto, hace ya muchos años que la participación en las utilidades no se ajusta a las necesidades actuales para un mejor funcionamiento del mercado de trabajo. No hay muchos ejemplos en América Latina de prácticas que pudieran servir para la reflexión en Chile, aunque probablemente el caso de Brasil podría ser de interés. A mediados de los años 1990 se introdujo la participación de los trabajadores en la utilidades o resultados de las empresas, con la obligación de las partes de negociar, aunque con amplia flexibilidad en cuanto a la fórmula final que se adopte. En Brasil el objetivo era fomentar relaciones laborales más armoniosas, que sirvieran para mejorar el desempeño de la empresa y a la

vez beneficiara a los trabajadores que lo hacían posible.¹³ En este sentido, constituye una oportunidad para que las empresas establezcan objetivos consensuados de mejora en el rendimiento y para que eleven su competitividad. Tal estrategia claramente se amolda a la integración de Chile al comercio mundial, la que obligará a efectuar un gran esfuerzo por modernizar las relaciones laborales, comenzando por reconocer la necesidad de contar con una sólida representación de los trabajadores y un espacio de diálogo bipartito. Por último, si bien los llamados a la flexibilidad se hacen principalmente cuando comienzan períodos de recesión, se debe tener claro que ella solo se podrá materializar si durante los períodos de crecimiento se distribuyen montos importantes a los trabajadores por su contribución al aumento de las ganancias. Como se dijo anteriormente, no es razonable esperar que se puedan reducir en forma significativa los salarios (de por sí bajos)¹⁴ durante una crisis. Pero el componente variable de las remuneraciones sí podría cumplir con ese objetivo, para lo cual debería ser introducido durante períodos de bonanza como el que se está viviendo actualmente en Chile.

¹³ Para más información, véase Marinakis (1999).

¹⁴ De acuerdo con la encuesta CASEN 2003, el 60% de los asalariados percibía menos de dos salarios mínimos (Marinakis y Velasco, 2006)

APÉNDICE

Chile: Indicadores salariales, 1995-2005 (Variaciones anuales)

Año	Salario medio mensual real ^a	Salario medio por hora real ^a	Salario mínimo mensual real ^a	Salario medio mensual nominal ^a	Salario medio por hora nominal ^a	Salario mínimo mensual nominal ^a	Índice de precios al consumidor ^a
1995	5,0	4,8	4,5	13,6	13,5	13,1	8,2
1996	3,4	4,1	4,2	11,0	11,8	11,9	7,4
1997	2,6	2,4	3,6	8,8	8,7	9,9	6,1
1998	1,5	2,7	5,1	6,4	7,9	1,3	5,1
1999	1,2	2,4	8,9	4,5	5,8	12,5	3,3
2000	1,2	1,4	7,2	5,0	5,3	11,2	3,8
2001	0,4	1,6	3,3	3,9	5,2	6,9	3,6
2002	0,5	2,0	3,1	3,0	4,6	5,6	2,5
2003	0,6	0,9	1,8	3,5	3,8	4,6	2,8
2004	1,8	1,8	2,8	2,8	2,9	3,9	1,1
2005	-1,9	1,9	1,8	1,2	5,0	5,0	3,2

Fuente: elaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), de Chile.

^a Variación media anual.

Bibliografía

- Bravo, D., O. Larrañaga y J. Ramos (2003): Una nueva agenda de políticas de empleo, en J. Ramos (comp.), *Políticas de empleo e institucionalidad laboral para el siglo XXI*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Céspedes, L.F. y A. Tokman (2005): *Evolución reciente del (des)empleo en Chile: ¿Normal, anormal o todo lo anterior?*, Santiago de Chile, Expansiva.
- Cowan, K. y A. Micco (2005): *Crecimiento, empleo y estabilidad del ingreso*, Santiago de Chile, Expansiva.
- Dirección del Trabajo (2003): *ENCLA 2002. Relaciones de trabajo y empleo en Chile*, Santiago de Chile, Dirección del Trabajo, septiembre.
- Dirección Nacional del Trabajo (2005): *Compendio de series estadísticas, 1990-2004*, Santiago de Chile, Departamento de Estudios.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1993): *Encuesta sobre costo de la mano de obra y remuneraciones*, Santiago de Chile.
- _____ (1994): *Metodología del sistema de estadísticas de salarios. Base 100 en abril de 1993*, Santiago de Chile.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2005): Salario mínimo, desempleo y productividad, *Temas públicos*, N° 724, Santiago de Chile, 24 de junio.
- Marinakís, A. (1999): Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile.
- Marinakís, A. y J. Velasco (comps.) (2006): *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Peñaloza, M. (2005): Alza de salario mínimo sube gratificación legal, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 7 de julio.
- Weitzman, M. (1984): *The Share Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

El modelo de expansión de las grandes cadenas minoristas chilenas

Álvaro Calderón Hoffmann

Las empresas chilenas de comercio minorista han logrado construir sólidas ventajas competitivas. Estas se sustentan en un modelo de negocios que aprovecha las sinergias obtenidas de la operación conjunta de una serie de actividades relacionadas. El desarrollo de esta fórmula de comercio minorista integrado surgió directamente de la intensa competencia en un mercado chileno que, por su tamaño limitado, hacía muy difícil ser rentable en un solo segmento de la industria del comercio minorista. La clave del éxito ha sido la combinación de las mejores prácticas de los líderes internacionales con el conocimiento local, una oferta diversificada que incluye servicios bancarios y la capacidad de supervivencia en un mercado altamente competitivo. En este contexto, las compañías de comercio minorista han visto en la expansión internacional la mejor opción para iniciar una trayectoria de crecimiento sustentable.

Álvaro Calderón Hoffmann
Oficial de Asuntos Económicos
Unidad de Inversiones y Estrategias
Empresariales
CEPAL
✉ alvaro.calderon@cepal.org

I

Introducción

Chile fue pionero en reformas económicas (apertura, desregulación y privatización) en América Latina. Luego de un periodo inicial de turbulencia, el país entró en una trayectoria de fuerte crecimiento que lo ha convertido en una de las economías de mejor desempeño de la región. En este renovado entorno, las compañías locales se vieron obligadas a efectuar profundas reestructuraciones. Así, a principios del decenio de 1990, algunas de estas empresas exhibían una alta competitividad en el mercado local. Varios sectores lograron ventajas competitivas importantes, entre ellos, los de telecomunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica, algunas ramas de la industria manufacturera, las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y el comercio minorista.

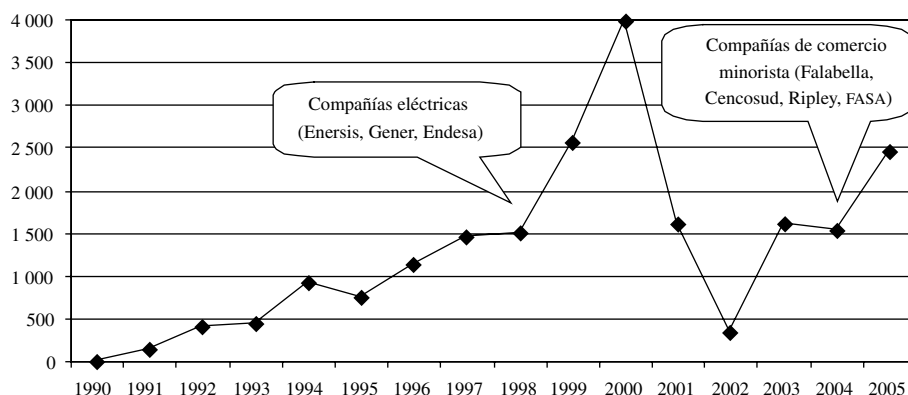
En este contexto, algunos mercados chilenos comenzaban a dar señales de saturación. No obstante, de forma paralela, surgían nuevas oportunidades de inversión en otros países de América Latina, como resultado de las reformas que se iniciaban en ellos. Así, pese a que las compañías chilenas no eran tan grandes como algunas de sus competidoras latinoamericanas, su experiencia les permitió emprender ambiciosos planes de internacionalización y superar de este modo las limitaciones de tamaño del mercado interno. Además, este proceso tuvo el estímulo del renovado acceso a financiamiento

—tanto local como extranjero— con el que contaron las mayores empresas del país. De hecho, Chile se convirtió en una suerte de “centro de reciclaje” de fondos internacionales (Calderón y Griffith-Jones, 1995).

En la segunda mitad de la década de 1990, una buena cantidad de empresas chilenas buscó repetir en el exterior los éxitos que habían logrado en el mercado interno. Durante ese periodo, se invirtieron más de 10.000 millones de dólares, concentrándose esta inversión en América del Sur y especialmente en Argentina, Perú y, en menor medida, en Brasil (gráfico 1). La mayor parte de las primeras inversiones estuvieron vinculadas al sector eléctrico, a través de la compra de activos en los procesos de privatización de los países vecinos. Posteriormente se sumaron otras inversiones en actividades de servicios, resaltando entre ellas las AFP, y en manufacturas. En estas últimas destacaban aquellas actividades vinculadas a recursos naturales, como alimentos y bebidas, celulosa y papel, y manufacturas de metales (cuadro 1). A fines de la década, varias de estas compañías habían logrado una importante presencia regional. No obstante, algunas de las más exitosas —como las compañías eléctricas y las AFP— fueron adquiridas por empresas transnacionales que buscaban establecer una rápida y amplia presencia en América Latina. Asimismo, para muchas la falta de experiencia en el ámbito internacional, el exceso de

GRÁFICO 1

Chile: inversiones directas en el exterior, 1990-2005
(En millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Chile.

CUADRO 1

Principales empresas chilenas con inversiones en el exterior, por país, 2005^a
(En millones de dólares y porcentajes)

A	B	Empresa	Sector	Países donde tiene actividades ^b						Ventas	
				AR	PE	BR	MX	OT	EU	Total	% en el exterior
1	2	Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)	Petróleo	X	X			X		6 674	...
2	3	Enersis ^c	Energía eléctrica	X	X	X		X		6 277	...
3	4	Cencosud	Comercio minorista	X						4 915	32
4	7	Falabella	Comercio minorista	X	X			X		3 854	22
5	9	Lan Airlines	Transporte	X	X	X	X	X	X	2 507	...
6	12	Celulosa Arauco y Constitución (ARAUCO)	Madera, celulosa y papel	X		X		X		2 377	...
7	13	Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC)	Madera, celulosa y papel	X	X		X	X		2 130	11
8	14	Molymet	Manufacturas de metales				X	X		2 090	...
9	16	Compañía General de Electricidad (CGE)	Energía eléctrica	X						1 663	10
10	18	ENTEL	Telecomunicaciones		X			X	X	1 496	16
11	19	Ripley Corp.	Comercio minorista		X					1 475	25
12	20	Farmacias Ahumadas (FASA)	Comercio minorista		X	X	X			1 230	60
13	23	Compañía Cervecerías Unidas (CCU)	Bebidas	X						961	10
14	24	Embotelladora Andina	Bebidas	X		X				934	52
15	25	AES Gener ^c	Energía eléctrica	X	X			X		899	...
16	30	Masisa ^c	Madera, celulosa y papel	X		X	X			744	73
17	32	Manufacturas de Cobre (Mado)	Manufacturas de metales	X	X	X				713	39

Fuente: elaboración propia con datos de las compañías y de *Capital* (2006), y *América economía* (2006a).

^a La columna A indica la posición de las empresas si se las ordena por sus inversiones en el exterior, y la columna B indica la posición de las empresas si se las ordena por sus ventas.

^b AR: Argentina; PE: Perú; BR: Brasil; MX: México; OT: Otros de América Latina; EU: Estados Unidos.

^c Compañía adquirida por una empresa transnacional.

confianza y las difíciles condiciones que enfrentaron en las economías receptoras les significaron grandes pérdidas, de una magnitud similar a las inversiones realizadas.

De este modo, las firmas que decidieron invertir en el exterior tuvieron una experiencia compleja y poco gratificante: fueron adquiridas por competidores extrarregionales o acumularon cuantiosas pérdidas. Así, a pesar del dinamismo de la economía chilena y el acceso a recursos financieros a costos atractivos, los empresarios locales comenzaron a enfrentar con mayor escepticismo y resistencia nuevas iniciativas de expansión fuera del país. Por otro lado, la percepción empresarial del entorno latinoamericano se deterioró

rápidamente frente a una mayor volatilidad económica y política en los países vecinos, así como a una menor certeza jurídica respecto a sus intereses en el exterior (Calderón, 2005).

En un ambiente de mayor incertidumbre, las firmas chilenas buscaron afianzar su posición en el mercado local y postergaron gran parte de sus inversiones en el exterior. En Argentina y Perú, particularmente en el primero, las empresas pusieron en marcha planes de contingencia y en algunos casos emprendieron profundos procesos de reestructuración financiera y operativa. Asimismo, las compañías buscaron mejorar su eficiencia en el ámbito local, incorporando nuevas tecnologías y formas de gestión y procurando generar renovadas sinergias. Con este

fin hubo un fuerte proceso de consolidación a través de fusiones y adquisiciones y de alianzas entre agentes de negocios relacionados, lográndose economías de escala y llevando a cabo intensos procesos de integración. En la actualidad, las empresas chilenas, al parecer, serían más selectivas y cuidadosas al momento de emprender una estrategia de internacionalización.

A partir de 2003, se comenzó a verificar un nuevo repunte de las inversiones chilenas en el exterior; este coincidió con el repunte de la economía interna —cuyas tasas de crecimiento superaron el 6% en 2004 y 2005— y una gran cantidad de recursos financieros resultantes del dinamismo de la economía internacional y de los buenos precios de los principales productos de exportación del país (gráfico 1). De este modo, ciertos sectores comenzaron a buscar nuevas oportunidades de negocios para seguir creciendo, y ante el tamaño limitado de la economía interna, nuevamente adquirió relevancia la posibilidad de invertir en el exterior. En este escenario, los patrones de la internacionalización no han cambiado de manera significativa, concentrándose en las mismas actividades y destinos geográficos. La recuperación económica y la regularización institucional de Argentina han contribuido de manera importante a consolidar esta tendencia.

Así como en el primer ciclo el sector eléctrico fue el protagonista, en esta nueva fase de las inversiones chilenas en el exterior destacan claramente las compañías de comercio minorista (*retail*). Estas firmas han aprendido de la experiencia reciente: han desarrollado un modelo de negocios depurado, con claras ventajas competitivas, y han logrado exportarlo con éxito a otros países de América Latina. Las empresas locales aprendieron de los gigantes de la industria a nivel global y

adaptaron su experiencia a la realidad latinoamericana, basando sus ventajas competitivas en la capacidad de gestión. De hecho, estas compañías, manteniendo una participación mayoritaria en sus filiales en el exterior, han procurado operar como empresas locales en colaboración con socios estratégicos internos, acotando así el riesgo para el capital que se exporta desde Chile. Esto marca una diferencia con la primera etapa de inversiones chilenas fuera de las fronteras del país, en la cual no existía esta lógica, porque los mercados aún no estaban suficientemente desarrollados.

En síntesis, el proceso de internacionalización de las empresas chilenas se ha dado en el ámbito latinoamericano. Las reformas tempranas, la privatización de empresas estatales y la experiencia acumulada en una economía abierta y competitiva, junto a la proximidad geográfica y cultural, proporcionaron a estas empresas una ventaja competitiva importante al momento de iniciar la expansión internacional de sus actividades y aprovechar las oportunidades que surgían en los países vecinos. En una primera fase, en un entorno de alta incertidumbre, esta experiencia fue fundamental para competir con empresas transnacionales que no conocían bien América Latina. Sin embargo, estas ventajas se degradaron rápidamente, los competidores aprendieron y algunas de las empresas chilenas más activas en este proceso fueron absorbidas por operadores internacionales. En la actualidad, luego de un período de estancamiento, las inversiones chilenas en el exterior están mostrando un nuevo repunte. Las empresas chilenas han aprendido de la experiencia anterior y han desarrollado modelos de negocios que han podido aplicar con éxito en el exterior, siendo el caso más emblemático el del comercio minorista.

II

La internacionalización del comercio minorista

A mediados del siglo XIX, en Estados Unidos y Europa se estableció una separación más nítida entre el comercio mayorista y el comercio minorista o al detalle. En Francia se instauraron los grandes almacenes, antecesores de las actuales tiendas por departamentos y origen del comercio minorista, como lo conocemos en la actualidad. Desde sus inicios, los grandes almacenes de París, como las Galerías Lafayette, tuvieron secciones especiales para exhibir sus productos, vendedores orientados a satisfacer

las necesidades de los clientes y mecanismos para otorgar crédito. Este modelo se expandió con rapidez a otros países de Europa. Durante la primera mitad del siglo XX, aparecieron en Estados Unidos los supermercados y uno de sus elementos emblemáticos, el “carrito de compras”, generando toda una revolución en los patrones de consumo. A principios del decenio de 1960 se introdujeron nuevos formatos que le dieron un renovado impulso a la industria del comercio minorista; la cadena

francesa Carrefour inauguró el primer hipermercado y en Estados Unidos comenzaron a extenderse los centros comerciales. En estos últimos, convivían tiendas por departamentos, boutiques, supermercados y lugares de entretenimiento (restaurantes, cines y otros). En este contexto comenzaron a consolidarse fuertes operadores locales en los diferentes formatos del comercio minorista, experiencias que se imitaron en todo el mundo.

En América Latina la trayectoria fue similar. A principios del siglo XX comenzaron a aparecer las grandes tiendas en las principales ciudades de la región. Posteriormente, siguiendo el modelo estadounidense, surgieron los primeros supermercados y, poco más tarde, los hipermercados y los centros comerciales. En general, el sector de comercio al detalle creció de manera bastante atomizada y en manos de grupos familiares locales.

A diferencia de lo ocurrido en otras industrias, la internacionalización de las compañías de comercio minorista fue más lenta. Las primeras experiencias en este sentido fueron algunos de los grandes almacenes estadounidenses, como Woolworth en Canadá (1907) y luego en Europa, y Sears Roebuck en Cuba en 1942. En la década de 1960 estas iniciativas fueron emuladas por algunos de sus pares al otro lado del Atlántico, como la francesa C&A y la británica Marks & Spencer. Hasta esa fecha, la mayoría de las compañías había centrado su estrategia de crecimiento y diversificación en sus mercados locales. No obstante, estos últimos comenzaban a dar muestras de saturación, lo que, unido a cambios regulatorios y mayor apertura hacia la inversión extranjera directa, estimuló a algunas grandes empresas del rubro a buscar nuevas oportunidades de crecimiento fuera de sus fronteras. En el formato de los supermercados, las compañías europeas fueron las pioneras, y entre ellas destacaron la francesa Carrefour y la holandesa Royal Ahold.

En el decenio de 1990, el proceso comenzó a adquirir mayor dinamismo, particularmente con la irrupción de la estadounidense Wal-Mart. En el año 1990, a menos de treinta años de su fundación, y a través de una activa estrategia de adquisiciones y de consolidación de su formato (tiendas de descuento o conveniencia), dicha compañía se convirtió en la principal cadena de comercio minorista de Estados Unidos. A partir de ese momento, comenzó un ambicioso proceso de expansión internacional, combinando inversiones totalmente nuevas (*greenfield investment*), compras y asociaciones. En una primera fase se concentró en América del Norte (México en 1991, a través de una asociación con el grupo local Cifra, y Canadá en 1994); luego apuntó hacia América del Sur (Argentina y Brasil en 1995), para finalmente

abordar mercados más lejanos en Europa (Alemania en 1998 y Reino Unido en 1999) y Asia (China en 1996, Corea del Sur en 1998 y Japón en 2002). De este modo, Wal-Mart se convirtió en la mayor compañía del rubro en el ámbito global, triplicando las ventas de su más próximo competidor (Carrefour) y escalando hacia las primeras posiciones en la clasificación de las mayores empresas del mundo —Global 500— que prepara la revista Fortune.

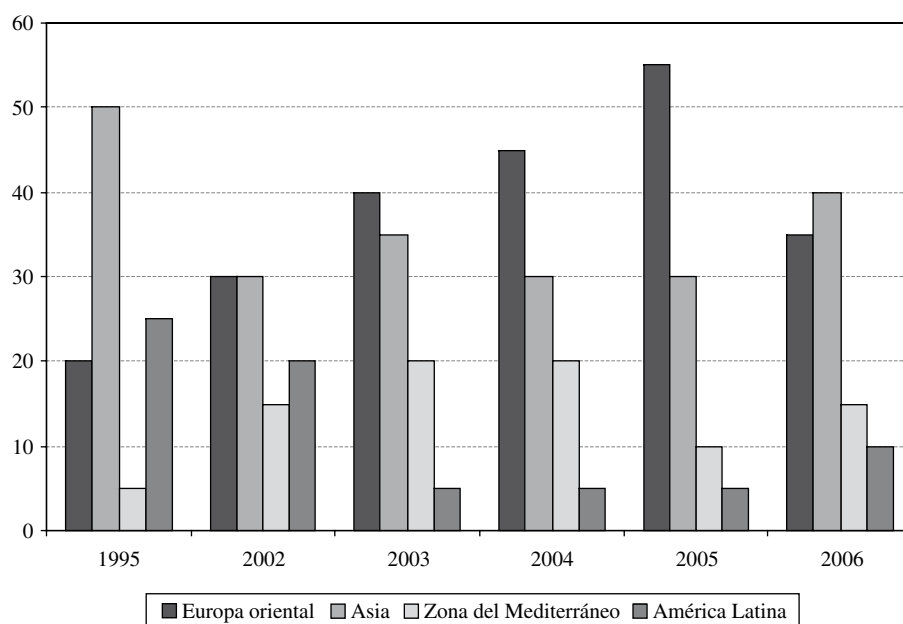
Como lo demuestra la experiencia de Wal-Mart, en la segunda mitad de la década de 1990 la expansión internacional de las empresas de comercio minorista se aceleró notablemente, aunque estuvo concentrada en unos pocos actores relevantes. Además, este proceso no sólo se restringió a países industrializados (Estados Unidos, Europa occidental y Japón) —particularmente como resultado de la conformación de la Unión Europea y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte— sino que también se extendió hacia un buen número de economías en desarrollo, principalmente en Asia, América Latina, Europa oriental y la zona del Mediterráneo (gráfico 2 y cuadro 2). Con los mercados de origen al borde de la saturación, varias compañías vieron en las economías emergentes, donde el modelo de negocio estaba poco desarrollado, una gran posibilidad para seguir creciendo.¹

Con todo, las compañías de comercio minorista de Estados Unidos son las dominantes, siendo responsables del 36% de las ventas de las 250 mayores empresas de la industria, seguidas por las europeas (35%) y las de Japón (16%) (Deloitte, 2006). Como resultado de la expansión internacional, las operaciones externas de estas compañías comenzaron a tener un impacto importante en sus ventas totales. Entre 1996 y 2003, el número de compañías de comercio minorista entre las mayores 100 empresas transnacionales del mundo pasó de ninguna a cuatro: Carrefour, Wal-Mart, Royal Ahold y la alemana Metro (UNCTAD, 1998, pp. 36-38, y 2005, pp. 267-269). Sin embargo, los retornos desde el exterior comenzaron a rezagar el desempeño interno, y ninguna de estas compañías ha surgido como un ganador claro a través de todas las regiones o mercados (McKinsey Global Institute, 2003).

¹ A comienzos de la presente década, Royal Ahold poseía una cadena de tiendas con operaciones en Europa occidental y oriental, América del Norte, Centroamérica y América del Sur, y el Sudeste de Asia; Carrefour mantenía una fuerte presencia en Europa, América, Asia, además de Medio Oriente y África; y Wal-Mart actuaba en América, Europa occidental y Asia oriental.

GRÁFICO 2

Mercados de países en desarrollo con mayor potencial para el comercio minorista, por región, 1995-2006
(En porcentaje)^a



Fuente: elaboración propia sobre la base de A.T. Kearney (varios años).

^a Porcentaje de mercados que están entre los 20 destinos más atractivos para el desarrollo de negocios de comercio minorista.

CUADRO 2

Mayores compañías de comercio minorista del mundo, por ventas, 2004
(En millones de dólares)

	Empresa	País de origen	Ventas totales ^a	Regiones donde opera fuera de su país de origen ^b				
				AN	AL	EU	AS	OT
1	Wal-Mart Stores Inc.	Estados Unidos	285 222	X	X	X	X	
2	Carrefour S.A.	Francia	89 568		X	X	X	X
3	The Home Depot Inc.	Estados Unidos	73 094	X	X ^c			
4	Metro AG	Alemania	69 781			X	X	X
5	Tesco PLC	Reino Unido	62 505			X	X	X
6	Kroger Co.	Estados Unidos	56 434					
7	Costco Wholesale Corp.	Estados Unidos	47 146	X	X ^c	X	X	
8	Target Corp.	Estados Unidos	45 682					
9	Royal Ahold N.V.	Países Bajos	44 793	X		X		
10	Aldi GMBH & Co.	Alemania	42 906	X		X		X
228	Falabella	Chile	2 608		X			
239	D&S S.A.	Chile	2 420					

Fuente: elaboración propia sobre la base de Stores (2006).

^a Incluyen las ventas del grupo en el segmento de comercio minorista.

^b AN: América del Norte (Estados Unidos y Canadá); AL: América Latina y el Caribe; EU: Europa occidental y oriental; AS: Asia; OT: Otros.

^c Con operaciones solo en México.

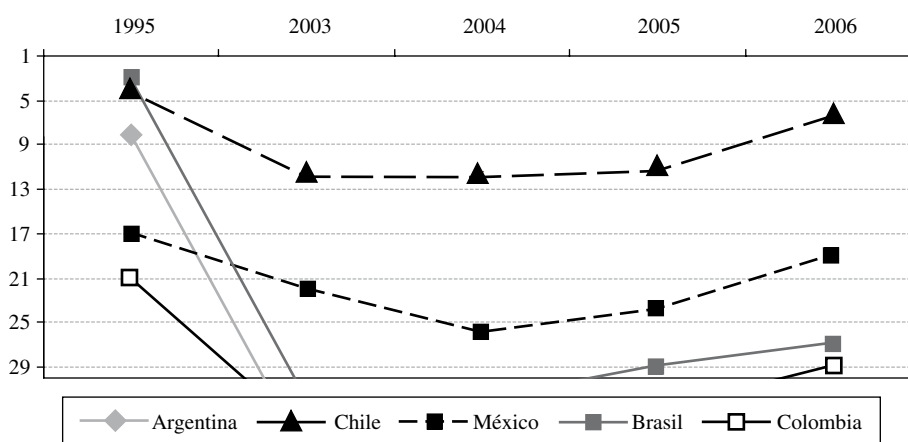
En este contexto, la reformas y las promisorias perspectivas económicas de los principales países latinoamericanos transformaron a la región en una de las de mayor potencial para la expansión internacional de las principales compañías de la industria con ambiciones globales² (gráfico 2). Así, América Latina se convirtió rápidamente en uno de los objetivos prioritarios para los grandes operadores de comercio minorista (gráfico 3). A través de una agresiva estrategia, que consistió básicamente en adquirir cadenas locales, Wal-Mart, Carrefour y Royal Ahold lograron rápidamente una sólida posición en los mayores mercados regionales (Argentina, Brasil y México) y se convirtieron en algunas de las principales empresas transnacionales con operaciones en la región y líderes de la industria latinoamericana de comercio minorista.

A pesar de las barreras de entrada, estos grandes mercados permitían que las empresas descritas lograsen las economías de escala suficientes para introducir de manera gradual los formatos desarrollados en sus países

de origen. En Brasil, el comercio minorista estaba muy atomizado, presentaba bajos márgenes operacionales y elevada necesidad de inversión, y, además, enfrentaba una intensa competencia del sector informal, por lo que se dio un gran valor al ingreso de capital extranjero a la industria. Esto condujo a un alto nivel de penetración de los operadores internacionales, en especial las compañías francesas Carrefour y Casino, la portuguesa Sonae, la holandesa Royal Ahold y, más recientemente, Wal-Mart. Por otro lado, en México, donde existían operadores locales mejor posicionados, Wal-Mart ingresó al mercado mediante una asociación que le permitió conocer las preferencias y necesidades de los consumidores internos. Posteriormente, la firma estadounidense tomó el control de la operación³ y aplicó una agresiva estrategia de precios y de transferencia de las mejores prácticas, lo que se tradujo en un incremento significativo de la competencia en el mercado mexicano. Esta experiencia le permitió a Wal-Mart profundizar y acelerar su expansión en América Latina, particularmente en Brasil, donde adquirió los activos de Royal Ahold y de

GRÁFICO 3

América Latina: mercados más atractivos para la industria del comercio minorista
(Posición del país entre los 30 mercados emergentes más atractivos)^a



Fuente: elaboración propia con información de A.T. Kearney (varios años).

^a A.T. Kearney publica un índice sobre las perspectivas globales del comercio minorista en países en desarrollo. Este análisis pretende ayudar a los operadores internacionales a priorizar sus estrategias globales. El índice se construye sobre la base de variables asociadas al riesgo-país, el grado de atracción y saturación del mercado y el tiempo necesario para aprovechar la oportunidad. Así, se construye una clasificación anual que ordena los 30 principales países emergentes según su potencial de atracción.

² En 1995, cinco países latinoamericanos figuraban entre los 20 destinos más atractivos para el desarrollo de la industria del comercio minorista. En ese mismo momento, Asia tenía en esa lista diez países, Europa oriental cuatro y la zona del Mediterráneo solo uno (A.T. Kearney, 2005).

³ En 1997, Wal-Mart adquirió la participación del Grupo Cifra en la operación conjunta que ambos poseían en México, por la que pagó 1.200 millones de dólares.

Sonae.⁴ En 2004, Wal-Mart ocupaba el tercer lugar entre las 50 mayores empresas transnacionales con operaciones en América Latina, solo superado por General Motors y Telefónica de España, y Carrefour se hallaba en el puesto número 13 (CEPAL, 2006, p. 56).

Durante este período, la expansión hacia las economías latinoamericanas de menor tamaño fue más limitada, siendo Royal Ahold prácticamente el único actor relevante en este proceso. En 1998, luego de entrar a Brasil, la firma holandesa se asoció con el grupo argentino Velox —dueños de las cadenas de supermercados Disco y Santa Isabel— y logró simultáneamente acceder a los mercados de Argentina, Chile, Paraguay y Perú. Al año siguiente, mientras comenzaba un ambicioso proceso de crecimiento en Estados Unidos, Royal Ahold colocó su atención en América Central. Para ello, y utilizando la misma estrategia que había aplicado en el Cono Sur, concretó una sociedad con la firma guatemalteca La Fragua, la que, además, ya tenía operaciones en El Salvador y Honduras. Posteriormente, amplió la asociación a la Corporación de Supermercados Unidos (CSU) de Costa

Rica, creándose la mayor red de supermercados de la subregión: Central America Retail Holding Company (CARHC).⁵ En 2002, Royal Ahold asumió el control de las operaciones en América del Sur. No obstante, a principios del año siguiente, el grupo holandés tuvo graves problemas financieros y confesó públicamente irregularidades contables. En estas circunstancias y frente al deterioro de la situación económica en el Cono Sur, Royal Ahold anunció su decisión de abandonar América Latina, abriendo nuevos espacios para otras compañías que deseaban ampliar su presencia en la región. De este modo, los activos latinoamericanos más valiosos de Royal Ahold quedaron en manos de sólo dos empresas: Wal-Mart y el emergente grupo chileno Cencosud⁶ (cuadro 3).

Como lo muestra la experiencia de Royal Ahold, para las grandes compañías de comercio minorista la expansión hacia el exterior no ha sido fácil, ya que el éxito en el país de origen no garantiza buenos resultados en el ámbito internacional (Bianchi y Ostalé, 2004, p. 3). Asimismo, las “ventanas de oportunidad” que se abrían

CUADRO 3

América Latina: principales cadenas internacionales de comercio minorista, sus ventas y su posición en el mercado, 2005
(En millones de dólares)

	Líderes regionales				Operadores emergentes			
	Wal-Mart Stores		Carrefour		Cencosud		Falabella	
	Ventas	Posición	Ventas	Posición	Ventas	Posición	Ventas	Posición
Argentina	...	...	538	4	1 743	1	144	...
Brasil	5 032	3	5 394	2	—	—	—	—
Chile	—	—	—	—	4 915	1	3 854	2
Colombia	—	—	751	3	—	—	—	—
México	15 518	1	^a	—	—	—	—	—
Perú	—	—	—	—	—	—	404	3
Centroamérica	2 200	1	—	—	—	—	—	—

Fuente: elaboración propia basada en datos de las compañías y de *América economía* (2006).

^a En marzo de 2005, Carrefour vendió sus activos en México a la cadena local Chedraui, en un monto estimado de 500 millones de dólares.

⁴ En 1995, Wal-Mart ingresó al mercado brasileño mediante una asociación con la cadena local Lojas Americanas para abrir un par de tiendas de descuento. Dos años después, la sociedad se disolvió y la compañía estadounidense inició un lento proceso de crecimiento orgánico, abriendo 25 nuevos locales. En el período reciente, el proceso se aceleró considerablemente a través de nuevas adquisiciones a algunos de sus mayores competidores globales. En marzo de 2004, Wal-Mart compró la cadena Bompreço por unos 300 millones de dólares a la compañía holandesa Royal Ahold, incorporando 118 locales en el noreste brasileño. Además, en diciembre de 2005, Wal-Mart pagó 748 millones de dólares por las operaciones brasileñas de la empresa portuguesa Sonae; se posicionó así como la tercera cadena

de comercio minorista en el país, con 295 tiendas en 17 de los 26 estados brasileños, detrás de Carrefour y de la Companhia Brasileira de Distribuição (CBD), que tiene el respaldo del grupo francés Casino (*The Wall Street Journal Americas*, 2005).

⁵ Royal Ahold tenía el control del 33,3% de CARHC, la que a su vez poseía el 85% de La Fragua y el 100% de CSU. En 2005, CARHC operaba 363 tiendas en Costa Rica (124), Guatemala (120), El Salvador (57), Honduras (32) y Nicaragua (30).

⁶ Wal-Mart adquirió la cadena brasileña Bompreço y la participación de Royal Ahold en la red centroamericana de supermercados CARHC. Por otro lado, Cencosud compró la cadena Santa Isabel en Chile y los supermercados Disco en Argentina.

en países en desarrollo llevaban asociados altos grados de incertidumbre, debido a la rápida saturación de los mercados internos y a su inestabilidad (gráfico 2). América Latina no fue la excepción, y al igual que Royal Ahold, otros grandes operadores internacionales decidieron abandonar la región. Entre los casos más emblemáticos destacan las salidas de The Home Depot de Argentina y Chile, y de Carrefour de Chile y México. En la mayoría de estas situaciones, los operadores internacionales no fueron capaces de adaptar sus formatos y prácticas a las características de los mercados locales, y enfrentaron problemas que no lograron anticipar, como dificultades con los proveedores, gustos de los consumidores y una agresiva competencia por parte de las cadenas locales ya establecidas.

En síntesis, los operadores internacionales dominantes, Wal-Mart y Carrefour, han concentrado sus esfuerzos en consolidar su posición en los principales

mercados regionales. En el período reciente, han buscado ampliar su presencia hacia mercados de menor tamaño, con resultados agrícolos. En general, en las economías más pequeñas, la consolidación se ha dado entre empresas locales, las que han ido incorporando algunas de las mejores prácticas y formatos desarrollados por los operadores globales. En este sentido, la experiencia de Chile es paradigmática, ya que las cadenas locales opusieron una férrea resistencia a los líderes globales, consolidaron su posición en el mercado interno, y luego se animaron a explorar nuevas oportunidades de negocios en los países vecinos. Esto último resulta especialmente interesante, ya que ni siquiera las grandes cadenas mexicanas —Organización Soriana, Controladora Comercial Mexicana, Grupo Gigante y el Grupo Elektra—, que le han dado dura competencia a Wal-Mart, han podido ampliar sus actividades hacia el exterior en un grado significativo.

III

La presencia en América Latina del modelo de comercio minorista integrado

En Chile, la industria del comercio detallista es uno de los sectores más dinámicos de la economía, en permanente evolución y con alto grado de competencia. Esto la transformó en el mercado más atractivo de América Latina (gráfico 3). En los últimos años, se ha registrado una tendencia hacia la consolidación de los diferentes formatos del sector que compiten por captar las preferencias de los consumidores: supermercados, cadenas de especialidad —farmacias, mejoramiento del hogar y construcción— y tiendas por departamento. También se ha hecho explícita una mayor diversificación de las fuentes de ingresos, básicamente a través del otorgamiento de crédito a los clientes, y la ampliación de la oferta de productos en un solo lugar con el propósito de captar un mayor número de consumidores (servicios bancarios, seguros y viajes). Muchos de estos cambios se llevaron a cabo en medio de profundas transformaciones de las principales compañías del sector, en especial, la transición desde empresas familiares a firmas con gestión profesional y su conversión en sociedades anónimas abiertas, lo que les ha permitido transar sus acciones en los mercados de capital, tanto en Chile como en el exterior.

Con la apertura de la economía y el incremento de la competencia por la llegada de los primeros operadores internacionales, las empresas de comercio minorista llevaron a cabo una exitosa estrategia defensiva. En primer lugar, estudiaron en forma anticipada a las mayores empresas de la industria del ámbito internacional, copiaron algunos de sus modelos y prácticas de negocios e identificaron y eliminaron sus falencias, para adaptarlas al mercado local. Asimismo, contrataron a ejecutivos vinculados a estas compañías e incorporaron nuevos productos y servicios. Por otro lado, las empresas extranjeras subestimaron la capacidad de reacción de las firmas locales y tuvieron que abandonar el mercado interno⁷ (Bianchi y Ostalé, 2004). Así, en esta actividad

⁷ En 1999, luego de cinco años de operación sin obtener ganancias, la mayor cadena estadounidense de tiendas por departamentos, J.C. Penney, vendió sus activos al competidor local: Almacenes París. En 2001, tres años después de iniciar sus actividades, la tienda de mejoramiento del hogar más grande del mundo, The Home Depot, decidió vender sus operaciones a su socio local, Falabella. En 2003, luego de cinco años de presencia en el país, la mayor cadena de supermercados del mundo, Carrefour, vendió sus locales al operador local D&S. Finalmente, ese mismo año Cencosud adquirió las operaciones de Royal Ahold en Chile.

ha surgido un grupo de empresas que han desarrollado ventajas competitivas, lo que les ha permitido alcanzar una presencia significativa en el mercado local, frustrar los intentos de operadores internacionales por ingresar al mercado chileno e iniciar procesos de internacionalización hacia los países vecinos (cuadro 4).

El negocio financiero es una de las mayores peculiaridades del comercio minorista en Chile.⁸ Las empresas chilenas fueron pioneras en la entrega de créditos de consumo. El desarrollo del sector ha estado estrechamente vinculado al otorgamiento de crédito a los clientes, lo que se ha potenciado con la creación de entidades financieras propias: Banco Falabella (1998), Banco Ripley (2003) y Banco París (2004). De hecho, satisfacer la demanda de crédito de sus clientes se ha convertido en una fuente adicional de ingresos y en un factor clave de la rentabilidad de estas compañías. Así, se potencia el negocio comercial y el éxito de este aumenta los niveles de crédito, produciéndose una sinergia importante entre ambos negocios (Falabella, 2004b, p. 27). Incluso, para momentos de desaceleración de la economía, el negocio de crédito podría cobrar más importancia, dado que las personas preferirían comprar a mayores plazos. En la actualidad, el negocio financiero representa entre 7% y 10% de los ingresos totales para Cencosud y Falabella, y cerca del 25% para Ripley, que aún no está en el segmento de supermercados. Asimismo, estas compañías disponen de información respecto de sus clientes —hábitos de consumo y capacidad de en-

deudamiento—, lo que les permite definir estrategias de comercialización y optimizar la composición de su mercadería y actividades de promoción. En la actualidad, se estaría concretando una estrategia orientada a la fidelización de la cartera más que a la captación de nuevos clientes. Así, se podrían seguir aumentando las colocaciones a través de más préstamos a los mejores clientes, sin acrecentar necesariamente el riesgo.⁹

La emisión de tarjetas de crédito de casas comerciales había venido operando sin demasiadas restricciones, lo que llevó en algunos casos a reclamos por parte de los usuarios. En estas circunstancias, en abril de 2006 entró en vigencia una nueva normativa que regula la operación y uso de las tarjetas de crédito no bancarias y entrega su fiscalización a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).¹⁰ Pese a que estos cambios en el marco regulatorio podrían afectar la capacidad de generar flujos operacionales, al parecer, las compañías del rubro se están adaptando con rapidez a este escenario más restrictivo. Para ello han incorporado mejoras en los modelos de predicción del perfil crediticio y han hecho más exigentes las políticas de provisión.

En Chile, en ausencia de operadores internacionales, las compañías locales han mantenido una aguda competencia, desde los hipermercados hasta los más novedosos formatos de tiendas por conveniencia. La estabilidad y crecimiento de la economía y la fuerte expansión del consumo permitieron que las empresas líderes siguieran creciendo sin mermas importantes en

CUADRO 4

Chile: principales grupos de comercio minorista y su participación de mercado, 2005
(En porcentajes)

Grupo	Tiendas por departamento	Mejoramiento del hogar	Supermercados	Farmacias
Falabella	40	21	3	—
Cencosud	29	5	25	—
Ripley	31	—	—	—
D&S	—	—	35	4
Farmacias Ahumada (FASA)	—	—	—	30
Salcobrand	—	—	—	27
Cruz Verde	—	—	—	34
Otros	0	74	37	5
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con información de las compañías.

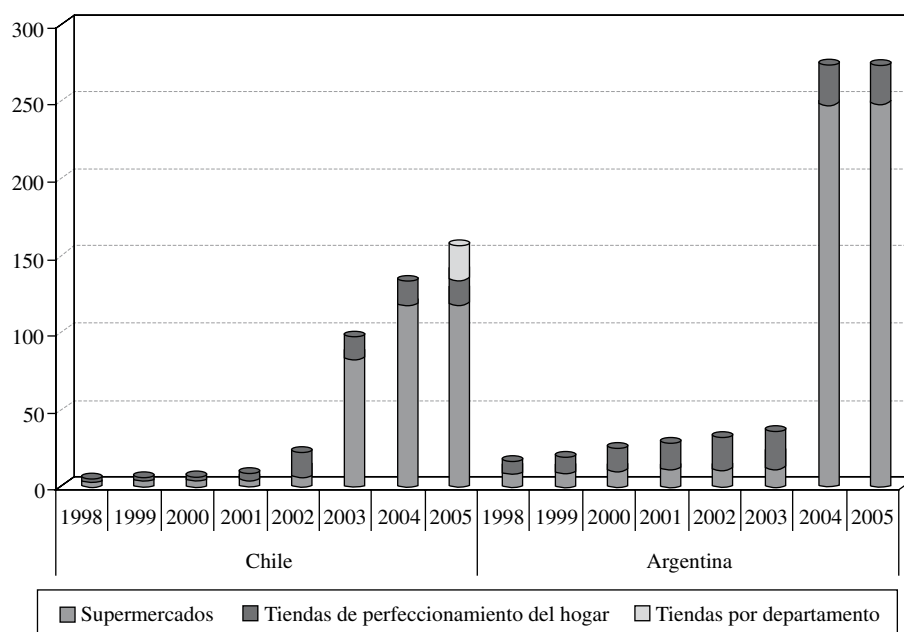
⁸ Esta estrategia ya había sido utilizada por compañías estadounidenses. No obstante, en Chile resultó particularmente exitosa, dado que el objetivo de las tarjetas de crédito de las grandes tiendas fueron los consumidores de menores ingresos, segmento claramente no cubierto por la banca tradicional.

⁹ En diciembre de 2005, las principales empresas de comercio minorista tenían colocaciones por más de 3.150 millones de dólares: Falabella, 1.072 millones de dólares; Ripley, 907 millones de dólares; Cencosud, 428 millones de dólares; D&S, 374 millones de dólares, y La Polar, 374 millones de dólares (*La Segunda*, 2006).

¹⁰ Con la nueva normativa, los clientes que tengan algún problema con su tarjeta, ya sea irregularidades en los cargos efectuados por

GRÁFICO 4

Cencosud: número de tiendas, por segmento de negocios y país



Fuente: elaboración propia basada en información de Cencosud.

sus participaciones de mercado. No obstante, al producirse las primeras muestras de saturación, las cadenas chilenas buscaron nuevas oportunidades de crecimiento en el exterior.

La pionera en la expansión internacional fue Cencosud. En el decenio de 1980 inauguró dos centros comerciales —con hipermercados Jumbo— en Buenos Aires, donde destacaba Unicenter, el mayor de su tipo en Argentina. Estas primeras incursiones marcaron lo que sería el patrón de la internacionalización de Cencosud: un fuerte desarrollo inmobiliario —construcción y gestión de centros comerciales— en conjunto con una activa participación en actividades de comercio minorista, particularmente en el área de supermercados, a las que luego agregaría tiendas para el mejoramiento del hogar. En 1993, la compañía introdujo simultáneamente en Chile y Argentina una nueva línea de negocios, con la creación de tiendas para el mejoramiento del hogar y la construcción, bajo la marca Easy. A partir de ese

momento y hasta 1998, la expansión de Cencosud en Buenos Aires fue especialmente dinámica, llevando a construir y gestionar siete nuevos centros comerciales, con locales Jumbo y Easy en todos ellos. En el caso de Easy, la estrategia de penetración fue aún más amplia, ya que cerca de la mitad de las tiendas fueron colocadas fuera de los centros comerciales administrados por Cencosud. De este modo se implementó una estrategia de generación de fuertes sinergias entre las distintas líneas de negocios de la compañía, centrada especialmente en Argentina (gráfico 4).

En el mismo período, al igual que Cencosud, la cadena de tiendas por departamentos Falabella fue hacia Argentina, pero con una estrategia bastante más conservadora. En 1993, Falabella abrió su primera tienda en la ciudad fronteriza de Mendoza, cuyos habitantes tenían conocimiento de la empresa debido al intenso intercambio turístico entre ambos países. La compañía visualizó una oportunidad de crecimiento en Mendoza con un menor riesgo al que hubiera significado ir directamente a Buenos Aires (Bianchi, 2002, p. 6). Con esta primera operación, Falabella se convirtió en la única cadena de tiendas por departamentos que operaba en el mercado argentino (Falabella, 2004b, p. 37).

concepto de comisiones o anomalías en la seguridad de las tarjetas, podrán presentar reclamos a la SBIF o al Servicio Nacional del Consumidor. Las empresas están obligadas a informar a sus clientes el concepto por el cual se cobran los intereses, la tasa aplicable, la base de cálculo y el período comprendido.

A pesar de esta posición privilegiada, los resultados no fueron todo lo exitosos que se esperaba. Falabella enfrentó un entorno complejo, donde las normas legales, las preferencias y hábitos de los consumidores y las facilidades para la importación de productos eran muy distintos a los que existían en Chile. No obstante, la compañía continuó con su expansión en Argentina con dos nuevas tiendas, en San Juan (1994) y Córdoba (1997), buscando generar economías de escala que permitieran rentabilizar el negocio (Bianchi, 2002, p. 6). Sin embargo, la gran oportunidad para consolidarse en el mercado argentino llegó un poco después, aprovechando la remodelación que hizo Cencosud del centro comercial Unicenter. Así, Falabella ingresó como segunda tienda ancla de ese centro comercial, sumándose a Jumbo, y estableció presencia en Buenos Aires. Asimismo, y como una manera de promover el consumo en las tiendas por departamentos, introdujo su tarjeta de crédito CMR, y otros servicios como su agencia de viajes. Con el otorgamiento de crédito, los resultados de la empresa comenzaron a mejorar, lo que generó grandes expectativas respecto al futuro crecimiento de Falabella en Argentina (Falabella, 2000, p. 17).

Con la experiencia y las dificultades experimentadas en Argentina, Falabella reformuló su estrategia para abordar otros mercados, poniendo mayor énfasis en las idiosincrasias locales. En 1995, Falabella ingresó a Perú —estimulado por las auspiciosas perspectivas de crecimiento de la economía— mediante la adquisición de la cadena de tiendas por departamentos SAGA (Sociedad Andina de Grandes Almacenes), una empresa colombiana de amplio reconocimiento en ese país y con dos locales en la ciudad de Lima. La compañía comenzó a operar bajo el nombre de SAGA Falabella, conservando la administración local e incorporando los procesos y mejores prácticas aplicados en Chile (Bianchi, 2002, p. 7). Así, la buena posición de la marca SAGA, el conocimiento del mercado que tenían los antiguos controladores, la existencia de una cultura de compras en tiendas por departamentos y el hecho de ser considerado por el consumidor peruano como un actor local, permitió que Falabella rápidamente lograra resultados positivos (Falabella, 2004b, p. 38). Al igual que en Argentina, estos fueron potenciados con la introducción de la tarjeta de crédito CMR, la agencia de viajes y la oferta de seguros.

Dada la experiencia de Falabella, uno de sus principales competidores en Chile, Ripley, inició su proceso de internacionalización directamente en Perú en 1997. El nuevo concurrente, emulando las características del mercado chileno, inauguró su primer local en Lima en el Jockey Plaza Shopping Center, donde Falabella también

estaba presente. En Perú, Ripley buscó consolidar su imagen corporativa entre los consumidores de mayores ingresos, para luego abordar segmentos de menor poder adquisitivo.

Entre 1996 y 1998, para enfrentar la nueva situación, Falabella amplió y remodeló los locales existentes, abrió dos nuevas tiendas en Lima e inauguró un centro de distribución. Además, buscó mantener una buena relación con sus proveedores peruanos (casi el 50% de sus compras eran locales) y a la vez conservar una estrecha coordinación con el área de compras de Chile, como una forma de crear sinergias en las compras por volumen a los proveedores extranjeros (Bianchi, 2002, p. 8).

Sin embargo, la situación económica en Perú comenzó a deteriorarse, afectando los resultados de las filiales de ambas compañías chilenas en ese país. En este contexto, Ripley y Falabella iniciaron una nueva fase de expansión, pero con cambios importantes en sus estrategias. En el 2000, Ripley introdujo un nuevo formato de tiendas (Max) de autoservicio y bajos precios. Esta estrategia le permitió abordar segmentos de la población de Lima donde aún no había entrado su competidor. Por su parte, Falabella, también inauguró tiendas de menor formato (SAGA Falabella Express), pero enfocadas en explorar la potencialidad de la compañía en el interior del país. Así, a través de una tienda de pequeñas proporciones y una selección ajustada de mercaderías, la empresa buscó identificar las necesidades y preferencias de los consumidores de la zona norte del país, e introducir la tarjeta de crédito CMR. En un breve período, Falabella abrió locales en Trujillo —la ciudad más importante del norte del país—, Chiclayo, Piura y Arequipa.

Sumado a las dificultades en Perú, el fuerte deterioro de la economía argentina afectó los planes de Falabella y Cencosud. La primera congeló las inversiones y anunció que no abriría nuevas tiendas en Argentina, concentrándose en el mejoramiento de la gestión comercial y la eficiencia de sus operaciones (Falabella, 2001, p. 19 y *El Mercurio*, 2002). En este sentido, una de las medidas más importantes que adoptó la empresa chilena en Argentina fue reducir en breve lapso el porcentaje de mercadería importada, reemplazándola por productos de proveedores locales —los que se adecuaban mejor a las preferencias de los argentinos—, lo que le permitió obtener una ventaja competitiva importante (Falabella, 2004b, p. 37). Además, Falabella buscó mejorar su estrategia comunicacional y aprovechar con mayor fuerza las economías de escala que se generaban en conjunto con Perú y Chile (Falabella, 2001, p. 19). Finalmente, el formato de tiendas por departamentos resultó muy conveniente y flexible para los consumidores argentinos

CUADRO 5

Cencosud: centros comerciales en Argentina, 2005

Inauguración	Centro comercial	Superficie arrendable (m ²) ^a	Ubicación	Descripción
1982	Parque Brown Factory	26 224	Capital Federal	Jumbo, Easy, 44 tiendas
1988	Unicenter	91 771	Martínez, Buenos Aires	Jumbo, Falabella, 287 tiendas, Aventura, Food Court, 14 cines
1993	Lomas Center Factory	33 675	Lomas de Zamora, Buenos Aires	Jumbo, Easy, 50 tiendas, Aventura
1994	San Martín Factory	32 729	San Martín, Buenos Aires	Jumbo, Easy, 31 tiendas, Aventura
1996	Centro Comercial Palermo	29 699	Capital Federal	Jumbo, Easy, 43 tiendas
1997	Quilmes Factory	44 132	Quilmes, Buenos Aires	Jumbo, Easy, 47 tiendas, Aventura, Food Court, 12 cines
1997	Plaza Oeste Shopping	41 634	Morón, Buenos Aires	Jumbo, Easy, 138 tiendas, Aventura, Food Court, 8 cines
1998	Las Palmas del Pilar	49 581	Pilar, Buenos Aires	Jumbo, Easy, 102 tiendas
2000	Portal del Escobar	32 740	Escobar, Buenos Aires	Jumbo, Easy, 24 tiendas
2000	Portal de La Patagonia	33 813	Neuquén	Jumbo, Easy, Food Court, 40 tiendas
2001	Portal de Los Andes	32 563	Godoy Cruz, Mendoza	Jumbo, Easy, 30 tiendas
2004	Portal Rosario	55 000	Rosario	Jumbo, Easy, 160 tiendas, Food Court, cines

Fuente: elaboración propia con información de Cencosud.

^a Incluye locales Jumbo y Easy.

en un contexto de recesión económica, pues ellos podían hacer sus compras utilizando la tarjeta de crédito CMR (Falabella, 2004a, p. 14).

Por otro lado, Cencosud, a diferencia de Falabella, siguió creciendo pero concentró sus esfuerzos en la expansión hacia el interior de Argentina en el negocio inmobiliario, con centros comerciales un poco más pequeños (Neuquén y Mendoza), y con la ampliación de la red de tiendas Easy (cuadro 5). Además, en un contexto de profunda crisis económica, Cencosud vio una oportunidad, y mientras otros operadores importantes de la industria intentaban salir del país, la compañía chilena buscaba opciones para seguir creciendo. Aunque experimentó importantes caídas en sus ventas, claramente tenía confianza en la recuperación de la economía argentina (gráfico 5). En 2002, Cencosud concretó la compra en 105 millones de dólares de los cuatro locales que la cadena estadounidense The Home Depot poseía en Argentina (Cencosud, 2003, p. 15).

De este modo, Cencosud se transformó en uno de los mayores administradores de centros comerciales¹¹ y el líder de la industria de tiendas para el mejoramiento

del hogar y construcción de Argentina (cuadros 5 y 6). Por otro lado, la devaluación obligó a Easy a sustituir importaciones e incorporar un mayor número de proveedores locales.¹² Asimismo, a partir de esta situación surgió la oportunidad de incorporar productos a la filial en Chile, permitiendo aprovechar las sinergias por volumen de compra (Cencosud, 2004, p. 36).

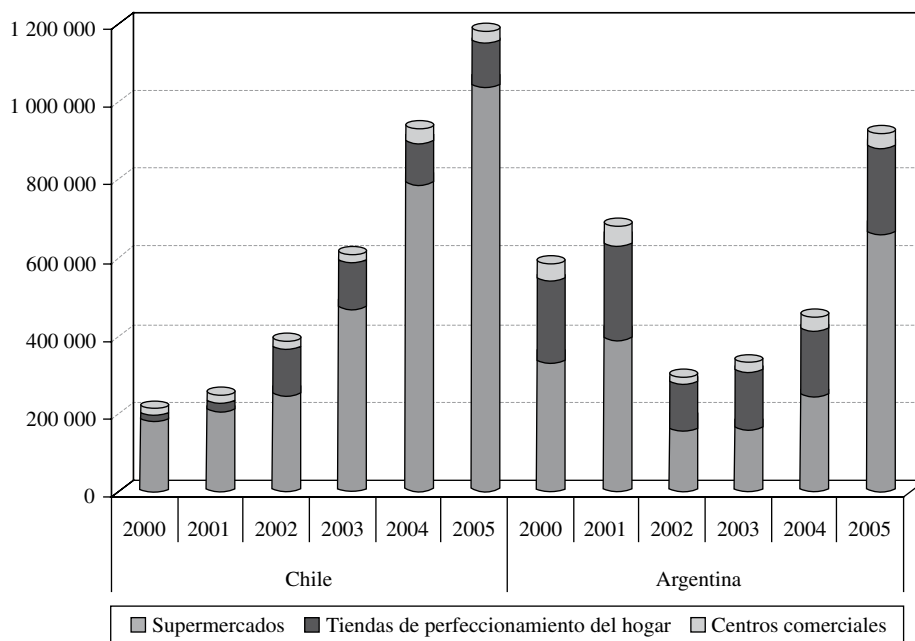
A principios de la década del 2000, la difícil situación económica en Argentina y Perú frenó el ímpetu de la expansión internacional de las mayores empresas chilenas de comercio minorista. En cambio, estas se fortalecieron y crecieron en Chile, introduciendo cambios importantes en la estrategia de desarrollo de sus negocios. Frente a las limitaciones impuestas por el tamaño del mercado local, las compañías comprendieron que no se podía lograr una escala adecuada si se actuaba en un solo segmento de la industria, por lo que comenzaron a ampliar y diversificar su oferta, de manera de crear sinergias entre diferentes negocios relacionados. Así, mientras los operadores globales se especializaban y estandarizaban sus formatos, en Chile comenzó a surgir una nueva variante en la industria del comercio minorista: el comercio minorista integrado (*retail integrado*).

¹¹ El mercado de centros comerciales en Argentina está compuesto básicamente por dos grandes operadores: Cencosud e IRSA-Alto Palermo Centros Comerciales. Ellos abarcan el 60% del área bruta arrendable en este tipo de establecimientos comerciales.

¹² Con anterioridad, cerca del 30% de los artículos que se vendían en las tiendas era de origen extranjero.

GRÁFICO 5

Cencosud: ingresos de explotación, por segmento de negocio y país, 2001-2005
(En millones de pesos chilenos)



Fuente: elaboración propia con información de Cencosud.

CUADRO 6

Empresas de comercio minorista: número de tiendas, por segmento de negocios y país, 2000-2005

	Falabella			Cencosud			Ripley		
	1998	2000	2005	1998	2000	2005	1998	2000	2005
Tiendas por departamentos									
Chile	26	29	33	—	—	21	14	23	31
Argentina	4	5	6	—	—	—	—	—	—
Perú	4	4	10	—	—	—	1	4	8
Mejoramiento del hogar									
Chile	2	5	54	2	3	16	—	—	—
Argentina	—	—	—	8	14	26	—	—	—
Perú	—	—	2	—	—	—	—	—	—
Colombia	—	—	9	—	—	—	—	—	—
Supermercados									
Chile	—	—	11	3	4	119	—	—	—
Argentina	—	—	—	8	10	248	—	—	—
Perú	—	—	3	—	—	—	—	—	—

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de Falabella, Cencosud y Ripley.

Los primeros pasos en esta dirección los dio Falabella. A fines del decenio de 1990 ingresó al negocio de tiendas para el mejoramiento del hogar, en sociedad con la firma estadounidense The Home Depot, y adquirió el 20% de la cadena Farmacias Ahumada (FASA), empresa especializada con una interesante estrategia de

crecimiento. En 2001, Falabella adquirió la participación que tenía The Home Depot en la operación conjunta, creando HomeStore, y dos años después fusionó a HomeStore con Sodimac, la mayor empresa del rubro en el mercado chileno. Con esta operación potenció indirectamente la internacionalización de la compañía,

puesto que Sodimac tenía presencia en Colombia.¹³ Posteriormente, Falabella se expandió hacia el segmento de supermercados, primero en Perú —a través de la creación de los hipermercados Tottus—, experiencia que rápidamente trasladó a Chile.¹⁴

Por otro lado, Cencosud no se quedó atrás y comenzó a implementar una estrategia con características similares. En primer término, buscó ampliar la cobertura geográfica y diversificar el formato de su cadena de supermercados en Chile, para lo cual adquirió varios operadores locales: Santa Isabel, Las Brisas y Montecarlo (Cencosud, 2005, p. 13). Luego, en marzo de 2005, Cencosud realizó su jugada más audaz, al adquirir Almacenes París, tercera cadena de tiendas por departamento del mercado chileno, detrás de Falabella y Ripley.¹⁵ De esta manera, al igual que Falabella, Cencosud logró conformar una oferta amplia en el negocio del comercio minorista, lo que le permitirá generar sinergias y complementariedades entre los activos de la compañía, particularmente con el negocio de crédito no bancario —Cencosud (Jumbo) y Almacenes París suman un total cercano a 4 millones de tarjetas de crédito— y con el Banco París.

De esta manera, Cencosud y Falabella estarían ganando varios años en el desarrollo de un modelo integrado de supermercados y tiendas por departamentos, una estrategia que ha llevado a cabo con éxito la cadena española El Corte Inglés. Asimismo, a pesar de que el concepto de comercio minorista integrado ha tenido su mayor impulso en el mercado interno, con el mejoramiento de la situación en varias economías latinoamericanas esta nueva estrategia comenzó a trasladarse rápidamente a las operaciones en el exterior. Así, Falabella y Cencosud han mostrado un gran interés por seguir expandiéndose hacia segmentos o “nichos” relativamente poco desarrollados en otros países de la región.

Falabella, en menos de dos años, ha reproducido con gran éxito su modelo de negocios en Perú. En este período ha abierto tres hipermercados Tottus, dos locales para el mejoramiento del hogar Sodimac Home Center —además de tener contemplado inaugurar otros seis más

CUADRO 7

Sector de comercio minorista: inversiones programadas, 2006-2010
(En millones de dólares)

Empresa	Período	Monto
Cencosud	2006-2010	1 200
Falabella	2006-2009	1 130
Ripley	2006-2007	551
D&S	2006-2009	800

Fuente: elaboración propia con datos de informes de las compañías.

en los próximos dos años (Sodimac, 2005, p. 24)—, y cuatro nuevas tiendas por departamentos SAGA Falabella (cuadro 6). En Argentina, espera tener un nuevo impulso con la apertura de dos tiendas por departamentos en la calle Florida, en el centro de Buenos Aires (*La Nación*, 2005 y Falabella, 2005, p. 20). En Colombia, planea abrir tres nuevos locales de Sodimac y cuatro tiendas por departamentos Falabella, formato que prácticamente no existe en el país.¹⁶ De hecho, Falabella anunció que invertiría en los siguientes cuatro años unos 1.130 millones de dólares (Falabella, 2006, p. 11) para duplicar sus puntos de venta en todos sus formatos en Chile, Argentina, Colombia y Perú (cuadro 7). Además, la compañía está buscando nuevas oportunidades en Ecuador y Venezuela (*Business Latin America*, 2005). Con ello, Falabella declaró explícitamente su objetivo de convertirse en un importante jugador regional. La compañía chilena, por lo tanto, se ha transformado en una de las diez compañías de comercio minorista de más rápido crecimiento en el mundo (Deloitte, 2006, p. 15).

Por otro lado, Cencosud, con los primeros signos de recuperación en Argentina, vio la oportunidad de ampliar su participación de mercado y mejorar la cobertura geográfica de sus operaciones en ese país, para lo cual adquirió la cadena de supermercados Disco —segunda en importancia en Argentina— a Royal Ahold, operador que enfrentaba graves dificultades.¹⁷ Así, muy pronto

¹³ En 1994, los dueños originales de Sodimac formaron una empresa conjunta con el grupo local Corona para introducir la franquicia Homecenter en Colombia. Actualmente, Falabella mantiene el 35% de la propiedad de la operación conjunta y gestiona ocho tiendas, logrando cobertura nacional y consolidándose como el líder del sector en el país (Sodimac, 2005, p. 25).

¹⁴ En 2004, Falabella ingresó al negocio de supermercados en Chile con la adquisición del 88% de Supermercados San Francisco, la tercera cadena del país, luego de pagar 62,5 millones de dólares.

¹⁵ El 31 de agosto de 2005, las juntas de accionistas de ambas entidades aprobaron la fusión de Cencosud y Almacenes París, siendo esta última sociedad absorbida por Cencosud.

¹⁶ Para ello pretende invertir unos 100 millones de dólares en conjunto con el grupo Corona, sus socios en Sodimac (*El Mercurio*, 2005a).

¹⁷ A principios de 2004, Cencosud completó con éxito su primera colocación de acciones y American Depositary Receipts (ADR), equivalente al 21% de su propiedad, lo que le permitió recaudar fondos por 332 millones de dólares. Con estos recursos, unos meses después concretó un acuerdo con Royal Ahold para adquirir el 85% de la propiedad de la segunda cadena de supermercados del país, Disco S.A., por un valor cercano a los 315 millones de dólares. Finalmente, y luego de múltiples conflictos judiciales, la operación se concretó, aunque sin que se pudiera concretar la fusión con Jumbo (*El Clarín*, 2005). Así, en un período especialmente difícil, luego de la compra de Disco y la remodelación de los locales de Jumbo —donde invirtió más de 500 millones de dólares—, Cencosud se convirtió en el segundo

comenzó a demostrar sus capacidades en Argentina, donde competía con los dos líderes globales, Wal-Mart y Carrefour, y a principios de 2005 registraba una participación de mercado de 22%. Además, luego de la compra de Almacenes París, la compañía pretende potenciar la internacionalización de la tienda por departamentos, aprovechando la plataforma de centros comerciales que posee en Argentina.¹⁸ En 2010, Cencosud pretende duplicar sus ventas para superar los 10.000 millones de dólares anuales, y de este modo posicionarse como el cuarto operador más importante de la industria en América Latina, detrás de Wal-Mart, Carrefour y Casino. Con este propósito, la empresa chilena piensa invertir unos 1.200 millones de dólares, financiados básicamente con fondos propios. Además de crecer en Chile, Cencosud pretende ampliar en Argentina el número de tiendas Easy de 26 a 50 y establecer entre siete y nueve locales de Almacenes París (cuadro 7). En este período, desea entrar en un tercer país, y para ello está explorando oportunidades en Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela (*La Tercera*, 2006a).

Ripley tampoco se ha quedado atrás, y ha seguido buscando oportunidades para diversificar su negocio. En este sentido, Ripley podría reproducir la experiencia de Falabella en el rubro de supermercados en Perú y luego abordar el mercado chileno. Asimismo, la compañía ha anunciado que dará un renovado impulso a la expansión internacional. Para ello apunta a otros países latinoamericanos con potencial y de tamaño “abordable”, entre los cuales destacan Colombia, Ecuador y Venezuela (*El Mercurio*, 2005b). No obstante, recientemente Ripley ha manifestado su interés de abordar mercados más grandes, como Brasil y México (*La Tercera*, 2006b). Para ello, Ripley tiene programadas inversiones por más de 550 millones de dólares (cuadro 7).

Asimismo, la experiencia chilena ha sido adoptada por otros operadores en América Latina. En Colombia, por ejemplo, Falabella y Carrefour se asociaron para gestionar un sistema de venta de crédito propio, mientras que la cadena local Carulla Vivero ha intentado lo mismo con Ripley (*América economía*, 2006a, p. 92). En este último caso se ha retrasado la concreción de la alianza, porque la cadena colombiana Almacenes

Éxito podría adquirir parte de Carulla Vivero (*La Tercera*, 2006b).

Con estos antecedentes, parece lógico pensar que las mayores compañías chilenas de comercio minorista deberían seguir ampliando su cobertura, tanto en los diferentes segmentos de la industria como en el ámbito geográfico. Con este propósito, ya han anunciado ambiciosos planes de inversión para los próximos años. En estas compañías, los planes de expansión pasada y futura han requerido una compleja ingeniería financiera, de modo de combinar fondos propios, créditos bancarios, bonos y emisiones de nuevas acciones, y así cumplir con las necesidades de financiamiento de este proceso. Con todo, presentan niveles aceptables y acotados de endeudamiento. La empresa que enfrentó mayores dificultades fue Cencosud, ya que luego de su agresivo plan de expansión reciente presentaba un abultado endeudamiento; no obstante, ha logrado mejorar con prontitud la situación.¹⁹

En resumen, los ingresos de las grandes cadenas chilenas de comercio minorista se han expandido de forma sostenida, estimulados por el crecimiento de la economía local y, en especial, por el comportamiento del consumo privado. Esto se refleja en los anuncios de voluminosas inversiones para los próximos años, en la continua inauguración de nuevos locales y en la ampliación de los convenios para el uso de los instrumentos de crédito. Así, estas compañías han consolidado y ampliado su participación en los mercados donde operan. Las grandes cadenas han ganado presencia a través de la adquisición de operadores menores, aumentando de manera significativa la concentración en el mercado interno. A pesar de esta tendencia, no hay evidencias claras de que se haya atentado contra la competencia. De hecho, en general, los consumidores han sido favorecidos por menores precios.

En este escenario, aún existen espacios para que las empresas líderes sigan creciendo, lo que indicaría que la industria está lejos de haber alcanzado su madurez. En esta dirección destacan dos tendencias centrales: i) la búsqueda de sinergias entre diferentes segmentos

operador en el negocio de supermercados en Argentina (Cencosud, 2005, y *Estrategia*, 2004).

¹⁸ Al igual que en el caso de Jumbo y de Easy, Cencosud proyecta instalar una tienda de Almacenes París en cada uno de sus centros comerciales en el país vecino. Este proceso se iniciaría a comienzos de 2006, con la instalación de una tienda de Almacenes París en Unicenter en Buenos Aires, para competir con Falabella (*La Nación*, 2005).

¹⁹ En enero de 2005 se aprobó un aumento de capital que sirvió para pagar parte de la compra de Almacenes París. Incluyendo los pasivos de Almacenes París, la deuda financiera de Cencosud alcanza a 1.156 millones de dólares, de los cuales un 40% tiene vencimientos en el corto plazo. En junio del mismo año, Cencosud vendió el 38,6% de Disco y Jumbo en Argentina a varios fondos institucionales por 130 millones de dólares, y posteriormente concretó un plan de refinanciamiento de pasivos por 550 millones de dólares. Esta operación permitió alargar el perfil de vencimiento en más de 50% de los pasivos financieros de la empresa (Cencosud, 2006, p. 8).

y formatos de la industria del comercio minorista en un mercado pequeño como el chileno, y ii) el intento de ampliación del mercado mediante selectivas y graduales estrategias de internacionalización. La primera de estas tendencias ha permitido que las empresas líderes se consoliden en el mercado interno, frenen la expansión de las cadenas internacionales, y acumulen conocimientos muy valiosos en el manejo de negocios relacionados, en especial, con un segmento financiero cada vez más importante. Por otro lado, con esta experiencia, las mayores empresas del rubro comenzaron a abordar con particular

éxito algunos mercados externos, estableciéndose así un renovado potencial para las dimensiones del negocio. Asimismo, la experiencia internacional ha permitido que los operadores líderes asimilen nuevos elementos, como las idiosincrasias locales y la relación con proveedores, a sus estrategias generales. No obstante, también es cierto que la mayor exposición internacional significará el incremento de la competencia con los operadores globales, lo cual podría introducir mayor incertidumbre en la sustentación de estas estrategias por parte de las compañías chilenas.

IV

Comercio minorista especializado: una trayectoria de éxito en mercados atomizados

A diferencia de lo que sucede con las grandes empresas de comercio detallista que han crecido rápidamente, ampliando el ámbito de sus negocios y su cobertura geográfica, en Chile también se ha dado un caso interesante que posee una lógica totalmente contraria: la especialización en un segmento de la industria. Tal es el caso de algunas cadenas de farmacias y tiendas de mejoramiento del hogar, como Farmacias Ahumada (FASA) y Casa&Ideas respectivamente.²⁰

En cerca de 35 años, FASA pasó de ser una clásica farmacia tradicional hasta constituirse en la primera cadena de farmacias en América Latina y una de las diez más importantes del mundo, con operaciones en Chile, Perú, México y hasta hace poco tiempo Brasil (FASA, 2005, p. 7; *Chain Drug Review*, 2002). Además, ha sido una de las pocas compañías en el ámbito global que han logrado desarrollar una estrategia de internacionalización en este segmento del comercio minorista, donde destaca la británica Boots Group PLC.

En los últimos años, el mercado chileno de farmacias ha experimentado un intenso proceso de consolidación en un ambiente de alta competencia:

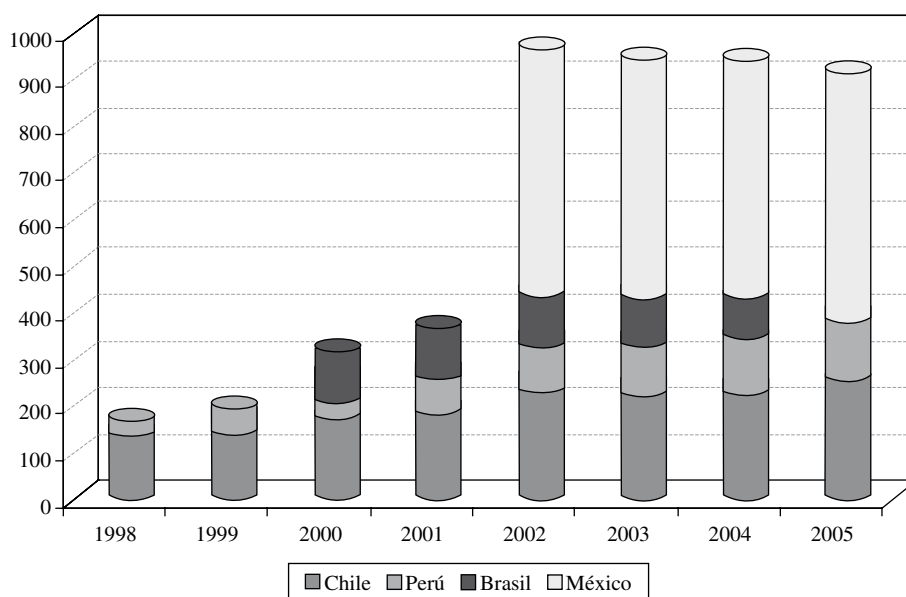
los tres principales operadores concentran más del 90% del mercado (véase el cuadro 4). A diferencia de sus competidores, FASA visualizó que la baja de la participación de las farmacias independientes y la consecuente consolidación de las cadenas iba a traducirse en menores oportunidades de crecimiento en Chile. En este escenario, inició un activo proceso de internacionalización, buscando nuevos mercados que le permitan crecer rentablemente y aprovechar las sinergias que le dan su tamaño y experiencia (FASA, 2005, p. 7). De hecho, abordó mercados altamente atomizados y fragmentados, lo que le permitió incrementar rápidamente su participación mediante el aprovechamiento de ventajas de costos asociadas al mayor volumen de negocios, a la implementación de mejoras tecnológicas y logísticas y a campañas de comercialización (FASA, 2002, p. 29; FASA, 2003, p. 49).

En 1996 se inició el proceso de internacionalización de FASA, que ingresó al mercado peruano y creó la cadena de farmacias Boticas FASA S.A., en conjunto con inversionistas locales. En el año 2000, FASA en conjunto con AIG Capital Partners Inc. adquirieron en 25 millones de dólares el 77% de Drogamed, la principal cadena de farmacias del estado de Paraná, Brasil. Un año más tarde, con el propósito de tomar el control total de sus filiales en Perú y Brasil, FASA compró el 15% de Boticas FASA y el 23% de Drogamed, esta última en conjunto con AIG. A principios de 2005, FASA compró a AIG el 35% restante de Drogamed y con ello pasó a controlar el 100% de la compañía (gráfico 6).

²⁰ La experiencia de Casa&Ideas es más reciente y de menor alcance. En 1993 se inauguró la empresa Casa, con dos tiendas en Santiago de Chile; cinco años después fue reemplazada por Casa&Ideas, con nueva imagen corporativa y un nuevo concepto del negocio: diseño accesible para todos. Tras tener gran éxito en Chile, en 2005 la empresa inició su expansión internacional con la inauguración de dos tiendas en Lima, Perú. Actualmente, Casa&Ideas posee 26 tiendas en Chile y tres en Perú.

GRÁFICO 6

Farmacias Ahumada: número de locales, por país, 1998-2005



Fuente: elaboración propia con información de FASA.

En diciembre de 2002, FASA tomó el control accionario de la sociedad mexicana Far-Ben S.A. de C.V., mediante la suscripción y pago de un aumento de capital por 45 millones de dólares. La cadena mexicana atravesaba por una profunda crisis y necesitaba un socio estratégico para cambiar su situación financiera (*América economía*, 2006b, p. 46). En 2003, FASA consolidó sus operaciones, incorporando exitosamente a Farmacias Benavides, en Monterrey, México. Esto implicó duplicar la operación en términos de ventas, clientes y número de locales (véase el gráfico 4).

Así, aplicando distintas estrategias de internacionalización según el mercado de que se trate —desde operaciones totalmente nuevas en Perú (Boticas FASA) hasta adquisiciones de cadenas en Brasil y México (Drogamed y Farmacias Benavides)—, FASA logró dar un giro sustancial a sus operaciones en un plazo récord. Actualmente, después de más de ocho años de expansión internacional, obtiene del exterior más de un 60% de los ingresos consolidados de sus operaciones. Además, más del 71% de sus clientes se encuentra fuera de las fronteras de Chile.

No obstante, el proceso de expansión internacional de FASA no estuvo ajeno a dificultades, particularmente en Brasil. De hecho, la operación en ese país originó en gran medida el deterioro de las utilidades de la compañía,

las que cayeron de 10,5 millones de dólares a 2,5 millones de dólares entre el 2001 y el 2002. Lo fragmentado del mercado brasileño hacía difícil el funcionamiento de una cadena con las características de FASA y, a pesar de los fuertes aportes de capital, las deudas se incrementaban y las operaciones no repuntaban. Además, la competencia en Chile se intensificaba, lo que la habría llevado a perder seis puntos de participación de mercado entre el 2003 y el 2005 (*América economía*, 2006b, p. 47). En estas circunstancias, FASA decidió salir de Brasil. En enero de 2006, después de cinco años de pérdidas, vendió su filial brasileña a quien era el presidente ejecutivo de Drogamed. La compleja regulación, altos impuestos y comisiones, unidos a la informalidad y las dificultades para acomodarse a la idiosincrasia local, hicieron que la actividad en Brasil, el sexto mayor consumidor de productos farmacéuticos del mundo, se tornara una pesadilla (*Qué Pasa*, 2006).

En síntesis, frente a la competencia intensa y persistente en el mercado chileno, FASA decidió ampliar sus operaciones en el exterior, apoyada en la experiencia acumulada en Chile y lo poco desarrollados que estaban los mercados externos. Salvo la experiencia de Brasil, los resultados han sido exitosos, situando a la compañía entre las pocas del mundo que han logrado internacionalizar sus operaciones en el comercio minorista de productos farmacéuticos.

V

Conclusiones

Las empresas chilenas de comercio minorista han logrado construir importantes ventajas competitivas sustentadas en un modelo de negocios que se basa en las sinergias obtenidas por la operación conjunta de una serie de actividades relacionadas, que se halla fuertemente orientado al cliente y que tiene una poderosa dimensión financiera. Esta estrategia proporcionó a dichas empresas una sólida base en el mercado local, que les permitió abortar las arremetidas de algunos de los grandes operadores internacionales por ingresar a uno de los destinos más atractivos para la industria del comercio minorista entre las economías emergentes. El desarrollo de esta fórmula de comercio minorista integrado fue el resultado directo de la intensa competencia en el mercado chileno, que por su tamaño limitado dificultaba la posibilidad de ser rentable operando en un solo segmento de la industria del comercio minorista. Las compañías chilenas, por lo tanto, fueron cerrando progresivamente el círculo del comercio minorista integrado, gracias a seis pilares básicos: las tiendas por departamentos, las tiendas de mejoramiento del hogar, los supermercados, la administración de tarjetas de crédito, los servicios financieros prestados a través de un banco propio, y el negocio inmobiliario. Así, la clave del éxito fue la combinación de las mejores prácticas de los líderes internacionales con el conocimiento local, una oferta diversificada que incluye servicios bancarios y la capacidad de supervivencia en un mercado altamente competitivo.

Tras el éxito en el mercado local, y anticipándose a los primeros signos de saturación, las compañías de comercio minorista vieron en la expansión internacional la mejor opción para iniciar una trayectoria de crecimiento sustentable. La internacionalización de estas empresas ha sido gradual y acotada a los países vecinos, lo que les ha permitido ir asimilando sin grandes traumas la experiencia de operar en otros mercados. Asimismo, algunos de los elementos desarrollados en el mercado chileno han sido emulados por otros operadores regionales.

En su expansión internacional, las empresas han aplicado los elementos centrales de las estrategias que han desplegado en Chile. No obstante, también han efectuado algunas adaptaciones para lograr una buena aceptación y conocer de cerca la idiosincrasia y las necesidades de los consumidores locales. En este sentido destacan la búsqueda de socios locales, el estableci-

miento de relaciones de largo plazo con proveedores y el empleo preferente de personal del país donde se realizan las inversiones. Una parte importante de estos cambios tuvo lugar durante períodos de crisis en los países donde tenían operaciones. Esta situación permitió aprovechar nuevas oportunidades y adquirir activos de empresas transnacionales que no lograron superar la intensidad de la crisis y entender las particularidades de los consumidores locales.

En el último tiempo los mayores operadores locales, particularmente en el área de supermercados, han enfrentado nuevos desafíos en el mercado interno. Por un lado, las limitaciones impuestas por el Tribunal de Derecho de la Libre Competencia (TDLC) para seguir creciendo en el mercado chileno mediante la adquisición de otras cadenas de menor tamaño, y la regulación de las relaciones de esos operadores con sus proveedores, contribuirán a vigilar la concentración del mercado y evitar conductas abusivas. Por otro lado, las nuevas normas impuestas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) para las tarjetas de crédito que otorgan los operadores de comercio minorista supervisarán la emisión y uso de estos medios de pago no bancarios, impidiendo el cobro de intereses o cargos excesivos. En este nuevo escenario, a pesar de enfrentar mayores restricciones que en el pasado, las empresas locales no estarían en una situación particularmente compleja. De hecho, quizás algunas de ellas verán disminuir sus márgenes, pero incrementarán su eficiencia y mejorarán de forma significativa su relación con sus clientes y proveedores. Y sin duda podrían seguir mejorando sus niveles de gestión interna y evaluar con mayor entusiasmo la posibilidad de ampliar sus planes de expansión internacional.

También es cierto que el modelo desarrollado por las empresas chilenas sería aplicable a economías de tamaño intermedio, donde los grandes operadores internacionales, como Wal-Mart y Carrefour, no han tenido gran éxito o no han mostrado interés. Pero esto podría constituir un peligro, ya que en mercados en fuerte consolidación, las redes subregionales que están formando las empresas chilenas podrían transformarse en un objetivo de gran interés para operadores globales que deseen posicionarse rápida y sólidamente en América Latina. Un caso ilustrativo es la reciente adquisición por Wal-Mart de la cadena CARHC en América Central.

Bibliografía

- América economía* (2006a): Las mayores empresas de América Latina, Santiago de Chile, 14 de julio-17 de agosto.
- (2006b): Santiago de Chile, 14 de abril a 4 de mayo.
- A.T. Kearney (2004): Emerging Market Priorities for Global Retailers. The 2004 Global Retail Development Index. Disponible en <http://www.atkearney.com>.
- (2005): Emerging Market Priorities for Global Retailers. The 2005 Global Retail Development Index. Disponible en <http://www.atkearney.com>.
- (2006): Emerging Market Priorities for Global Retailers. The 2006 Global Retail Development Index. Disponible en <http://www.atkearney.com>.
- (varios años): Emerging Market Priorities for Global Retailers. The 2006 Global Retail Development Index. Disponible en <http://www.atkearney.com>.
- Bianchi, C. (2002): El proceso de internacionalización de Falabella, Caso N° 44, Santiago de Chile, Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez, septiembre.
- Bianchi, C. y E. Ostalé (2004): Desafíos en la internacionalización de retailing: errores de empresas internacionales en Chile, *Trend Management*, vol. 6, edición especial, Santiago de Chile, Universidad Adolfo Ibáñez, mayo.
- Business Latin America* (2005): 14 de noviembre.
- Calderón, Á. (2005): Chile: direct investment abroad and internationalization of conglomerates, documento preparado para la Reunión de expertos en el aumento de la capacidad de producción de las empresas de los países en desarrollo mediante la internacionalización (Ginebra, 5 al 7 de diciembre).
- Calderón, Á. y S. Griffith-Jones (1995): Los flujos de capital extranjero en la economía chilena. Renovado acceso y nuevos usos, serie Desarrollo productivo, N° 24, LC/G.1868, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Capital* (2006): Top 100, las mayores compañías por ventas, Santiago de Chile, 22 de abril.
- Cencosud (2003): *Memoria anual 2002 y estados financieros*, Santiago de Chile.
- (2004): *Memoria anual 2003 y estados financieros*, Santiago de Chile.
- (2005): *Memoria anual 2004 y estados financieros*, Santiago de Chile.
- (2006): *Memoria anual 2005*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2005, LC/G.2309-P, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.44.
- Chain Drug Review* (2002): Nueva York, Racher Press, diciembre.
- Deloitte (2006): 2006 Global powers of retailing. Disponible en <http://www.stores.org>.
- El Clarín* (2005): Buenos Aires, 29 de abril.
- El Mercurio* (2002): Santiago de Chile, 5 de abril.
- (2005a): Santiago de Chile, 28 de julio.
- (2005b): Santiago de Chile, 19 de junio.
- Estrategia* (2004): Santiago de Chile, 2 de noviembre.
- Falabella (2000): *Memoria anual 1999*, Santiago de Chile.
- (2001): *Memoria anual 2000*, Santiago de Chile.
- (2004a): *Memoria anual 2003*, Santiago de Chile.
- (2004b): *Prospecto de emisión de bonos desmaterializados series C y D*, Santiago de Chile, noviembre.
- (2005): *Memoria anual 2004*, Santiago de Chile.
- (2006): *Memoria anual 2005*, Santiago de Chile.
- FASA (2002): *Memoria anual 2001*, Santiago de Chile, Farmacias Ahumada.
- (2003): *Memoria anual 2002*, Santiago de Chile, Farmacias Ahumada.
- (2005): *Memoria anual 2004*, Santiago de Chile, Farmacias Ahumada.
- La Nación* (2005): Santiago de Chile, 17 de diciembre.
- La Segunda* (2006): Santiago de Chile, 1 de septiembre.
- La Tercera* (2006a): Santiago de Chile, 20 de abril.
- (2006b): Santiago de Chile, 31 de agosto.
- McKinsey Global Institute (2003): *New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Countries*. Disponible en <http://www.mckinsey.com>.
- Qué Pasa* (2006): N° 1818, Santiago de Chile, 11 de febrero.
- Sodimac (2005): *Memoria anual 2004*, Santiago de Chile.
- Stores* (2006): 2006 Global powers of retailing, Deloitte, enero. Disponible en <http://www.stores.or>.
- The Wall Street Journal Americas* (2005): Nueva York, 15 de diciembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1998): *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.II.D.5
- (2005): *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, UNCTAD/WIR/2005, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.D.10.

Desigualdades de remuneraciones en Brasil: regresiones por cuantiles y descomposición de las brechas

Sandro Eduardo Monsueto, Ana Flávia Machado y André Braz Golgher

La distribución del ingreso en Brasil es extremadamente desigual, debido a numerosos factores cuya importancia relativa ha cambiado mucho en los últimos años. Aquí se analiza la evolución reciente de las diferencias de remuneraciones entre hombres y mujeres que tienen un empleo y viven en centros urbanos de Brasil, usando regresiones por cuantiles. También se examinan tales diferencias entre blancos y negros, aplicando la metodología de Juhn, Murphy y Pierce. Se encontró que había disminuido la brecha entre el 10% más rico y el 25% más pobre de la población y habían convergido los ingresos de blancos y negros, particularmente en el primer cuarto de la distribución. Esto se debe a que los cambios en la distribución de los atributos productivos redujeron la heterogeneidad entre los grupos y, en general, la convergencia del rendimiento de los factores correspondientes a blancos y negros benefició relativamente a estos últimos, sobre todo, a las mujeres. No obstante, factores vinculados a la discriminación en el mercado de trabajo limitaron esa convergencia.

Sandro Eduardo Monsueto

Estudiante posgraduado

Centro de Desarrollo y Planificación Regional,
Universidad Autónoma de Madrid

✦ sandro.monsueto@estudiante.uam.es

Ana Flávia Machado

Investigadora asociada,

Centro de Desarrollo y Planificación Regional,
Universidad Federal de Minas Gerais

✦ afmachad@cedeplar.ufmg.br

André Braz Golgher

Profesor visitante

Centro de Desarrollo y Planificación Regional,
Universidad Federal de Minas Gerais

✦ agolgher@cedeplar.ufmg.br

I

Introducción

La desigualdad de la distribución del ingreso en Brasil, generalmente considerada una de las peores del mundo, ha sido objeto de muchos estudios en las últimas décadas. La disponibilidad de microdatos del censo y de la Encuesta nacional de Hogares permite a los investigadores analizar el problema distributivo de manera más eficaz y señalar los factores que diferencian el ingreso entre los diversos estratos de la población y los distintos tipos de trabajadores. Muchos estudios, entre ellos el de Langoni (1973), enriquecieron el debate de economistas y otros profesionales acerca de las causas de la desigualdad. Ese autor comprobó que la heterogeneidad educativa era el factor más importante de la dispersión de los ingresos y descubrió que otros factores, como los vinculados con las características del mercado de trabajo y la discriminación por género y raza, entre otras cosas, también eran pertinentes.

La persistencia de una gran desigualdad durante décadas generó un contexto histórico en que las condiciones negativas que afectan a un segmento de la población brasileña se transmiten de una generación a otra. Los ingresos de una persona determinan el acceso que esta tendrá a distintos tipos de recursos, entre ellos, el sistema educativo, la capacitación en el empleo, las posibilidades de ascenso profesional y la llegada a los mercados de capital. A su vez, el acceso a los recursos influye en la capacidad de los trabajadores para transformar sus atributos personales en ingresos y cambiar la magnitud de los rendimientos marginales.

Para recalcar este aspecto, algunos autores incorporaron al análisis de la desigualdad la posición relativa de los trabajadores en la distribución del ingreso, sobre todo, mediante la técnica de regresión por cuantiles. Este tipo de

regresión permite estudiar los cambios en el rendimiento de los factores y en la desigualdad e identificar reducciones de la brecha entre los individuos de los estratos más bajos de la distribución, incluso cuando los indicadores de desigualdad son relativamente estables.

Un análisis preliminar de los datos de la Encuesta nacional de Hogares, que considera los diferentes estratos de ingresos, revela que los sectores más pobres de la población han aumentado su participación en el ingreso de Brasil en las últimas dos décadas, especialmente al incluir solo a las mujeres ocupadas.

Habida cuenta de estos antecedentes, el objetivo principal de este trabajo es analizar una posible mejora en la distribución del ingreso a favor de los trabajadores de bajos ingresos, haciendo hincapié en la reducción de las brechas entre grupos raciales que se encuentran dentro del 25% más pobre de la población. Para el análisis se utilizaron los datos de las encuestas nacionales de hogares de 1987, 1995 y 2001.

El trabajo se divide en cinco secciones. En la siguiente (sección II) se presenta una reseña de los estudios sobre la desigualdad en Brasil que tienen en cuenta la posición relativa de los trabajadores en la distribución del ingreso. En la sección III se explica la metodología aplicada, que incluye la técnica de regresión por cuantiles y también una descomposición, siguiendo a Juhn, Murphy y Pierce (1993), con la que se analizan los cambios temporales en las diferencias de ingreso entre grupos raciales. En la sección IV se muestra el modelo econométrico, el tratamiento de los datos y los resultados empíricos y, por último, en la sección V se resumen las principales conclusiones.

II

La desigualdad de la distribución condicional del ingreso en Brasil: reseña de la literatura sobre el tema

En las últimas décadas, Brasil ha estado entre los países que exhiben la peor distribución del ingreso del mundo. Como indican muchos estudios, hay numerosos factores que influyen en esta distribución, entre ellos la heterogeneidad educativa, las características sociales y ocupacionales y la discriminación. Sin embargo, la importancia relativa de cada factor ha cambiado considerablemente en los últimos decenios, con distintas repercusiones en los distintos grupos de trabajadores, grupos que establecen diferencias entre ellos por el reparto de los atributos productivos y el estrato de ingreso al que están condicionados.

Gran parte de estos estudios asumen implícitamente que, por ejemplo, el mercado paga la misma prima por años adicionales de educación a todos los trabajadores, independientemente del estrato de ingreso en el que se encuentren. Sin embargo, del mismo modo que la dotación de características productivas es diferente para ricos y pobres, es lógico que el rendimiento de estos atributos también sea diferente según el estrato de ingreso que se analice.

En este sentido, algunos estudios recientes incluyen la idea de que la posición relativa de la persona en la distribución del ingreso puede influir en su rentabilidad y, por consiguiente, en el nivel de desigualdad. Maciel, Campêlo y Raposo (2001), por ejemplo, afirman que la marcada asimetría observada en la escala de ingresos a favor de la población rica de Brasil puede obedecer a limitaciones metodológicas. Para superar estas dificultades, dichos autores aplicaron regresiones por cuantiles a microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares, con el fin de analizar los efectos de los cambios en la rentabilidad de la educación en el ingreso de las mujeres ocupadas, en el período 1992-1999. Se establecieron cinco percentiles: 10, 25, 50, 75 y 90. Las regresiones permitieron verificar que la rentabilidad de la educación —una vez considerada la experiencia en el trabajo— tenía diferentes magnitudes según el cuantil analizado y aumentaba al acercarse al punto más alto de la distribución.

Para analizar la desigualdad de ingresos entre hombres ocupados, Menezes Filho, Fernandes y Picchetti

(2000) utilizaron datos de las encuestas nacionales de hogares de 1977 a 1996. Estos autores sostienen que la economía brasileña se caracteriza por una gran variabilidad de los salarios e ingresos. Estimaron una ecuación salarial sobre la base de los cinco cuantiles mencionados respecto de cuatro grupos de trabajadores, clasificados según su nivel educativo. Los resultados revelaron grandes diferencias entre los coeficientes no solo con relación a los cuantiles, sino también a los grupos educativos. Además, demostraron que en los últimos años hubo un declive en la rentabilidad de la educación —excepto la de nivel terciario— y que esa rentabilidad dependía de los ciclos económicos.

La rentabilidad de la educación y su vínculo con la distribución del ingreso en Brasil también fueron analizados por Blom, Holm-Nielsen y Verner (2001), quienes argumentaron que los individuos situados en diferentes puntos de la distribución del ingreso generalmente reciben primas diferentes por su dotación de características productivas. Para analizar las diferencias en la rentabilidad de la educación, aplicaron regresiones por cuantiles a los datos de la Encuesta Mensual de Empleo (PME) correspondientes al período 1982-1998, condicionadas en los cuantiles 0,10; 0,25; 0,50; 0,75 y 0,90. Los resultados mostraron que los trabajadores de los cuantiles superiores recibían primas mayores que los demás por cada año adicional de educación.

En un trabajo específico sobre las diferencias de salarios, Silveira Neto y Campêlo (2003) estudiaron la dispersión regional del ingreso en Brasil. En su análisis, aplicaron las regresiones por cuantiles (percentiles 10, 25, 50, 75 y 90) a los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1999 y calcularon las diferencias de ingreso regionales mediante ecuaciones de Mincer. Utilizaron muchas variables independientes relativas a características individuales —entre ellas edad, educación, género, raza y posición familiar— y otras vinculadas con las condiciones de empleo y ocupacionales en nueve regiones metropolitanas de Brasil. Se estableció la Región Metropolitana de São Paulo como referencia. El análisis de los resultados reveló que la desigualdad regional

cambiaba de acuerdo con el estrato de ingreso considerado. Los coeficientes calculados también dependieron del cuantil que se analizó. Se observó que las regiones del norte y el nordeste presentaban los peores resultados en materia de desigualdad y la mayor variabilidad entre cuantiles, con diferencias más apreciables entre los individuos de los cuantiles inferiores.

Oliveira (2002) estudió las diferencias en los ingresos de las mujeres y la evolución de la desigualdad del ingreso mediante datos de las encuestas nacionales de hogares de 1987 a 1999. Con ese objetivo, comparó la distribución de los ingresos de las mujeres negras con la distribución relativa de los ingresos de las mujeres blancas. Si ambas distribuciones fueran similares, en cada decil salarial de las mujeres blancas existiría el mismo porcentaje de mujeres negras. No obstante, los resultados de Brasil mostraron que los ingresos de estas últimas se concentraban en lo que correspondería a la parte inferior de la distribución del ingreso de las mujeres blancas y que había una proporción muy pequeña de mujeres negras en el nivel correspondiente a la parte superior de esta escala. Por otro lado, se verificó que el aumento de los ingresos reales de las mujeres de ambos grupos raciales en los estratos de menores ingresos (hasta el percentil 25) era relativamente superior al obtenido por las de los cuantiles superiores. También se observó que los ingresos reales de las mujeres negras aumentaron más que los de las blancas, sobre todo, en los estratos más bajos. Sobre la base de estos resultados, se podría

establecer la hipótesis de que en el período analizado hubo una reducción de la brecha salarial entre las razas en los cuantiles inferiores, una volatilidad con una tendencia poco clara en los estratos de ingreso intermedios y un aumento de la brecha en los cuantiles superiores. Esta hipótesis se puso a prueba con la descomposición de la brecha salarial entre mujeres blancas y negras en factores observables y no observables mediante la aplicación de regresiones por cuantiles (percentiles 25, 50 y 90). Los cálculos revelaron que las diferencias de ingreso aumentaron en la parte superior de la distribución del ingreso y confirmaron la reducción de la brecha entre las mujeres negras y blancas en los cuantiles inferiores.

En los estudios citados se hizo hincapié en la importancia de analizar las repercusiones de las características individuales y socioocupacionales en las rentabilidades marginales del ingreso en los diferentes niveles de ingreso, y también de buscar los factores que puedan relacionarse con un mejoramiento de la situación relativa de determinados sectores de la población.

Con este trabajo se procura hacer un aporte al debate sobre la desigualdad de ingreso en Brasil, mediante el análisis de la evolución de la distribución del ingreso de hombres y mujeres con ocupación, basado en las encuestas nacionales de hogares de los años 1987, 1995 y 2001. En forma más específica, se procura investigar la evolución de las diferencias de ingreso en el período citado, utilizando la metodología de descomposición de Juhn, Murphy y Pierce (1993).

III

Metodología de análisis de las diferencias de ingreso

En este capítulo se describe la metodología utilizada en el análisis de las diferencias de ingreso en Brasil. En el primer apartado se presenta el modelo de regresión por cuantiles, mientras que en el segundo se describe el método de descomposición de Juhn, Murphy y Pierce.

1. Regresión por cuantiles

Koenker y Basset (1978 y 1982) introdujeron la regresión por cuantiles en el análisis econométrico. Se trata de un método empleado para medir el efecto de variables explicativas en una variable de respuesta en diferentes puntos de

una distribución condicional y es muy efectivo cuando se sabe que los datos utilizados presentan heteroscedasticidad, como en el caso de las distribuciones de ingresos.

En comparación con el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), las estimaciones obtenidas con las regresiones por cuantiles son más eficaces y producen resultados más robustos cuando los errores no muestran un comportamiento distributivo normal. De acuerdo con Deaton (1995) y Koenker (2000), las ventajas del método se pueden resumir de la siguiente manera: i) capta los cambios de los parámetros en muchos cuantiles; ii) puede evaluarse mediante programación

lineal; iii) permite utilizar transformaciones monótonas en la variable dependiente, y iv) presenta resultados más robustos en presencia de valores atípicos.

Koenker y Bassett (1978) aplicaron el método de la mínima menor desviación absoluta a las regresiones de cuantiles. De manera similar al modelo de mínimos cuadrados ordinarios, en que el vector de los coeficientes es el que minimiza la suma del cuadrado de los errores, en el modelo de la mínima desviación absoluta, dados tanto una variable aleatoria y como el conjunto de variables independientes x en cada cuantil q , la suma del cuadrado de los valores absolutos de los errores se minimiza y se obtiene la mediana de la distribución como la solución del problema:

$$\min_{\beta} \frac{1}{n} \left\{ \sum_{i \in \{i: y_i \geq x_i' \beta\}} q |y_i - x_i' \beta| + \sum_{i \in \{i: y_i < x_i' \beta\}} (1-q) |y_i - x_i' \beta| \right\} \quad (1)$$

$$= \min_{\beta} \frac{1}{n} \sum p_q(y_i - x_i' \beta)$$

donde $p(q)$ se denomina función de verificación.

La regresión en la mediana se obtiene estipulando que q es igual a $1/2$. Al hacerlo, dada la matriz de variables independientes, se puede obtener una familia de funciones de cuantiles condicionales de la variable dependiente. En la matriz, estas funciones son las siguientes:

$$Q_y(q|X) = X\beta(q) + Q_\varepsilon(q) \quad q \in [0,1] \quad (2)$$

donde Q_ε representa los errores condicionales.

De acuerdo con Buchinsky (1998), la interpretación de los coeficientes se realiza calculando el efecto marginal de cada una de las variables en un cuantil condicional específico, que se obtiene mediante el derivado parcial de la regresión con respecto a una de sus variables explicativas:

$$\partial Q_y(q|X) / \partial x_j \quad (3)$$

Este derivado debe interpretarse como la variación marginal en el cuantil q condicional, debida a un cambio marginal en el elemento j de X o un cambio marginal en el valor de una variable independiente específica.

2. Descomposición de Juhn, Murphy y Pierce

Las variaciones temporales de las diferencias entre grupos demográficos expuestos a discriminación pueden evaluarse con el método creado por Juhn, Murphy y Pierce (1993), que tiene en cuenta la posición del individuo en la distribución residual y también la dispersión de esta distribución.

Según Arabsheibani, Carneiro y Henley (2003), para cada año t las regresiones de ingresos de los distintos grupos (personas blancas y negras) se pueden expresar de la siguiente manera:

$$\bar{y}_{jt} = \bar{X}_{jt} \beta_{jt} + \sigma_{jt} \theta_{jt} \quad j = w, b \quad (4)$$

donde $\bar{X}$ es una matriz con los valores medios de los atributos productivos; σ_{jt} representa el cálculo de la desviación estándar de los errores respecto de cada grupo en el año t ; y θ_{jt} representa los errores estandarizados de la regresión, igual a $\theta_{jt} = \mu_{jt} / \sigma_{jt}$. En consecuencia, la brecha entre blancos y negros se convierte en:

$$D_t = \bar{y}_{wt} - \bar{y}_{bt} = (\bar{X}_{wt} - \bar{X}_{bt}) \beta_{wt} - \overline{\Delta \theta}_t \sigma_{wt} \quad (5)$$

$\overline{\Delta \theta}_t$ es la diferencia media entre los errores estandarizados correspondientes a blancos y negros. La variación en la diferencia de ingreso entre dos años se calcula de la siguiente manera:

$$D_t - D_{t-1} = [(\bar{X}_{wt} - \bar{X}_{wt-1}) - (\bar{X}_{bt} - \bar{X}_{bt-1})] \beta_{wt} \\ + (\bar{X}_{wt-1} - \bar{X}_{bt-1}) (\beta_{wt} - \beta_{wt-1}) \\ + (\overline{\Delta \theta}_t - \overline{\Delta \theta}_{t-1}) \sigma_{wt} \\ + \overline{\Delta \theta}_{t-1} (\sigma_{wt} - \sigma_{wt-1}) \quad (6)$$

El primer término en el lado derecho de la ecuación — $[(\bar{X}_{wt} - \bar{X}_{wt-1}) - (\bar{X}_{bt} - \bar{X}_{bt-1})] \beta_{wt}$ — mide los efectos que tiene la variación en las características observables de los individuos sobre la variación de la brecha entre los grupos en dos momentos, utilizando la rentabilidad de los blancos como referencia. Un cambio en la brecha, debido a modificaciones en la apreciación relativa del mercado de los atributos observables —es decir, el efecto precio— es captado por la expresión $(\bar{X}_{wt-1} - \bar{X}_{bt-1}) (\beta_{wt} - \beta_{wt-1})$, que tiene como referencia el valor dado a las características de los blancos. El tercer término, $(\overline{\Delta \theta}_t - \overline{\Delta \theta}_{t-1}) \sigma_{wt}$, representa el efecto brecha, que analiza un cambio relativo en la posición de las personas negras en la distribución de las blancas, vinculado con la discriminación en el mercado laboral, porque refleja lo que ocurriría si la desigualdad residual de los blancos se mantiene constante, mientras cambia la posición del percentil correspondiente a los negros. Si estuvieran menos expuestas a la discriminación entre dos períodos seleccionados, las personas negras deberían moverse en la cúspide de la distribución. El último término, $\overline{\Delta \theta}_{t-1} (\sigma_{wt} - \sigma_{wt-1})$, representa las variaciones de las características no observables o errores.

IV

Análisis empíricos

Los análisis empíricos se presentan en tres apartados. En el primero aparecen la base de datos y los resultados de las distribuciones de ingresos según las características de los trabajadores. El modelo econométrico y los datos se describen en el segundo, en el que también se plantean brevemente los resultados de las regresiones intercuantiles, es decir, la rentabilidad de los factores para individuos del mismo grupo racial que tienen diferentes posiciones en la distribución del ingreso. En el tercer apartado se analizan algunas de las características de la descomposición del ingreso con la metodología de Juhn, Murphy y Pierce.

1. Base de datos y distribución de ingresos según las características personales y ocupacionales

La base de datos utilizada es la Encuesta Nacional de Hogares, realizada anualmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), excepto cuando se lleva a cabo el censo nacional, como en 1991 y en 2000. En 1994, la encuesta tampoco se hizo debido a problemas técnicos.

Para este estudio se seleccionó un grupo de población específico de la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1987, 1995 y 2001. Los datos utilizados se refieren a la población económicamente activa (PEA) con las siguientes características: estar ocupada en la semana de referencia de la encuesta, tener entre 18 y 65 años, percibir un ingreso positivo del trabajo principal, registrar un número positivo de horas de trabajo y vivir en el sector urbano. Se utiliza el índice nacional de precios al consumidor (INPC) como índice de deflación y todos los valores monetarios se expresan en sus valores reales a septiembre del 2001. Los datos se dividieron, además, en dos muestras, una de hombres y otra de mujeres, que se

utilizaron en forma separada para calcular las diferencias de ingreso entre las personas blancas y negras de cada grupo (cuadro 1). Los individuos blancos son aquellos que declararon ser de esa raza en la Encuesta Nacional de Hogares, mientras que los individuos negros comprenden a quienes declararon ser negros o mulatos.

En este apartado se presentan en seguida tres cuadros con datos empíricos. En el cuadro 2 se muestran por separado las tasas de participación, empleo y desempleo de hombres y de mujeres, y también de blancos y negros. Se puede observar que las diferencias entre las razas son pequeñas, pero que estas son muy marcadas entre géneros. Por ejemplo, el aumento en las tasas de desempleo de las mujeres en el período 1995-2001 fue mucho mayor que el de los hombres.

De estos datos se puede inferir que las diferencias entre los grupos raciales son pequeñas y, por lo tanto, que las brechas de ingreso observadas no obedecen primordialmente a diferencias entre las tasas citadas, sino a otros aspectos de la fuerza laboral.

En el cuadro 3 se muestra la distribución relativa de los trabajadores en los diferentes estratos de ingreso. Las dos muestras, una de hombres y otra de mujeres, se analizan por separado. Las cifras indican el porcentaje de individuos de cada sexo y grupo racial en cada estrato en tres años diferentes. Por ejemplo, en el 2001, el 18,01% de los hombres blancos se hallaba en el primer cuarto de la distribución del ingreso —es decir, entre el 25% de hombres más pobres—, mientras que el 21,39% de las mujeres blancas estaba en esa misma categoría en la distribución femenina.

Se puede observar que ese mismo año la población negra estaba sobrerrepresentada en el estrato más pobre. El 39,73% de los trabajadores y el 43,69% de las trabajadoras de esta raza se encontraban en el primer cuarto

CUADRO 1

Número de observaciones de las muestras analizadas

	Blancos			Negros		
	1987	1995	2001	1987	1995	2001
Hombres	28 268	32 229	36 155	21 779	26 913	33 987
Mujeres	16 991	22 385	27 232	13 018	17 152	22 076

Fuente: microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares, 1987, 1995 y 2001.

CUADRO 2

Brasil: Estadísticas del mercado laboral, por raza y género^a

Grupo	Tasas	Hombres			Mujeres		
		1987	1995	2001	1987	1995	2001
Blancos	Participación	76,2	74,03	71,76	38,65	45,53	48,09
	Empleo ^b	73,72	70,2	66,81	37,18	42,12	42,79
	Desempleo	3,26	5,18	6,9	3,79	7,49	11,01
Negros	Participación	75,57	73,41	71,14	38,62	44,62	46,04
	Empleo	72,56	68,76	64,57	36,72	40,31	38,79
	Desempleo	3,98	6,33	9,23	4,9	9,65	15,74

Fuente: microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares, 1987, 1995 y 2001.

^a Las características de hombres y mujeres se analizaron separadamente.

^b Tasa de empleo = ocupados/población de entre 15 y 65 años.

CUADRO 3

Brasil: Proporción de trabajadores en los diferentes estratos de ingreso, según la raza y el género^a
(Porcentajes)

		Hombres			Mujeres		
		1987	1995	2001	1987	1995	2001
Blancos	25% más pobre	21,13	16,33	18,01	19,16	21,14	21,39
	2º cuarto	22,54	23,72	23,00	21,85	26,20	18,42
	3º cuarto	24,78	28,55	28,97	28,39	20,26	29,67
	25% más rico	31,55	31,41	30,02	30,60	32,40	30,52
	(10% más rico)	(23,2)	(25,62)	(24,83)	(24,84)	(22,57)	(24,12)
Negros	25% más pobre	40,17	37,78	39,73	35,55	42,48	43,69
	2º cuarto	25,00	27,75	26,51	29,39	29,16	21,98
	3º cuarto	21,46	21,81	22,19	22,18	15,20	22,42
	25% más rico	13,37	12,66	11,58	12,88	13,16	11,91
	(10% más rico)	(5,66)	(5,36)	(5,25)	(6,12)	(5,42)	(5,07)

Fuente: microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares, 1987, 1995 y 2001.

^a Las características de hombres y mujeres se analizaron separadamente.

de la distribución del ingreso, mientras que en el otro extremo de la distribución del ingreso había alrededor de un 24% de blancos (hombres y mujeres) y solo un 5% de negros en el 10% más rico de la población. Algo parecido notó Henriques (2001), quien encontró que en 1999 el 85% de la población incluida en el 10% más rico era blanca.

En el cuadro 4 se detalla el monto del ingreso asignado a cada estrato en el cuadro 2, con excepción del 10% más rico. En primer lugar, se muestra la distribución correspondiente a hombres y mujeres en forma separada con datos referidos a blancos y negros considerados globalmente, y luego se analiza la distribución relativa a blancos y negros por separado.

Al analizar los datos de los años 1987 y 2001, se observa una situación bastante estable en los estratos

más pobres de hombres ocupados (blancos y negros), a los que se asignaba el 6,41% del ingreso al comienzo del período y el 6,44% al final (pequeño aumento del 0,47%). El examen de este mismo grupo por raza revela que los trabajadores blancos aumentaron su participación en 15,9% (del 5,38% al 6,18%), aumento inferior al de los trabajadores negros, que fue del 23,0% (de 7,86% al 9,59%).

No obstante, cuando el análisis incluye también los datos de 1995 y se lleva a cabo para dos períodos diferentes, 1987-1995 y 1995-2001, los resultados no son tan estables. En el primer caso se verificó que la participación relativa del estrato más pobre en el ingreso se redujo un 21,6%, de 6,41% a 5,09%. En ese período, Brasil experimentó los efectos de la hiperinflación, la recesión de comienzos del decenio de 1990 y el plan de

CUADRO 4

Brasil: Asignación del ingreso real en los diferentes cuartos de la distribución del ingreso, según la raza y el género
(Porcentajes)

		Hombres			Mujeres		
		1987	1995	2001	1987	1995	2001
Total	25% más pobre	6,41	5,09	6,44	5,15	6,96	8,03
	2° cuarto	10,84	10,75	11,26	11,03	13,26	9,43
	3° cuarto	18,84	19,99	20,89	21,17	15,09	20,95
	25% más rico	63,91	64,17	61,41	62,65	64,69	61,59
Blancos	25% más pobre	5,38	5,31	6,18	5,52	5,34	6,73
	2° cuarto	11,01	11,85	11,09	10,88	10,75	11,77
	3° cuarto	20,30	19,75	20,97	20,41	19,63	17,74
	25% más rico	63,31	63,09	61,76	63,19	64,28	63,76
Negros	25% más pobre	7,86	6,66	9,59	5,75	15,02	6,98
	2° cuarto	12,07	11,93	10,85	13,26	4,24	15,22
	3° cuarto	21,14	22,48	21,13	20,56	20,58	21,46
	25% más rico	58,93	58,93	58,43	60,43	60,16	56,34

Fuente: Microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares, 1987, 1995 y 2001.

estabilización de 1994-1995. Al comparar la situación de los hombres de cada raza, se observa que los negros perdieron un 15,3% de su participación relativa en la distribución del ingreso, mientras que los blancos perdieron solo el 1,30%.

La redistribución del ingreso se observa en el segundo período analizado, cuando todos los trabajadores más pobres aumentaron en 26,5% —de 5,09% a 6,44%— su proporción del ingreso total, mientras que los más ricos perdieron un 4,21%. Esta misma tendencia se observó al analizar las razas por separado.

Como también se ve en el cuadro 3, al analizar la situación de las mujeres (blancas y negras en conjunto), las trabajadoras más pobres aumentaron su participación en un 55,9% entre 1987 y 2001, mientras que las más ricas disminuyeron la suya ligeramente (–1,69%). Mientras que el incremento de las primeras fue del 35,2% en 1987-1995, y del 15,4% en 1995-2001, la participación de las trabajadoras más ricas aumentó en el primer período y disminuyó en el segundo.

No obstante, al comparar las razas por separado se observa que las variaciones no son similares. La participación de los trabajadores blancos más pobres, hombres y mujeres, disminuyó de 1987 a 1995 para luego aumentar en el segundo período, lo que se tradujo en un aumento entre 1987 y el 2001. La evolución del ingreso de los trabajadores blancos más ricos fue muy diferente. En el caso de los hombres, se observó un declive de la captación del ingreso en ambos períodos, mientras que en el de las mujeres se registró un aumento en el primero

y una disminución en el segundo, que resultaron en un ligero aumento general.

La participación en el ingreso del 25% de mujeres negras más pobres se elevó más del 100% en el primer período. Es probable que este aumento esté ligado al reajuste del salario mínimo nacional en Brasil, que es el salario de referencia para las actividades domésticas pagas, en las que laboraba una gran proporción de las trabajadoras más pobres en 1994. Incluso considerando la baja de su participación en el ingreso entre 1995 y 2001, las mujeres negras más pobres obtuvieron mayores mejoras relativas de ingreso que las más ricas entre 1987 y 2001.

En general, los individuos más pobres —es decir, los que están en el primer cuarto de la distribución— tuvieron las mayores tasas de aumento de la participación en el ingreso, particularmente los integrantes de grupos tradicionalmente discriminados en el mercado laboral, como los negros y las mujeres.

Al analizar la distribución del ingreso según el género y la raza, los cuadros 3 y 4 también revelan que hubo considerables diferencias en la evolución en el tiempo. Debido a ellas, el análisis estadístico que figura a continuación se llevó a cabo en forma separada respecto de las dos muestras por género.

2. El modelo econométrico y diversas variables

Los resultados que se presentan en este apartado se basan en las regresiones por cuantiles. Con ellas se calcularon

los efectos de los atributos productivos personales, las variables ficticias regionales y los factores del mercado laboral en el ingreso individual. Como se indicó en la sección metodológica sobre las regresiones por cuantiles, la rentabilidad se estableció según los primeros derivados parciales de la ecuación de distribución condicional del ingreso por hora y se analizó mediante la siguiente regresión condicional, que se aplicó a los percentiles 25, 50 y 90.

$$y(q) = \beta_1 + \beta_2 \text{Jefe} + \beta_3 \text{Edad} + \beta_4 \text{Edad}^2 + \beta_5 \sum \text{Educación} + \beta_6 \sum \text{Región} + \beta_8 \sum \text{Posición} \quad (7)$$

en la que $y(q)$ es el logaritmo del ingreso por hora; Jefe es una variable ficticia que indica si la persona es jefe de familia; Edad es la edad de la persona; Educación es un grupo de variables ficticias relativas a la escolaridad; Región es un grupo de variables ficticias para las regiones de Brasil, y Posición es un grupo de variables ficticias para la posición de la persona en el mercado laboral.

Se calcularon tres regresiones por cuantiles condicionadas en los cuantiles mencionados respecto de cada grupo de personas (hombres blancos, mujeres blancas, hombres negros y mujeres negras) en cada año analizado (1987, 1995 y 2001). Los resultados obtenidos para los 36 modelos se incluyen en el apéndice 1.

El percentil 25 se utiliza como una aproximación a la rentabilidad del 25% de los trabajadores más pobres, mientras que el percentil 90 es una aproximación al rendimiento del 10% más rico. El percentil 50 capta los efectos en la mediana de la distribución del ingreso por hora.

La variable jefe de familia se incluyó en el modelo para determinar las diferencias de ingreso entre el jefe y los demás miembros de la familia. La rentabilidad de los jefes de familia indica si estos ganan más que los miembros restantes en el mercado de trabajo y también se relaciona con la tasa de participación de cada miembro de la familia en la fuerza de trabajo ocupada. La edad se utilizó como sustituto de la experiencia. El mismo término, al cuadrado, se incluyó también en el modelo para analizar la concavidad del perfil ingreso-experiencia.

Asimismo, se incluyeron en el modelo datos sobre la escolaridad en diferentes variables ficticias que dependen del nivel educativo alcanzado por la persona y que se relacionan con la productividad de los trabajadores. Cabe recalcar que en Brasil la rentabilidad de la Edad y la Educación es alta, pero que ha ido disminuyendo en los últimos 20 años, en parte debido a la ampliación de la asistencia a la escuela primaria.¹

¹ Véase, por ejemplo, Menezes Filho, Fernandes y Picchetti (2000).

Las regiones de Brasil están representadas por tres categorías: Sur, Sudeste y Otras regiones. Las rentabilidades regionales se analizan para captar algunas de las diferencias espaciales en la distribución condicional del ingreso. Debido a la menor capacidad de los trabajadores más pobres para transformar sus atributos personales en generación de ingresos, cabe esperar que las características económicas regionales afecten tal capacidad. En las regiones más desarrolladas desde el punto de vista económico, como el Sur y el Sudeste, la rentabilidad de los factores puede ser considerablemente mayor que en el Norte, el Nordeste y el Centro-oeste, que se utilizaron como referencia en el análisis.

Por último, las posiciones de los trabajadores ocupados en el mercado laboral se agruparon en tres categorías.² Las tres categorías que se establecieron fueron las siguientes:

Posición 1: trabajadores *com carteira*, es decir, los que tienen un documento formal de trabajo, emitido por el gobierno. Incluye trabajadores domésticos.

Posición 2: trabajadores *sem carteira*, es decir, los que no tienen dicho documento.³ Incluye trabajadores domésticos, empleados públicos, fuerzas armadas y empleadores.

Posición 3: trabajadores por cuenta propia.

La referencia para estas variables ficticias fue la posición 1. Por ejemplo, un signo positivo para la variable ficticia de la posición 2 indica que los trabajadores *sem carteira* tienen un ingreso mayor que el del grupo de referencia.

De acuerdo con las recomendaciones de Buchinsky (1998), las estimaciones de las matrices de varianza y covarianza se realizaron mediante una matriz diseñada con los estimadores de la técnica de "bootstrapping",⁴ de 20 reproducciones, con el paquete estadístico Stata 7. Todos los modelos resultaron significativos al 5% en la prueba F (apéndice 2).

3. La descomposición de la evolución de la desigualdad

En este apartado se aplica la descomposición de Juhn, Murphy y Pierce (1993). Como ya se dijo, esta técnica se

² Debido a que las encuestas nacionales de hogares del decenio de 1980 no analizaban a los empleados públicos y las fuerzas armadas separadamente de los trabajadores que no tenían un documento de trabajo formal emitido por el gobierno, la mejor opción era considerar en forma conjunta a todos estos trabajadores, aunque sin duda el conjunto sería heterogéneo.

³ En Brasil es muy común hablar de los *sem carteira*.

⁴ *Design matrix bootstrap estimator*.

CUADRO 5

Brasil: Descomposición de las brechas de ingreso entre los hombres^a según la raza

Cuantil	Período	Total	Cantidad	Precio	Brecha	Caract. no observables
Percentil 25	1995-1987	-0,52217	-0,43641	0,01805	-0,10314	-0,00067
	2001-1995	-0,07962	-0,10842	-0,01502	0,05027	-0,00645
	2001-1987	-0,60179	-0,54483	0,00303	-0,05287	-0,00712
Percentil 50	1995-1987	-0,37679	-0,34319	0,02983	-0,05532	-0,00811
	2001-1995	0,35097	0,33710	-0,01355	0,02357	0,00385
	2001-1987	-0,02582	-0,00609	0,01628	-0,03175	-0,00425
Percentil 90	1995-1987	-1,07997	-1,05180	0,06331	-0,09134	-0,00013
	2001-1995	0,12137	0,15762	-0,00185	-0,02703	-0,00737
	2001-1987	-0,95860	-0,89418	0,06146	-0,11837	-0,00750

Fuente: microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares, 1987, 1995 y 2001.

^a Descomposición de Juhn, Murphy y Pierce (1993).

aplicó para aislar los efectos tanto de los cambios en la dotación de atributos personales como de las variaciones de la rentabilidad de dichos atributos, del efecto de la discriminación en las brechas de ingreso entre blancos y negros en el período analizado.

En el cuadro 5 se presenta la descomposición del cambio entre períodos en la brecha de ingreso de los hombres ocupados. La diferencia de ingreso entre hombres blancos y negros se descompuso en cuatro factores: cantidad, precio, brecha y características no observables, para los períodos 1987-1995 y 1995-2001.

Los signos negativos en la columna de totales respecto del percentil 25 en los períodos analizados muestran que para los hombres de este estrato hubo una disminución de la brecha de ingreso entre las razas. Esto también se observó en la distribución de los atributos productivos, como indican los signos negativos en la columna de cantidades. Además, en virtud de los coeficientes de la columna de precios, se verificó que las variaciones en la rentabilidad de los efectos precio promovieron brechas de ingreso mayores entre las razas en 1987-1995, y de menor magnitud en el segundo período analizado. Esto significa que tales contribuciones tuvieron impactos diferentes en el primer período, pero que en el segundo tendieron a reducir esas brechas entre las razas. No obstante, la discriminación en el mercado de trabajo, captada por el efecto brecha que registró un signo positivo entre 1995 y 2001, impidió que las contribuciones originadas en estos dos últimos efectos fueran aún mayores en el período mencionado. Entre los hombres, el efecto brecha resultó negativo en todo el período analizado solo con respecto al percentil 90 de la distribución, pero no se tradujo en una situación similar para el total de las brechas de ingreso, que fueron negativas solo en 1987-1995.

Los resultados del análisis referido a las mujeres se detallan en el cuadro 6. Las diferencias en la evolución de las brechas de ingreso totales son más marcadas, especialmente al comparar las cifras relativas a los percentiles 25 y 90. En el grupo más pobre se observó una tendencia a la reducción de las brechas de ingreso totales en los dos períodos analizados, mientras que ocurrió lo contrario en el último cuantil entre 1995 y el 2001, con un aumento de las diferencias de ingreso entre blancas y negras. Los datos también revelaron que las brechas de ingresos del primer cuantil analizado se aminoraron no sólo por el efecto cantidad —que refleja una menor heterogeneidad de la dotación de los atributos personales y de las características regionales y del mercado laboral— sino también por el efecto precio, que indica una devaluación relativa de la rentabilidad de las mujeres blancas en comparación con la de las mujeres negras en el período de referencia. El efecto brecha también reforzó esta tendencia a la homogeneización en el primer período analizado. Como se observó en el caso de los hombres, las mujeres ocupadas que forman parte de la población económicamente activa de los percentiles 25 y 90 se vieron afectadas por un aumento de la discriminación en el último período analizado.

En general, los resultados revelan que las brechas de ingreso entre las razas se redujeron en los grupos más pobres, tanto para los hombres como para las mujeres. La distribución menos desigual de los atributos en el período, especialmente debido a la educación y la localización regional, disminuyeron las diferencias de ingreso entre blancos y negros, y permitieron achicar las brechas de ingreso relacionadas con estas dotaciones. Además, se observó que la reducción de la rentabilidad de los factores —también indicada por las regresiones por cuantiles

CUADRO 6

Brasil: descomposición de las brechas de ingreso entre las mujeres^a según la raza

Cuantiles	Período	Total	Cantidad	Precio	Brecha	Caract. no observables
Percentil 25	1995-1987	-0,27716	-0,24239	-0,01685	-0,02970	0,01178
	2001-1995	-0,18002	-0,18261	-0,02146	0,03662	-0,01258
	2001-1987	-0,45718	-0,42500	-0,03831	0,00692	-0,00080
Percentil 50	1995-1987	-0,32956	-0,31784	0,00757	-0,01386	-0,00543
	2001-1995	0,48240	0,49034	-0,02658	0,01703	0,00161
	2001-1987	0,15284	0,17251	-0,01901	0,00317	-0,00382
Percentil 90	1995-1987	-0,48321	-0,41128	0,04278	-0,11797	0,00327
	2001-1995	0,88971	0,86194	-0,00044	0,03194	-0,00373
	2001-1987	0,40650	0,45065	0,04234	-0,08604	-0,00046

Fuente: microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares, 1987, 1995 y 2001.

^a Descomposición de Juhn, Murphy y Pierce (1993).

(véase el apéndice 1)—, tuvo un impacto mayor en la población blanca que en la negra, como se refleja en los signos negativos del efecto precio, sobre todo, en el período 1995-2001. Sin embargo, se verificó que el efecto brecha ha limitado estas mejoras distributivas en el último período. Como muestra la última columna de los cuadros

5 y 6 por el efecto de las características no observables, cuando se mantiene constante la desigualdad de ingresos residual de los blancos la posición percentil respecto de los negros revela una desigualdad mayor, que sugiere que la discriminación existe o que algunos cambios en la dotación de atributos escaparon al análisis.

V

Síntesis de los resultados: reducción de las diferencias para el 25% más pobre

Entre otros temas, en este artículo se analizó la evolución de la distribución del ingreso para el 25% más pobre de los trabajadores que se desempeñan en las áreas metropolitanas de Brasil, haciendo hincapié en que la persistencia de una gran desigualdad de ingresos genera un contexto histórico de transferencia generacional de las condiciones adversas que afectan a un segmento de la población. En primer lugar, se observó que la participación en el ingreso de este grupo aumentó en el período analizado. En segundo lugar, se procuró establecer a través de otros análisis en qué medida los atributos personales, las desigualdades regionales y las características del mercado laboral influían en este resultado. Se aplicaron regresiones por cuantiles para captar los efectos de la posición relativa del individuo en la distribución condicional del ingreso. A continuación, se examinaron las brechas de ingreso entre blancos y negros mediante el método de descomposición de Juhn, Murphy y Pierce. También se analizaron las distintas repercusiones de la

heterogeneidad de la dotación de atributos productivos, de las características del mercado laboral y de otros factores no observables, entre ellos la discriminación, en los períodos 1987-1995 y 1995-2001.

Al comparar los distintos cuantiles por separado, se observó una mayor reducción de las diferencias de ingresos y la homogeneización del ingreso de blancos y negros en los sectores más pobres. No obstante, la existencia de factores vinculados a la discriminación en el mercado laboral limitó la convergencia del ingreso en el segundo período analizado. A pesar de ello, las razones que contribuyeron a reducir la brecha entre grupos raciales en el grupo de trabajadores más pobres en el período 1987-2001 (o 1995-2001 en el caso de los hombres) se pueden resumir de la siguiente manera:

- Los cambios en la distribución de los atributos productivos redujeron la heterogeneidad entre blancos y negros.

- En general, la convergencia de la rentabilidad de los factores de los trabajadores blancos y negros benefició relativamente a estos últimos.

Para concluir, se verificó que la situación de los trabajadores más pobres mejoró en el período analizado

no solo debido al aumento relativo de la captación de ingresos, sino también en virtud de una reducción en las diferencias por raza. Los resultados relativos a las mujeres con respecto a estos dos fenómenos fueron aún más positivos.

APÉNDICE A

Regresiones por cuantiles

	Mujeres blancas (1987)							Mujeres negras (1987)					
	Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b			Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b	
q25 R ² : 0,23							q25 R ² : 0,22						
Jefe	0,011	0,02	0,62	0,53	-0,02	0,04	Jefe	0,024	0,02	1,54	0,12	-0,01	0,05
Edad	0,081	0,00	20,13	0,00	0,07	0,09	Edad	0,074	0,00	14,83	0,00	0,06	0,08
Edad2	-0,001	0,00	-15,80	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-12,47	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,231	0,04	5,26	0,00	0,14	0,32	Educ2	0,243	0,04	6,89	0,00	0,17	0,31
Educ3	0,492	0,03	14,06	0,00	0,42	0,56	Educ3	0,430	0,03	12,82	0,00	0,36	0,50
Educ4	0,825	0,03	23,99	0,00	0,76	0,89	Educ4	0,713	0,05	14,74	0,00	0,62	0,81
Educ5	1,375	0,04	31,77	0,00	1,29	1,46	Educ5	1,215	0,04	32,06	0,00	1,14	1,29
Educ6	2,119	0,04	49,26	0,00	2,03	2,20	Educ6	2,182	0,07	29,45	0,00	2,04	2,33
Posición2	-0,258	0,02	-13,93	0,00	-0,29	-0,22	Posición2	-0,448	0,02	-20,94	0,00	-0,49	-0,41
Posición3	-0,127	0,02	-5,82	0,00	-0,17	-0,08	Posición3	-0,276	0,02	-13,50	0,00	-0,32	-0,24
Sur	0,200	0,02	9,12	0,00	0,16	0,24	Sur	0,189	0,03	6,68	0,00	0,13	0,24
Sudeste	0,219	0,02	13,09	0,00	0,19	0,25	Sudeste	0,129	0,01	10,59	0,00	0,10	0,15
Constante	-2,364	0,07	-33,69	0,00	-2,50	-2,23	Constante	-2,185	0,10	-21,56	0,00	-2,38	-1,99
q50 R ² : 0,2974							q50 R ² : 0,23						
Jefe	0,010	0,02	0,48	0,63	-0,03	0,05	Jefe	0,003	0,01	0,32	0,75	-0,02	0,02
Edad	0,078	0,00	18,04	0,00	0,07	0,09	Edad	0,068	0,00	21,01	0,00	0,06	0,07
Edad2	-0,001	0,00	-13,84	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-17,82	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,215	0,03	6,54	0,00	0,15	0,28	Educ2	0,205	0,02	10,96	0,00	0,17	0,24
Educ3	0,476	0,03	14,82	0,00	0,41	0,54	Educ3	0,409	0,02	22,71	0,00	0,37	0,44
Educ4	0,881	0,04	24,41	0,00	0,81	0,95	Educ4	0,747	0,03	26,72	0,00	0,69	0,80
Educ5	1,493	0,03	48,16	0,00	1,43	1,55	Educ5	1,372	0,03	48,92	0,00	1,32	1,43
Educ6	2,208	0,03	65,36	0,00	2,14	2,27	Educ6	2,308	0,05	49,80	0,00	2,22	2,40
Posición2	-0,179	0,02	-10,34	0,00	-0,21	-0,14	Posición2	-0,301	0,02	-18,77	0,00	-0,33	-0,27
Posición3	0,051	0,02	2,39	0,02	0,01	0,09	Posición3	0,029	0,03	1,05	0,29	-0,03	0,08
Sur	0,129	0,02	6,20	0,00	0,09	0,17	Edad	0,125	0,03	4,95	0,00	0,08	0,17
Sudeste	0,176	0,02	10,14	0,00	0,14	0,21	Sudeste	0,101	0,01	7,65	0,00	0,08	0,13
Constante	-1,952	0,07	-26,19	0,00	-2,10	-1,81	Constante	-1,766	0,07	-26,69	0,00	-1,90	-1,64
q90 R ² : 0,2893							q90 R ² : 0,28						
Jefe	0,014	0,03	0,49	0,62	-0,04	0,07	Jefe	0,002	0,02	0,08	0,94	-0,05	0,05
Edad	0,076	0,01	12,35	0,00	0,06	0,09	Edad	0,067	0,01	9,77	0,00	0,05	0,08
Edad2	-0,001	0,00	-7,84	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-6,99	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,216	0,05	4,02	0,00	0,11	0,32	Educ2	0,250	0,03	7,53	0,00	0,19	0,32
Educ3	0,544	0,05	11,20	0,00	0,45	0,64	Educ3	0,485	0,05	10,11	0,00	0,39	0,58
Educ4	1,067	0,05	22,51	0,00	0,97	1,16	Educ4	0,928	0,05	19,85	0,00	0,84	1,02
Educ5	1,623	0,05	32,45	0,00	1,53	1,72	Educ5	1,568	0,05	28,95	0,00	1,46	1,67
Educ6	2,240	0,05	47,30	0,00	2,15	2,33	Educ6	2,380	0,07	32,61	0,00	2,24	2,52
Posición2	-0,030	0,03	-0,88	0,38	-0,10	0,04	Posición2	-0,157	0,03	-6,06	0,00	-0,21	-0,11
Posición3	0,294	0,03	9,49	0,00	0,23	0,35	Posición3	0,348	0,04	8,96	0,00	0,27	0,42
Sur	-0,012	0,03	-0,44	0,66	-0,07	0,04	Sur	-0,083	0,04	-1,86	0,06	-0,17	0,00
Sudeste	0,071	0,03	2,54	0,01	0,02	0,13	Sudeste	0,010	0,02	0,43	0,67	-0,04	0,06
Constante	-1,275	0,09	-13,95	0,00	-1,45	-1,10	Constante	-1,077	0,11	-9,60	0,00	-1,30	-0,86

^a D.E. = Desviación estándar.

^b Int. conf. = Intervalo de confianza.

Continuación Apéndice A

Mujeres blancas (1995)							Mujeres negras (1995)						
	Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b			Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b	
q25 R ² : 0,23							q25 R ² : 0,17						
Jefe	0,031	0,01	2,55	0,01	0,01	0,05	Jefe	0,036	0,02	2,17	0,03	0,00	0,07
Edad	0,049	0,00	17,34	0,00	0,04	0,05	Edad	0,050	0,00	13,19	0,00	0,04	0,06
Edad2	0,000	0,00	-13,12	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-9,84	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,159	0,03	4,60	0,00	0,09	0,23	Educ2	0,121	0,03	3,99	0,00	0,06	0,18
Educ3	0,340	0,03	11,33	0,00	0,28	0,40	Educ3	0,303	0,02	14,22	0,00	0,26	0,34
Educ4	0,589	0,03	17,12	0,00	0,52	0,66	Educ4	0,528	0,03	18,59	0,00	0,47	0,58
Educ5	1,066	0,03	34,93	0,00	1,01	1,13	Educ5	0,908	0,03	33,68	0,00	0,86	0,96
Educ6	1,883	0,03	54,05	0,00	1,81	1,95	Educ6	1,862	0,05	38,71	0,00	1,77	1,96
Posición2	-0,113	0,01	-13,56	0,00	-0,13	-0,10	Posición2	-0,139	0,01	-15,77	0,00	-0,16	-0,12
Posición3	-0,025	0,01	-1,80	0,07	-0,05	0,00	Posición3	-0,013	0,02	-0,73	0,47	-0,05	0,02
Sur	0,261	0,01	19,68	0,00	0,24	0,29	Sur	0,306	0,02	13,15	0,00	0,26	0,35
Sudeste	0,244	0,02	15,57	0,00	0,21	0,27	Sudeste	0,215	0,01	15,47	0,00	0,19	0,24
Constante	-1,572	0,05	-31,49	0,00	-1,67	-1,47	Constante	-1,640	0,07	-23,39	0,00	-1,78	-1,50
q50 R ² : 0,26							q50 R ² : 0,20						
Jefe	0,031	0,01	2,27	0,02	0,00	0,06	Jefe	0,032	0,02	1,88	0,06	0,00	0,07
Edad	0,062	0,00	17,80	0,00	0,05	0,07	Edad	0,058	0,00	12,71	0,00	0,05	0,07
Edad2	-0,001	0,00	-13,62	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-9,65	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,173	0,03	6,10	0,00	0,12	0,23	Educ2	0,164	0,03	6,36	0,00	0,11	0,21
Educ3	0,389	0,02	16,50	0,00	0,34	0,44	Educ3	0,363	0,02	14,93	0,00	0,32	0,41
Educ4	0,666	0,03	24,78	0,00	0,61	0,72	Educ4	0,656	0,04	17,83	0,00	0,58	0,73
Educ5	1,243	0,02	60,96	0,00	1,20	1,28	Educ5	1,127	0,03	44,37	0,00	1,08	1,18
Educ6	2,009	0,02	85,97	0,00	1,96	2,05	Educ6	2,036	0,03	60,90	0,00	1,97	2,10
Posición2	-0,046	0,01	-6,11	0,00	-0,06	-0,03	Posición2	-0,064	0,01	-5,28	0,00	-0,09	-0,04
Posición3	0,163	0,01	12,25	0,00	0,14	0,19	Posición3	0,167	0,02	10,87	0,00	0,14	0,20
Sur	0,248	0,01	19,02	0,00	0,22	0,27	Sur	0,331	0,03	11,44	0,00	0,27	0,39
Sudeste	0,249	0,01	17,35	0,00	0,22	0,28	Sudeste	0,239	0,02	13,69	0,00	0,20	0,27
Contanste	-1,537	0,07	-22,78	0,00	-1,67	-1,40	Constante	-1,584	0,08	-19,34	0,00	-1,74	-1,42
q90 R ² : 0,27							q90 R ² : 0,24						
Jefe	0,073	0,02	3,39	0,00	0,03	0,12	Jefe	0,001	0,02	0,03	0,98	-0,04	0,04
Edad	0,077	0,01	13,57	0,00	0,07	0,09	Edad	0,073	0,00	14,61	0,00	0,06	0,08
Edad2	-0,001	0,00	-10,67	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-11,44	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,151	0,04	3,60	0,00	0,07	0,23	Educ2	0,169	0,05	3,35	0,00	0,07	0,27
Educ3	0,455	0,04	12,23	0,00	0,38	0,53	Educ3	0,408	0,04	9,48	0,00	0,32	0,49
Educ4	0,802	0,05	16,08	0,00	0,70	0,90	Dduc4	0,816	0,05	16,21	0,00	0,72	0,91
Educ5	1,462	0,04	37,18	0,00	1,38	1,54	Dduc5	1,358	0,04	30,60	0,00	1,27	1,44
Educ6	2,155	0,05	47,57	0,00	2,07	2,24	Dduc6	2,262	0,05	42,84	0,00	2,16	2,37
Posición2	0,170	0,02	7,91	0,00	0,13	0,21	Posición2	0,128	0,02	6,61	0,00	0,09	0,17
Posición3	0,436	0,03	13,13	0,00	0,37	0,50	Posición3	0,545	0,03	19,07	0,00	0,49	0,60
Sur	0,121	0,03	3,97	0,00	0,06	0,18	Sur	0,307	0,04	8,27	0,00	0,23	0,38
Sudeste	0,163	0,03	6,45	0,00	0,11	0,21	Sudeste	0,294	0,02	12,75	0,00	0,25	0,34
Constante	-1,103	0,12	-9,51	0,00	-1,33	-0,88	Constante	-1,278	0,10	-12,28	0,00	-1,48	-1,07

^a D.E. = Desviación estándar.^b Int. conf. = Intervalo de confianza.

Continuación Apéndice A

Mujeres blancas (2001)							Mujeres negras (2001)						
	Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b			Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b	
q25 R ² : 0,22							q25 R ² : 0,17						
Jefe	-0,003	0,01	-0,20	0,84	-0,03	0,03	Jefe	0,006	0,01	0,52	0,60	-0,02	0,03
Edad	0,054	0,00	16,07	0,00	0,05	0,06	Edad	0,054	0,00	21,07	0,00	0,05	0,06
Edad2	-0,001	0,00	-12,69	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-14,19	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,150	0,03	5,78	0,00	0,10	0,20	Educ2	0,171	0,02	8,25	0,00	0,13	0,21
Educ3	0,304	0,02	13,01	0,00	0,26	0,35	Educ3	0,310	0,02	15,26	0,00	0,27	0,35
Educ4	0,538	0,03	20,92	0,00	0,49	0,59	Educ4	0,505	0,02	20,88	0,00	0,46	0,55
Educ5	0,874	0,02	35,93	0,00	0,83	0,92	Educ5	0,804	0,03	31,93	0,00	0,75	0,85
Educ6	1,794	0,02	80,50	0,00	1,75	1,84	Educ6	1,789	0,03	61,10	0,00	1,73	1,85
Posición2	-0,109	0,01	-12,61	0,00	-0,13	-0,09	Posición2	-0,177	0,01	-21,80	0,00	-0,19	-0,16
Posición3	-0,224	0,02	-9,58	0,00	-0,27	-0,18	Posición3	-0,419	0,02	-25,09	0,00	-0,45	-0,39
Sur	0,223	0,01	18,78	0,00	0,20	0,25	Sur	0,228	0,02	9,27	0,00	0,18	0,28
Sudeste	0,226	0,01	23,65	0,00	0,21	0,25	Sudeste	0,188	0,01	22,96	0,00	0,17	0,20
Constante	-1,590	0,07	-23,06	0,00	-1,73	-1,46	Constante	-1,658	0,05	-32,08	0,00	-1,76	-1,56
q50 R ² : 0,26							q50 R ² : 0,18						
Jefe	0,013	0,01	1,93	0,05	0,00	0,03	jefe	0,016	0,01	1,73	0,08	0,00	0,03
Edad	0,059	0,00	22,69	0,00	0,05	0,06	Edad	0,049	0,00	16,30	0,00	0,04	0,05
Edad2	-0,001	0,00	-16,64	0,00	0,00	0,00	Edad2	0,000	0,00	-11,68	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,133	0,02	5,91	0,00	0,09	0,18	Educ2	0,131	0,02	5,65	0,00	0,09	0,18
Educ3	0,314	0,02	14,78	0,00	0,27	0,36	Educ3	0,278	0,02	13,12	0,00	0,24	0,32
Educ4	0,570	0,02	23,17	0,00	0,52	0,62	Educ4	0,499	0,02	22,83	0,00	0,46	0,54
Educ5	1,019	0,02	46,07	0,00	0,98	1,06	Educ5	0,876	0,02	41,72	0,00	0,83	0,92
Educ6	1,913	0,02	79,60	0,00	1,87	1,96	Educ6	1,878	0,03	69,17	0,00	1,83	1,93
Posición2	-0,004	0,01	-0,62	0,53	-0,02	0,01	Posición2	-0,059	0,01	-7,85	0,00	-0,07	-0,04
Posición3	-0,011	0,02	-0,63	0,53	-0,04	0,02	Posición3	-0,104	0,01	-7,21	0,00	-0,13	-0,08
Sur	0,179	0,01	17,31	0,00	0,16	0,20	Sur	0,205	0,02	9,99	0,00	0,17	0,25
Sudeste	0,206	0,01	16,47	0,00	0,18	0,23	Sudeste	0,190	0,01	24,05	0,00	0,17	0,20
Constante	-1,463	0,05	-28,58	0,00	-1,56	-1,36	Constante	-1,307	0,06	-22,45	0,00	-1,42	-1,19
q90 R ² : 0,29							q90 R ² : 0,23						
Jefe	0,048	0,02	2,51	0,01	0,01	0,08	Jefe	0,036	0,02	2,04	0,04	0,00	0,07
Edad	0,064	0,00	15,63	0,00	0,06	0,07	Edad	0,061	0,01	9,94	0,00	0,05	0,07
Edad2	-0,001	0,00	-9,36	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-7,39	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,217	0,06	3,92	0,00	0,11	0,33	Educ2	0,122	0,03	3,87	0,00	0,06	0,18
Educ3	0,329	0,04	7,85	0,00	0,25	0,41	Educ3	0,252	0,02	10,67	0,00	0,21	0,30
Educ4	0,692	0,05	13,85	0,00	0,59	0,79	Educ4	0,536	0,03	20,84	0,00	0,49	0,59
Educ5	1,284	0,04	31,74	0,00	1,20	1,36	Educ5	1,053	0,02	44,31	0,00	1,01	1,10
Educ6	2,185	0,04	49,33	0,00	2,10	2,27	Educ6	2,134	0,03	62,51	0,00	2,07	2,20
Posición2	0,187	0,02	10,51	0,00	0,15	0,22	Posición2	0,179	0,02	9,00	0,00	0,14	0,22
Posición3	0,343	0,02	15,72	0,00	0,30	0,39	Posición3	0,403	0,03	12,65	0,00	0,34	0,47
Sur	0,042	0,02	1,95	0,05	0,00	0,09	Sur	0,194	0,03	6,11	0,00	0,13	0,26
Sudeste	0,122	0,02	6,12	0,00	0,08	0,16	Sudeste	0,192	0,01	15,60	0,00	0,17	0,22
Constante	-0,997	0,08	-12,80	0,00	-1,15	-0,84	Constante	-0,988	0,11	-9,14	0,00	-1,20	-0,78

^a D.E. = Desviación estándar.^b Int. conf. = Intervalo de confianza.

Continuación Apéndice A

Hombres blancos (1987)							Hombres negros (1987)						
	Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b			Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b	
q25 R ² : 0,24							q25 R ² : 0,16						
Jefe	0,351	0,01	27,86	0,00	0,33	0,38	Jefe	0,242	0,02	15,74	0,00	0,21	0,27
Edad	0,071	0,00	21,58	0,00	0,06	0,08	Edad	0,059	0,00	25,11	0,00	0,05	0,06
Edad2	-0,001	0,00	-19,91	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-22,31	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,318	0,03	10,84	0,00	0,26	0,37	Educ2	0,256	0,02	12,38	0,00	0,22	0,30
Educ3	0,574	0,02	25,45	0,00	0,53	0,62	Educ3	0,461	0,02	19,75	0,00	0,42	0,51
Educ4	0,887	0,03	27,77	0,00	0,82	0,95	Educ4	0,670	0,02	28,77	0,00	0,62	0,72
Educ5	1,377	0,03	50,60	0,00	1,32	1,43	Educ5	1,140	0,02	54,27	0,00	1,10	1,18
Educ6	2,138	0,03	69,61	0,00	2,08	2,20	Educ6	2,072	0,05	41,51	0,00	1,97	2,17
Posición2	-0,135	0,01	-11,35	0,00	-0,16	-0,11	Posición2	-0,208	0,01	-15,36	0,00	-0,23	-0,18
Posición3	-0,026	0,02	-1,20	0,23	-0,07	0,02	Posición3	0,030	0,02	1,58	0,11	-0,01	0,07
Sur	0,142	0,01	11,50	0,00	0,12	0,17	Sur	0,035	0,03	1,32	0,19	-0,02	0,09
Sudeste	0,193	0,01	13,66	0,00	0,17	0,22	Sudeste	0,074	0,02	4,79	0,00	0,04	0,10
Constante	-2,006	0,05	-36,54	0,00	-2,11	-1,90	Constante	-1,630	0,05	-32,67	0,00	-1,73	-1,53
q50 R ² : 0,28							q50 R ² : 0,20						
Jefe	0,327	0,01	26,68	0,00	0,30	0,35	Jefe	0,264	0,02	15,07	0,00	0,23	0,30
Edad	0,083	0,00	29,90	0,00	0,08	0,09	Edad	0,073	0,00	21,39	0,00	0,07	0,08
Edad2	-0,001	0,00	-26,53	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-20,75	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,323	0,02	17,40	0,00	0,29	0,36	Educ2	0,298	0,02	14,76	0,00	0,26	0,34
Educ3	0,636	0,02	37,82	0,00	0,60	0,67	Educ3	0,533	0,03	19,73	0,00	0,48	0,59
Educ4	0,994	0,03	37,81	0,00	0,94	1,05	Educ4	0,817	0,03	28,87	0,00	0,76	0,87
Educ5	1,522	0,02	67,75	0,00	1,48	1,57	Educ5	1,349	0,03	46,81	0,00	1,29	1,41
Educ6	2,239	0,02	99,91	0,00	2,19	2,28	Educ6	2,246	0,04	51,26	0,00	2,16	2,33
Posición2	-0,036	0,01	-2,52	0,01	-0,06	-0,01	Posición2	-0,145	0,01	-11,87	0,00	-0,17	-0,12
Posición3	0,064	0,01	4,38	0,00	0,04	0,09	Posición3	0,122	0,02	7,84	0,00	0,09	0,15
Sur	0,086	0,01	6,16	0,00	0,06	0,11	Sur	0,026	0,03	0,88	0,38	-0,03	0,08
Sudeste	0,164	0,01	14,62	0,00	0,14	0,19	Sudeste	0,074	0,02	4,90	0,00	0,04	0,10
Constante	-1,906	0,05	-42,00	0,00	-1,99	-1,82	Constante	-1,618	0,06	-26,19	0,00	-1,74	-1,50
q90 R ² : 0,31							q90 R ² : 0,24						
Jefe	0,309	0,03	12,18	0,00	0,26	0,36	Jefe	0,291	0,02	12,33	0,00	0,24	0,34
Edad	0,085	0,01	16,23	0,00	0,07	0,10	Edad	0,080	0,01	14,91	0,00	0,07	0,09
Edad2	-0,001	0,00	-11,83	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-11,58	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,374	0,04	8,94	0,00	0,29	0,46	Educ2	0,282	0,02	12,66	0,00	0,24	0,33
Educ3	0,708	0,04	16,02	0,00	0,62	0,79	Educ3	0,565	0,03	18,58	0,00	0,51	0,63
Educ4	1,134	0,04	25,23	0,00	1,05	1,22	Educ4	0,912	0,03	26,87	0,00	0,85	0,98
Educ5	1,675	0,03	50,09	0,00	1,61	1,74	Educ5	1,548	0,04	44,17	0,00	1,48	1,62
Educ6	2,279	0,03	67,02	0,00	2,21	2,35	Educ6	2,220	0,04	53,48	0,00	2,14	2,30
Posición2	0,229	0,03	8,55	0,00	0,18	0,28	Posición2	0,075	0,01	5,45	0,00	0,05	0,10
Posición3	0,225	0,02	10,68	0,00	0,18	0,27	Posición3	0,245	0,02	11,63	0,00	0,20	0,29
Sur	-0,059	0,02	-2,89	0,00	-0,10	-0,02	Sur	-0,073	0,04	-1,78	0,08	-0,15	0,01
Sudeste	0,030	0,02	1,40	0,16	-0,01	0,07	Sudeste	-0,001	0,02	-0,09	0,93	-0,03	0,03
Constante	-1,263	0,08	-15,70	0,00	-1,42	-1,11	Constante	-1,070	0,09	-12,32	0,00	-1,24	-0,90

^a D.E. = Desviación estándar.^b Int. conf. = Intervalo de confianza.

Continuación Apéndice A

Hombres blancos (1995)							Hombres negros (1995)						
	Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b			Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b	
q25 R ² : 0,23							q25 R ² : 0,17						
Jefe	0,289	0,02	17,08	0,00	0,26	0,32	Jefe	0,204	0,01	15,14	0,00	0,18	0,23
Edad	0,058	0,00	17,39	0,00	0,05	0,06	Edad	0,056	0,00	19,77	0,00	0,05	0,06
Edad2	-0,001	0,00	-15,55	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-18,55	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,294	0,03	11,29	0,00	0,24	0,35	Educ2	0,247	0,02	13,02	0,00	0,21	0,28
Educ3	0,554	0,02	26,64	0,00	0,51	0,59	Educ3	0,443	0,02	23,39	0,00	0,41	0,48
Educ4	0,823	0,02	38,04	0,00	0,78	0,87	Educ4	0,652	0,02	31,63	0,00	0,61	0,69
Educ5	1,249	0,02	51,33	0,00	1,20	1,30	Educ5	1,049	0,02	45,58	0,00	1,00	1,09
Educ6	2,139	0,03	83,19	0,00	2,09	2,19	Educ6	2,036	0,07	30,24	0,00	1,90	2,17
Posición2	-0,096	0,01	-7,57	0,00	-0,12	-0,07	Posición2	-0,136	0,01	-16,27	0,00	-0,15	-0,12
Posición3	-0,092	0,01	-6,76	0,00	-0,12	-0,07	Posición3	-0,071	0,01	-7,90	0,00	-0,09	-0,05
Sur	0,229	0,02	13,69	0,00	0,20	0,26	Sur	0,233	0,02	11,11	0,00	0,19	0,27
Sudeste	0,269	0,01	21,10	0,00	0,24	0,29	Sudeste	0,218	0,01	27,10	0,00	0,20	0,23
Constante	-1,715	0,06	-28,32	0,00	-1,83	-1,60	Constante	-1,574	0,05	-29,14	0,00	-1,68	-1,47
q50 R ² : 0,26							q50 R ² : 0,20						
Jefe	0,265	0,02	15,75	0,00	0,23	0,30	Jefe	0,229	0,01	20,95	0,00	0,21	0,25
Edad	0,065	0,00	19,90	0,00	0,06	0,07	Edad	0,066	0,00	38,19	0,00	0,06	0,07
Edad2	-0,001	0,00	-16,98	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-35,79	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,301	0,02	12,83	0,00	0,26	0,35	Educ2	0,255	0,02	14,79	0,00	0,22	0,29
Educ3	0,586	0,02	27,56	0,00	0,54	0,63	Educ3	0,477	0,02	27,08	0,00	0,44	0,51
Educ4	0,904	0,02	39,91	0,00	0,86	0,95	Educ4	0,745	0,02	45,54	0,00	0,71	0,78
Educ5	1,388	0,02	73,05	0,00	1,35	1,42	Educ5	1,221	0,02	63,82	0,00	1,18	1,26
Educ6	2,249	0,02	97,39	0,00	2,20	2,29	Educ6	2,198	0,04	54,75	0,00	2,12	2,28
Posición2	0,011	0,01	1,01	0,31	-0,01	0,03	Posición2	-0,072	0,01	-11,53	0,00	-0,08	-0,06
Posición3	0,011	0,01	0,77	0,44	-0,02	0,04	Posición3	0,065	0,01	6,37	0,00	0,04	0,08
Sur	0,182	0,01	12,95	0,00	0,15	0,21	Sur	0,207	0,02	11,48	0,00	0,17	0,24
Sudeste	0,243	0,01	17,83	0,00	0,22	0,27	Sudeste	0,242	0,01	27,08	0,00	0,22	0,26
Constante	-1,521	0,05	-29,87	0,00	-1,62	-1,42	Constante	-1,491	0,04	-36,70	0,00	-1,57	-1,41
q90 R ² : 0,30							q90 R ² : 0,24						
Jefe	0,233	0,02	9,95	0,00	0,19	0,28	Jefe	0,254	0,02	15,09	0,00	0,22	0,29
Edad	0,070	0,01	12,86	0,00	0,06	0,08	Edad	0,080	0,01	13,26	0,00	0,07	0,09
Edad2	-0,001	0,00	-9,20	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-9,69	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,306	0,05	6,48	0,00	0,21	0,40	Educ2	0,253	0,02	12,20	0,00	0,21	0,29
Educ3	0,598	0,04	13,64	0,00	0,51	0,68	Educ3	0,559	0,02	28,36	0,00	0,52	0,60
Educ4	0,989	0,05	20,89	0,00	0,90	1,08	Educ4	0,901	0,03	26,76	0,00	0,83	0,97
Educ5	1,506	0,04	40,38	0,00	1,43	1,58	Educ5	1,439	0,03	45,48	0,00	1,38	1,50
Educ6	2,239	0,05	45,47	0,00	2,14	2,34	Educ6	2,294	0,05	46,09	0,00	2,20	2,39
Posición2	0,259	0,02	14,85	0,00	0,23	0,29	Posición2	0,164	0,02	8,56	0,00	0,13	0,20
Posición3	0,238	0,02	10,43	0,00	0,19	0,28	Posición3	0,228	0,02	13,43	0,00	0,19	0,26
Sur	0,074	0,02	3,70	0,00	0,03	0,11	Sur	0,158	0,02	6,68	0,00	0,11	0,20
Sudeste	0,144	0,02	8,46	0,00	0,11	0,18	Sudeste	0,176	0,02	8,67	0,00	0,14	0,22
Constante	-0,874	0,09	-9,47	0,00	-1,05	-0,69	Constante	-1,175	0,10	-12,17	0,00	-1,36	-0,99

^a D.E. = Desviación estándar.^b Int. conf. = Intervalo de confianza.

Conclusión Apéndice A

Hombres blancos (2001)							Hombres negros (2001)						
	Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b			Coef.	D.E. ^a	t	P> t	95% Int. conf. ^b	
q25 R ² : 0,22							q25 R ² : 0,15						
Jefe	0,217	0,01	18,07	0,00	0,19	0,24	Jefe	0,137	0,01	16,05	0,00	0,12	0,15
Edad	0,056	0,00	20,98	0,00	0,05	0,06	Edad	0,055	0,00	23,66	0,00	0,05	0,06
Edad2	-0,001	0,00	-18,19	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-20,43	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,196	0,03	7,76	0,00	0,15	0,25	Educ2	0,177	0,02	10,51	0,00	0,14	0,21
Educ3	0,436	0,02	18,78	0,00	0,39	0,48	Educ3	0,376	0,01	26,32	0,00	0,35	0,40
Educ4	0,662	0,02	33,23	0,00	0,62	0,70	Educ4	0,567	0,02	32,69	0,00	0,53	0,60
Educ5	1,001	0,02	42,43	0,00	0,95	1,05	Educ5	0,829	0,02	49,49	0,00	0,80	0,86
Educ6	1,956	0,03	66,71	0,00	1,90	2,01	Educ6	1,851	0,03	55,08	0,00	1,79	1,92
Posición2	-0,100	0,01	-10,45	0,00	-0,12	-0,08	Posición2	-0,174	0,01	-14,54	0,00	-0,20	-0,15
Posición3	-0,191	0,01	-15,92	0,00	-0,21	-0,17	Posición3	-0,284	0,01	-29,71	0,00	-0,30	-0,27
Sur	0,231	0,01	19,92	0,00	0,21	0,25	Sur	0,192	0,02	12,69	0,00	0,16	0,22
Sudeste	0,251	0,01	18,25	0,00	0,22	0,28	Sudeste	0,173	0,01	20,35	0,00	0,16	0,19
Constante	-1,627	0,05	-30,17	0,00	-1,73	-1,52	Constante	-1,486	0,04	-34,41	0,00	-1,57	-1,40
q50 R ² : 0,26							q50 R ² : 0,18						
Jefe	0,221	0,01	22,44	0,00	0,20	0,24	Jefe	0,156	0,01	16,33	0,00	0,14	0,17
Edad	0,067	0,00	31,21	0,00	0,06	0,07	Edad	0,062	0,00	34,13	0,00	0,06	0,07
Edad2	-0,001	0,00	-25,71	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-28,22	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,218	0,02	8,78	0,00	0,17	0,27	Educ2	0,196	0,02	10,72	0,00	0,16	0,23
Educ3	0,482	0,02	25,05	0,00	0,44	0,52	Educ3	0,409	0,01	31,16	0,00	0,38	0,43
Educ4	0,748	0,02	35,17	0,00	0,71	0,79	Educ4	0,605	0,01	48,90	0,00	0,58	0,63
Educ5	1,177	0,02	53,25	0,00	1,13	1,22	Educ5	1,005	0,01	85,07	0,00	0,98	1,03
Educ6	2,135	0,02	117,64	0,00	2,10	2,17	Educ6	2,015	0,04	47,85	0,00	1,93	2,10
Posición2	0,017	0,01	2,46	0,01	0,00	0,03	Posición2	-0,081	0,01	-6,92	0,00	-0,10	-0,06
Posición3	-0,049	0,01	-3,89	0,00	-0,07	-0,02	Posición3	-0,112	0,01	-9,49	0,00	-0,13	-0,09
Sur	0,167	0,01	14,27	0,00	0,14	0,19	Sur	0,192	0,01	14,49	0,00	0,17	0,22
Sudeste	0,224	0,01	19,64	0,00	0,20	0,25	Sudeste	0,179	0,01	19,08	0,00	0,16	0,20
Constante	-1,592	0,05	-33,83	0,00	-1,68	-1,50	Constante	-1,432	0,03	-46,78	0,00	-1,49	-1,37
q90 R ² : 0,31							q90 R ² : 0,24						
Jefe	0,225	0,02	10,76	0,00	0,18	0,27	Jefe	0,174	0,01	11,83	0,00	0,15	0,20
Edad	0,079	0,00	21,19	0,00	0,07	0,09	Edad	0,074	0,00	19,36	0,00	0,07	0,08
Edad2	-0,001	0,00	-17,25	0,00	0,00	0,00	Edad2	-0,001	0,00	-13,00	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,178	0,05	3,51	0,00	0,08	0,28	Educ2	0,212	0,03	7,15	0,00	0,15	0,27
Educ3	0,426	0,04	11,30	0,00	0,35	0,50	Educ3	0,455	0,03	15,49	0,00	0,40	0,51
Educ4	0,789	0,04	21,72	0,00	0,72	0,86	Educ4	0,760	0,02	37,53	0,00	0,72	0,80
Educ5	1,324	0,04	32,93	0,00	1,25	1,40	Educ5	1,304	0,03	52,14	0,00	1,25	1,35
Educ6	2,227	0,04	51,59	0,00	2,14	2,31	Educ6	2,280	0,03	69,16	0,00	2,22	2,35
Posición2	0,237	0,02	13,13	0,00	0,20	0,27	Posición2	0,145	0,02	8,41	0,00	0,11	0,18
Posición3	0,177	0,02	7,81	0,00	0,13	0,22	Posición3	0,123	0,02	5,76	0,00	0,08	0,16
Sur	0,010	0,02	0,57	0,57	-0,02	0,04	Sur	0,035	0,04	0,83	0,41	-0,05	0,12
Sudeste	0,079	0,02	3,76	0,00	0,04	0,12	Sudeste	0,103	0,01	9,17	0,00	0,08	0,13
Constante	-1,086	0,07	-15,02	0,00	-1,23	-0,94	Constante	-1,128	0,06	-17,80	0,00	-1,25	-1,00

^a D.E. = Desviación estándar.^b Int. conf. = Intervalo de confianza.

APÉNDICE B

Pruebas F de significación

1987			1995			2001	
F (gl 1, gl2)			F (gl 1, gl2)			F (gl 1, gl2)	
Hombres blancos							
25°	F (18,28249)		10 342,17	F (18,32326)	13 627,4	F (18,36467)	5 728,31
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
50°	F (18,28249)		65 549,1	F (18,32326)	4 708,92	F (18,36467)	13 175,57
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
90°	F (18,28249)		34 868,99	F (18,32326)	5 676,31	F (18,36467)	4 464,48
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
Hombres negros							
25°	F (18,22050)		4 185,65	F (18,27241)	3 010,82	F (18,34695)	446 825,4
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
50°	F (18,22050)		2 808,88	F (18,27241)	14 715,16	F (18,34695)	28 610,58
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
90°	F (18,22050)		6 863,78	F (18,27241)	46 695,01	F (18,34695)	26 216,4
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
Mujeres blancas							
25°	F (18,16972)		7 714,6	F (18,22450)	5 103,57	F (18,27460)	2 255,21
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
50°	F (18,16972)		9 222,14	F (18,22450)	9 021,84	F (18,27460)	6 080,06
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
90°	F (18,16972)		6 319,44	F (18,22450)	1 436,77	F (18,27460)	5 573,95
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
Mujeres negras							
25°	F (18,13162)		1 666,2	F (18,17406)	17 226,23	F (18,22619)	32 471,33
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
50°	F (18,13162)		2 200,58	F (18,17406)	12 836,92	F (18,22619)	21 361,02
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	
90°	F (18,13162)		32 321,38	F (18,17406)	2 000,94	F (18,22619)	66 6713,3
		Prob > F		0 Prob > F	0 Prob > F	0	

Bibliografía

- Arabsheibani, G.R., F.G. Carneiro y A. Henley (2003): *Gender Wage Differentials in Brazil: Trends over a Turbulent Era*, Policy Research Working Paper, N° 3148, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible también en http://www.users.abec.ac.uk/arh/brazil_gander_wagegap_2003.pdf
- Blom, A., L. Holm-Nielsen y D. Verner (2001): *Education, Earnings and Inequality in Brazil 1982-9: Implications for Education Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en <http://www1.worldbank.org/education/tertiary/documents/education%20earnings%20and%20inequality%20in%20brazil.pdf>
- Buchinsky, M. (1998): Recent advances in quantile regression models: a practical guideline for empirical research, *Journal of Human Resources*, vol. 33, N° 1, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press. Disponible en <http://www.econ.brown.edu/~buchins/jhr597.ps>
- Deaton, A. (1995): Data and econometric tools for development analysis, en J. Berhman y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier.
- Henriques, R. (2001): *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*, Texto para discussão, N° 807, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Juhn, C., K.M. Murphy y B. Pierce (1993): Wage inequality and the rise in returns to skill, *Journal of Political Economy*, vol. 101, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- Koenker, R. (2000): *Quantile Regression*, Urbana-Champaign, Department of Economics, University of Illinois. Disponible en <http://www.econ.uiuc.edu/~roger/research/rq/rq.pdf>
- Koenker, R. y G. Basset (1978): Regression quantiles, *Econometrica*, vol. 46, Nueva York, The Econometric Society.
- (1982): Robust test for heteroscedasticity based on regression quantiles, *Econometrica*, vol. 50, Nueva York, The Econometric Society.
- Langoni, C.G. (1973): *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil*, Río de Janeiro, Expressão e Cultura.
- Maciel, M.C., A.C. Campêlo y M.C.F. Raposo (2001): A dinâmica das mudanças na distribuição salarial e no retorno em educação para mulheres: uma aplicação de regressão quantílica, *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia*, Salvador.
- Menezes Filho, N.A., R. Fernandes y P. Picchetti (2000): The distribution of male wages in Brazil: some stylised facts, en R. Henriques (org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Oliveira, A.M.C.H. (2002): *Estudando mudanças ao longo do tempo: análises longitudinais do mercado de trabalho brasileiro*, tesis, Belo Horizonte, Universidad Federal de Minas Gerais.
- Oliveira, L.E.G., R.M. Porcado y T.C.N. Araújo (1985): *O lugar do negro na força de trabalho*, Río de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE).
- Silveira Neto, R.M. y A.K. Campêlo (2003): *Radiografando as disparidades regionais de renda no Brasil: evidências a partir de regressões quantílicas*, Pernambuco, Universidad Federal de Pernambuco (UFPE). Disponible en <http://www.bnb.gov.br/eventosbn/projforumeconomia2003/docs/mesa%2002%20-%2010.pdf>

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista*, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la *Revista* pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán sometidos a la opinión de jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: revista@cepal.org o por correo regular, en un CD o disquete, a: **Revista de la CEPAL**, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No deben enviarse textos en PDF.

Guía de estilo:

Los *títulos* no deben ser innecesariamente largos.

Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con superíndices (*superscript*).

Cuadros y gráficos

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “*picture*” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:

Insertar gráfico 1

Insertar cuadro 1

- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.
- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.
- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas antes del Índice de la *Revista*.
- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas en superíndice (*superscript*).
- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

Siglas y abreviaturas

- No se deberá usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.
- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.

La Revista de la CEPAL en Internet

www.cepal.org
www.cepal.cl

www.eclac.org
www.eclac.cl



- ☐ Suscripción por tres números
- ☐ Suscripción por seis números
- ☐ Ejemplares sueltos

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel.: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de CH\$ / US\$. (Para exterior: **sobre plaza USA. / No enviar giros postales**).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

- ☐ Favor cargar tarjeta de crédito ☐ Diners ☐ MasterCard ☐ Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

- ☐ Subscription for three issues
- ☐ Subscription for six issues
- ☐ Single issues

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque (*) No. drawn on the following bank:

in the amount of CH\$ / US\$. (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank.** / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

- ☐ Please charge my credit Card ☐ Diners ☐ MasterCard ☐ Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN

Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Annual subscription costs are US\$35. The price of single issues is US\$15, shipping costs included. The cost of a two-year subscription is US\$60.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005/2006, LC/G.2313-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

La edición 2005-2006 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en seis capítulos.

En el capítulo I se analizan las tendencias recientes de la economía y el comercio internacionales, los flujos de capitales y el desempeño comercial de la región. Asimismo, se examinan los determinantes de la evolución de los desequilibrios externos; el comportamiento de las economías de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea; el precio del petróleo; las tasas de interés y los tipos de cambio. Se presentan proyecciones sobre el comercio en la región en 2006 y 2007 y se analizan los principales factores de riesgo que podrían afectar el actual escenario positivo.

En el capítulo II se examinan el desempeño económico reciente de China e India y las relaciones comerciales de esos dos países con América Latina y el Caribe. Aunque estas se han dinamizado en los últimos años, impulsadas, sobre todo, debido al interés por dar un acceso más seguro a los recursos naturales de América del Sur a los dos países asiáticos, la región sigue siendo para ellos un socio comercial poco explotado como proveedor y comprador.

En el capítulo III se analizan los temas más importantes tratados en el marco de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales con posterioridad a la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio realizada en la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Se observa que dicha reunión permitió reencauzar las negociaciones y llegar al acuerdo de avanzar en lo que respecta a la “ayuda para el comercio”, pero no se logró modificar el clima político requerido para tomar decisiones durante el primer semestre del año 2006, plazo en el que no fue posible adoptar un “paquete” aceptable para los principales involucrados. Para ello era indispensable el cumplimiento de requisitos específicos por parte de tres importantes actores: la Unión Europea, en materia de reducción de aranceles agrícolas; Estados Unidos, en la adopción de mayores compromisos de reducción de los subsidios a la producción del sector agrícola, y el Grupo de los 20, en lo que respecta a la reducción de los aranceles industriales y la adopción de compromisos sobre comercio de servicios. En el capítulo se concluye que el futuro de esta ronda de negociaciones, suspendida recientemente, se encuentra en una etapa incierta.

En el capítulo IV se examina el estado actual de la integración regional, para luego plantear la necesidad de reimpulsarla en sus diversas modalidades no solo con el propósito de estimular una mayor interrelación comercial dentro de la región, sino también para un mejor aprovechamiento de los nuevos acuerdos comerciales entre países y bloques regionales y el resto del mundo. Con tal objeto, se comparan varias modalidades que permitirían inducir un proceso de convergencia de las reglas comerciales que rigen los múltiples acuerdos de libre comercio vigentes en la región, incluidos los de integración subregional.

En el capítulo V se estudian algunos indicadores de competitividad de América Latina, que se comparan con los de un conjunto de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), exportadores destacados de recursos naturales. A continuación, se describe la estrategia de competitividad e innovación de Australia y Nueva Zelanda, que tienen una estructura de exportaciones similar a varios países de América del Sur; dicha estrategia se define como un caso exitoso de inserción internacional, basada en el desarrollo de la competitividad y la innovación tecnológica.

En el capítulo VI se pasa revista a las mayores pérdidas económicas producidas por la gripe aviar y la fiebre aftosa, dos enfermedades transfronterizas que figuran entre los mayores desafíos para el comercio mundial de carnes. En este capítulo se analizan varios estudios especializados sobre los costos económicos y sociales relacionados con los recientes brotes de estas enfermedades, se examinan los efectos comerciales que han tenido en los principales países exportadores de dichos productos y se proponen políticas regionales para hacer frente a sus consecuencias.

Otras publicaciones

Financiamiento para el desarrollo América Latina desde una perspectiva comparada, Libro de la CEPAL, N° 99, LC/G.2316-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.82, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2006, 389 páginas.

El acceso al financiamiento es un aspecto fundamental del proceso de desarrollo en las economías emergentes. En este innovador análisis del sector financiero en América Latina, Bárbara Stallings y Rogério Studart examinan las recientes transformaciones en la región, las comparan con las ocurridas en otras regiones y evalúan sus posibles alcances. Los autores plantean sus discrepancias con la nueva literatura sobre el financiamiento y el desarrollo que preconiza la eliminación de los bancos públicos, la sustitución de la regulación y la supervisión gubernamentales por el monitoreo privado y una integración más completa en los mercados de capitales internacionales. En su lugar, se pronuncian por un enfoque más equilibrado que ponga el acento en la situación particular de cada país y en el fortalecimiento del contexto institucional de los sistemas financieros.

Stallings y Studart comienzan analizando la liberalización financiera en América Latina desde 1990, y se preguntan bajo qué circunstancias es probable que ocurra una crisis financiera tras la liberalización. También estudian otros cambios relacionados con este proceso, como el sistema de propiedad del sector financiero, la regulación estatal de la actividad bancaria y el surgimiento de mercados de capitales como fuente alternativa de financiamiento. A lo largo de este libro, los autores comparan el sector financiero de América Latina con el mismo sector de Asia oriental, la región de mercado emergente que puede ofrecer las lecciones más interesantes, según sostienen.

Asimismo, se presentan tres estudios de caso que ilustran los cambios ocurridos en Chile, México y Brasil, países que tienen los sistemas financieros más sofisticados de América Latina. Se presta especial atención a la necesidad de superar dos tipos de fallas de mercado: la falta de financiamiento a largo plazo para la inversión y de acceso al crédito por parte de las pequeñas empresas. Por último, los autores ofrecen recomendaciones de políticas respecto del fortalecimiento de los bancos y los mercados de capitales

de América Latina, con el fin de que puedan desempeñar un papel más destacado en la promoción del desarrollo económico. Financiamiento para el desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada.

Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo de América Latina, Libro de la CEPAL, N° 92, LC/G.2322-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.124, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2006, 412 páginas.

El estructuralismo latinoamericano es ampliamente reconocido como una escuela de pensamiento que mostró gran capacidad para caracterizar con agudeza y originalidad los problemas del desarrollo económico y social de la región, y exhibió también vocación y aptitud para formular propuestas de políticas para superarlos. Una característica menos comentada de esta escuela es su lucidez para captar, desde su aparición, en las postrimerías de la década de 1940, hasta nuestros días, los cambios que se fueron sucediendo, tanto en la órbita interna de nuestros países como en su entorno exterior, y la consecuente virtud de ser capaz de revisar y actualizar sus diagnósticos y reformular sus recomendaciones de política.

La obra de Fernando Fajnzylber es una de las muestras más elocuentes de ese potencial de permanente renovación y perfeccionamiento. Aunque tuvo tempranas experiencias académicas y de política económica gubernamental, fue en un corto período, de menos de 20 años, actuando en varios organismos internacionales, que Fernando estudió la encrucijada en que se encontraba el desarrollo de nuestros países e identificó los rasgos cruciales del desafío económico y social por entonces emergente. Son bien recordadas sus contribuciones acerca del papel de la innovación tecnológica en el desarrollo, los mecanismos eficaces para su concepción y aplicación y las condiciones económicas e institucionales necesarias para que esos mecanismos operen. Son igualmente recordadas sus reflexiones sobre los papeles de los sectores público y privado para todo ello, así como la relación de estos procesos con la competitividad que requieren los mercados globales.

De igual manera se recuerdan sus análisis y reflexiones sobre la equidad distributiva, el nexo que debe guardar con el proceso de desarrollo económico y el papel central que la educación tiene como

—en sus palabras— “Eje de la Transformación Productiva con Equidad”, todo ello adecuadamente expuesto, en la mejor tradición de la CEPAL, con lúcidas referencias a los procesos sociales en que los actores relevantes están envueltos.

Es cierto que tales conceptos aparecen en buena medida ya en tempranos escritos de la CEPAL, pero ahí precisamente radica un gran mérito de la obra de nuestro autor: su pensamiento reconoce raíces que ayudan a nutrirlo, pero es él quien sabe obtener nuevos frutos adaptando las contribuciones de la CEPAL a la cambiante realidad y enriqueciéndolas con mejoradas propuestas de acción. La expresión culminante de todo ello es la propuesta de la CEPAL, cuyo título es precisamente “Transformación Productiva con Equidad”, cuya formulación Fernando Fajnzylber encabezó a principios de la década de los noventa y que ha guiado por muchos años el rumbo de la Comisión. Una muestra evidente de las virtudes de su contribución fue el hecho de que, aun desaparecido su principal ingeniero en 1991, esa contribución intelectual y práctica se siguió desarrollando en los años siguientes por parte de sus colegas, que ahondaron en sus implicaciones en campos tan vastos y disímiles como la integración económica, la inversión extranjera, el medio ambiente, la población y el sector fiscal.

El compilador del presente libro, Miguel Torres, tras reseñar aspectos humanos tan importantes como su entorno familiar, su niñez y adolescencia, analiza con maestría todos los aspectos de la vida intelectual de nuestro autor y sus contribuciones a la ciencia económica.

La publicación de este libro es el resultado de un esfuerzo conjunto de la CEPAL y del BID/INTAL, donde ambas instituciones han perseguido propósitos comunes. En primer término, estas páginas pretenden ampliar la difusión de la obra y las dimensiones personales de Fernando Fajnzylber. En segundo lugar, al reunir en un solo volumen los diversos trabajos, resulta más claro apreciar una doble dimensión del análisis. Por un lado, la evolución del propio pensamiento del autor, de su método de trabajo y de sus resultados. Por otro, el texto permite poner de relieve las preguntas que en su momento motivaron sus investigaciones: la exportación de manufacturas, la generación y difusión del progreso técnico, el papel de las empresas transnacionales en la región, el papel de la inversión extranjera, para citar solo algunas.



Publicaciones de la CEPAL / *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista de la CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006, 148 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2004-2005, 362 p.
- Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005, 212 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2004. 2005 trends, 204 p.
- Panorama social de América Latina, 2005, 442 p.
Social Panorama of Latin America, 2005, 440 p.
- Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005, 196 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2005, 188 p.
- La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005, 172 p.
Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2005, 190 p.
- Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2005, 442 p.

Libros de la CEPAL

- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.

- 85 Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 **Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma**, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 **Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes**, José Antonio Ocampo et Juan Martín (eds.), 2005, 236 p.
- 80 Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.) 2004, 416 p.
- 77 Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999, 2004, 300 p.
- 77 **A decade of social development in Latin America 1990-1999**, 2004, 308 p.
- 77 **Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999**, 2004, 300 p.
- 76 **A decade of light and shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s**, 2003, 366 p.
- 76 **Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90**, 2003, 401 p.
- 75 Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), 2003, 264 p.
- 74 Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta, Pedro Tejo (comp.), 2003, 416 p.
- 73 Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana, Daniela Simioni (comp.), 2003, 260 p.
- 72 Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe, 2003, 139 p.
- 72 **Road maps towards an information society in Latin America and the Caribbean**, 2003, 130 p.
- 71 Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma, Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), CEPAL/Michigan State University, 2003, 590 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective**, Barbara Stallings with Rogerio Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Seeking growth under financial volatility**, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory**, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, México, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.
- América Latina en la era global, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coords.), CEPAL/Alfaomega.
- El desarrollo económico en los albores del siglo XXI, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina, Carlos Guaipatin (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Medir la economía de los países según el sistema de cuentas nacionales, Michel Sérurier, CEPAL/Alfaomega, 2003, Colombia, 2003.
- Globalization and Development. A Latin American and Caribbean Perspective**, José Antonio Ocampo and Juan Martín (eds.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo y Juan Martín (eds.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2003.

Autonomía o ciudadanía incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina, Isabel Hernández, CEPAL/Pehuén, Chile, 2003.
El desarrollo de complejos forestales en América Latina, Néstor Bercovich y Jorge Katz (eds.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2003.

Cuadernos de la CEPAL

- 91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matias Renard (eds.), 2005, 144 p.
90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.
89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.
87 *Traffic congestion. The problem and how to deal with it*, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.
87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, Alberto Bull (comp.), 2003, 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD.
30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.
29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Información y desarrollo / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

Índice

- U El intercambio comercial y la
solución de controversias en
América del Sur. Preocupaciones y
desafíos en el camino hacia el ALCA
Valentina Delich 3
- U Efectos de un área de libre comercio
de las Américas: evaluación basada
en un modelo de equilibrio general
dinámico global
*Madanmohan Ghosh y Carolyn
MacLeod* 29
- U Inquietud en el sur: políticas
agropecuarias, comercio y pobreza
*Sam Laird, Ralf Peters y
David Vanzetti* 67
- U Introducción a estudios sobre
América Latina y China 93
- U Consecuencias para América Latina
del nuevo rol de China en la
economía internacional: el caso
argentino
*Carlos Galperin, Gustavo Girado
y Eduardo Rodríguez Díez* 95
- U La aparición de China en el
escenario económico mundial:
el caso de Brasil
Marcelo de Paiva Abreu 129
- U Consecuencias para la región de
América Latina y el Caribe de la
aparición de China en el escenario
económico mundial.
Documento informativo: el caso
de Chile
Sebastián Claro 163
- U Consecuencias para América
Latina del surgimiento de China
en el escenario económico
mundial: el caso de México
Rogelio Arellano 225
- U Presentación 40 años INTAL 267



socialismo
y participación 101
AGOSTO, 2006

Víctor Samuel Rivera
EL OTRO Y LOS ALDEANOS: *inesencialidad,
política y tauromaquia*

Gustavo Montoya
REVOLUCIÓN, SOCIALISMO Y UTOPIA. *La
obra de Alberto Flores Galindo*

Gerardo De Cárdenas Falcón
¿CÓMO LOGRAR EL DESARROLLO RURAL?
Situación y estrategias

Fernando Gonzalo Aguilera
LIDERAZGOS FEMENINOS EN EL PODER
Y GOBIERNOS LOCALES EN ÁMBITOS
RURALES

Luis Tejada Ripalda
LA REPRESENTACIÓN NACIONAL.
*A propósito de las opiniones de los jóvenes
universitarios sobre la democracia
realmente existente*

NOTICIA BIBLIOGRÁFICA

PUBLICACIONES RECIBIDAS

CEDEP
Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17
Teléfonos: (511) 460-2855 / 463-0099
Fax: (511) 461-6446
E-mail: cedep@cedepperu.org /
cendoc@cedepperu.org
Webb: www.cedepperu.org

Suscripciones:
Anual por 4 números:
Lima y Perú S/. 80.00 (incl. IGV)
América US\$ 65.00
Europa, Asia y África US\$ 70.00

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Fernando Porta, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 46

Abril-junio de 2006

Nº 181

ANDRÉS MALAMUD Y PHILIPPE C. SCHMITTER: La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur.

ANALÍA ERBES, VERÓNICA ROBERT, GABRIEL YOGUEL, JOSÉ BORELLO Y VIVIANA LEBEDINSKY: Regímenes tecnológico, de conocimiento y competencia en diferentes formas organizacionales: la dinámica entre difusión y apropiación.

MARCELO NAZARENO, SUSAN STOKES Y VALERIA BRUSCO: Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina.

CLAUDIO BELINI: Reestructurando el estado industrial: El caso de la privatización de la DiNIE, 1955-1962.

CLARA CRAVIOTTI Y CARLA GRASA: De desafilaciones y desligamientos: Trayectorias de productores familiares expulsados de la agricultura pampeana.

CRITICA DE LIBROS

ERNESTO BOHOSLAVSKY: Política y cultura, un diálogo necesario.

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: **Current Contents** (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); **Journal of Economic Literature** (American Economic Association); **Sociological Abstract** (Cambridge Scientific Abstracts); **International Bibliography of the Social Science** (British Library of Political and Economic Science y UNESCO); **Clase** (UNAM, México); **Hispanic American Periodicals Index** (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO—Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

Sumario

N° 102 Otoño 2006

CENTRO DE ESTUDIOS
PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 162,
Santiago, Chile
Fono (56-2) 328-2400
Fax (56-2) 328-2440

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Aristóteles, la justicia
política y la democracia
deliberativa *Óscar Godoy Arcaya*

Aristóteles y una disputa
de bioética *Alfonso Gómez-Lobo*

¿Está obsoleta la *Física*
de Aristóteles? *Alejandro G. Vigo*

Las excepciones
tributarias como
herramienta de política
pública *Marcelo Tokman R.,
Jorge Rodríguez C. y
Cristóbal Marshall S.*

Una nota sobre la teoría
espacial del voto *Claudio A. Bonilla y
Leonardo A. Gatica*

Determinantes del
consumo de marihuana en
Chile: Análisis de los
datos de autorreporte *Paula Hurtado*

La transformación de la
democracia como modelo
de orientación de las
sociedades complejas *Helmut Willke*

Libro
El delirio de J. M.
Coetzee *Gonzalo Contreras*

Documento
Una pensadora para
nuestro tiempo: El
centenario de Hannah
Arendt *Joaquín Fernandois*

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • BIANUAL \$ 13.500 • ESTUDIANTES \$ 5.000

Sumario

N° 103 Invierno 2006

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Una Experiencia Límite: La Experiencia
del Perdón *Humberto Giannini Iñiguez*

Bonanza del Cobre: Impacto
Macroeconómico y Desafíos de Política *José De Gregorio*

Política Fiscal y Gasto en Pensiones
Mínimas y Asistenciales *Salvador Valdés P.*

Hacia la Televisión Digital en Chile:
Historia y Transición *Lucas Sierra*

Una Evaluación Social de la Introducción
de la Telefonía IP sobre Banda Ancha *Alexander Galetovic y
Ricardo Sanhueza*

El Financiamiento de Gastos Generales
Mediante las Tarifas Aeronáuticas en
Chile: Una Crítica Económica *Andrés Gómez-Lobo
y Aldo González*

Normas y Cumplimiento en áreas de
Manejo de Recursos Bentónicos: Estudio
de Caso en la Región del Bío-Bío *Mario Palma
y Carlos Chávez*

De Vuelta a Clases *Rómulo A. Chumacero*

Género y Humanismo *M. Alejandra Carrasco B.*

Cultura y Diversidad de Formas de Vida:
La Homosexualidad *Verónica Undurraga V.*

Rawls y el Feminismo *Martha C. Nussbaum*

Constructivismo en Rawls y Kant *Onora O'Neill*

Libros
Mundo y Fin de Mundo (Joaquín
Fernandois: *Mundo y Fin de Mundo:
Chile en la Política Mundial 1900-2004*) *David Gallagher*

Sobre el Liberalismo y el Atraso de
América Latina (Álvaro Vargas Llosa:
Liberty for Latin America) *Manuel Mora y Araujo*

Desde el Silencio (Pedro Gandolfo:
Artes Menores) *Arturo Fontaine T.*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago, Chile. Fono (56-2) 328-2400. Fax (56-2) 328-2440.

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • BIANUAL \$ 13.500 • ESTUDIANTES \$ 5.000

Geopolítica de la energía

COYUNTURA: **Jaime Acosta Puertas**. La desintegración andina. **Andrés Pérez-Baltodano**. Nicaragua: actores nacionales y fuerzas externas en las elecciones de 2006.

APORTES: **Richard Sandbrook / Marc Edelman / Patrick Heller / Judith Teichman**. ¿Pueden sobrevivir las democracias sociales en el Sur globalizado?

TEMA CENTRAL: **Fernando Sánchez Albavera**. América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial.

Ramón Espinasa. Las contradicciones de Pdvs: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina. **Jürgen Schuldt / Alberto Acosta**. Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?

Rolf Linkohr. La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado. **Roberto Kozulj**. La integración gasífera latinoamericana: una prospectiva cargada de incertidumbres.

Gerardo Honty. Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra.

Elsa Cardozo. La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía. **Raúl Sohr**. Energía y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas.

Eduardo Mayobre. El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica. **José Rafael Zanon**.

¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración? **John Saxe-Fernández**. México-Estados Unidos: seguridad y colonialidad energética.

LIBROS: **Carlos A. Gadea**. El fin de lo social (reseña de *Un nuevo paradigma*, de Alain Touraine).

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Hugo Chávez y América Latina

América Latina en tiempos de Chávez

COYUNTURA: **Alberto Aziz Nassif**. Elecciones en México, entre la incertidumbre y la polarización. **César Arias Quincot**. El retorno de Alan García.

APORTES: **Rodrigo Contreras Osorio**. Los principios del modelo neoconservador de gobernabilidad aplicado en América Latina durante los 90. **Franklin Ramírez Gállegos**. Mucho más que dos izquierdas.

TEMA CENTRAL: **Alain Touraine**. Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina? **Ernesto Laclau**. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana.

Ludolfo Paramio. Giro a la izquierda y regreso del populismo. **Andrés Serbin**. Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera.

Marta Lagos. A apearse de la fantasía: Hugo Chávez y los liderazgos en América Latina. **Manuel Antonio Garretón M.** Modelos y liderazgos en América Latina.

Francisco Rojas Aravena. El nuevo mapa político latinoamericano. Para repensar los factores que marcan las tendencias políticas.

Mónica Hirst. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. **Haroldo Dilla Alfonso**. Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posposiciones fatales.

Edmundo González Urrutia. Las dos etapas de la política exterior de Chávez.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Estados Unidos y América Latina

PROBLEMAS DEL Desarrollo

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional Autónoma de México

Vol. 37, núm. 146, julio-septiembre, 2006

ÍNDICE

EDITORIAL

ARTÍCULOS

¿Es posible un crecimiento económico regional endógeno en Latinoamérica?

NOÉ ARÓN FUENTES

Las PYME en la economía global. Hacia una estrategia de fomento empresarial

ISIDORO ROMERO LUNA

Capitalismo del conocimiento: ¿México en la integración?

SERGIO ORDÓÑEZ

Exportaciones, términos de intercambio y crecimiento económico

de Brasil y México, de 1960 a 2002: un análisis comparativo

CARLOS ALBERTO FRAGA CASTILLO Y JUAN CARLOS MORENO-BRID

Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la

distribución del ingreso y la pobreza en Argentina

LUIS BECCARIA Y MARIANA GONZÁLEZ

Descentralización política y resultados económicos.

Un análisis institucional del caso español

FERNANDO TOBOSO

La demografía importa: convergencia y cambio estructural por defecto en las regiones y provincias españolas, 1959-1999

FERNANDO COLLANTES GUTIÉRREZ Y RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN

Tipificación del consumidor potencial de frutas y hortalizas orgánicas en el mercado local y regional

LUZ EVELIA PADILLA BERNAL Y OSCAR PÉREZ VEYNA

COMENTARIOS Y DEBATES

Concepción martiana sobre el desarrollo económico para América Latina y el Caribe

RENÉ RODRÍGUEZ SARDA, MIGDALIA SOSA FUENTES

E ILEANA LARA FERNÁNDEZ

REVISTA DE REVISTAS

RESEÑAS

Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México.

Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales, de Celso Garrido

GUADALUPE MÁNTEY DE ANGUIANO

ACTIVIDADES EN EL IIEC

NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES

STANDARDS FOR ADMITTING ORIGINALS

OBRAS DEL IIEC DE RECIENTE APARICIÓN, 2004-2005

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector:

Juan Ramón de la Fuente

Coordinadora de Humanidades:

Mari Carmen Serra Puche

Director del IIEC:

Jorge Basave Kunhardt

Secretaría Académica del IIEC:

Verónica Villarespe Reyes

Directora de la Revista:

Esther Iglesias Lesaga



Comité Editorial

José Luis Calva Téllez

(IIEC-UNAM-México)

Hubert Escaith

(CEPAL-Chile)

Víctor Gálvez Borrell

(FLACSO-Guatemala)

Celso Garrido Noguera

(UAM-A-México)

Aurora Cristina Martínez Morales

(IIEC-UNAM-México)

Miguel Ángel Rivera Ríos

(FEC-UNAM-México)

Gonzalo Rodríguez Gigena

(Ministerio de Rel. Ext.-Uruguay)

Emilio Romero Polanco

(IIEC-UNAM-México)

Héctor Salas Harms

(FCA-UNAM-México)

Horacio Sobarzo Fimbres

(COLMEX-México)

A la venta en librerías de la UNAM. Suscripciones y ventas: Depto. de Ventas del IIEC: Torre II de Humanidades, 1er. piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MÉXICO o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MÉXICO. Tel.: (52-55) 5623-0080, Fax: (52-55) 5623-0124, 5623-0097. Correo electrónico: ventiiec@servidor.unam.mx.

revprode@servidor.unam.mx

Colaboraciones: Departamento de la Revista: Torre II de Humanidades, 5o. piso, Cubículo 515, Tels.: (52-55) 5623-0105, 5623-0074, Tel./fax: (52-55) 5623-0097, con atención de la directora, doctora Esther Iglesias Lesaga.

Correo electrónico:

revprode@servidor.unam.mx

Consultar la página:

http://www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm



Sumario

ARTÍCULOS

RODRIGO MARDONES Z.	<i>Descentralización y transición en Chile</i>	3
MOISÉS ARCE LEONARDO REALES	<i>Violencia política, asistencia militar de Estados Unidos y producción de coca en los Andes Centrales</i>	25
RYAN E. CARLIN	<i>The Socioeconomic Roots of Support for Democracy and the Quality of Democracy in Latin America</i>	48
CRISTINA ZURBRIGGEN	<i>El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas</i>	67

EN LAS URNAS

RICARDO GAMBOA CAROLINA SEGOVIA	<i>Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile, diciembre 2005 - enero 2006</i>	84
MICHELLE TAYLOR-ROBINSON	<i>La política hondureña y las elecciones de 2005</i>	114
RONALD ALFARO REDONDO	<i>Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos</i>	125
JUAN CARLOS RODRÍGUEZ RAGA FELIPE BOTERO	<i>Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia</i>	138
ERNESTO SAGÁS	<i>Las elecciones legislativas y municipales de 2006 en la República Dominicana</i>	152

ESTUDIOS

GERARDO L. MUNCK	<i>Monitoreando la democracia: Profundizando un consenso emergente</i>	158
DIEGO DÍAZ RIOSECO PILAR GIANNINI JUAN PABLO LUNA RODRIGO NÚÑEZ	<i>El secreto de mi éxito. Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso</i>	169

DOSSIER - REFORMA ELECTORAL

DIETER NOHLEN	<i>La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada</i>	191
CARINA PERELLI	<i>Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica</i>	203
GARY W. COX	<i>Evaluating Electoral Systems</i>	212
PETER M. SIAVELIS	<i>Electoral Reform Doesn't Matter-or Does It? A Moderate Proportional Representation System for Chile</i>	216
JOHN M. CAREY	<i>Las virtudes del sistema binominal</i>	226

RECENSIONES

HERNÁN CUEVAS	<i>Laclau, Ernesto. La razón populista</i>	236
ANDREAS FELDMANN	<i>Roninger, Luis y Mario Sznajder. El legado de las violaciones de los Derechos Humanos en el Cono Sur</i>	241
RICHARD ORTIZ ORTIZ JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ	<i>Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze et al. Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos</i>	244

Revista de Ciencia Política es una publicación bianual del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde su fundación en 1979 publica artículos de carácter politológico provenientes de Chile y del extranjero. Las políticas editoriales de la *Revista de Ciencia Política* obedecen a criterios amplios y pluralistas, tanto en cuanto a áreas de especialización como a metodologías utilizadas. Todos los artículos publicados han sido sometidos a arbitraje especializado. Asimismo, intenta incentivar la discusión a un nivel académico de fenómenos políticos actuales y pasados, desde la perspectiva de las diversas subdisciplinas de la Ciencia Política: Teoría Política, Política Comparada, Relaciones Internacionales, Análisis Formal, Estudios Regionales, etc.

The *Revista de Ciencia Política* is an international and refereed journal published by the Instituto de Ciencia Política of the Pontificia Universidad Católica de Chile. It appears twice a year in July and December and publishes articles in all areas of Political Science. It was founded in 1979. The editorial policies of the *Revista de Ciencia Política* encompass all areas of specialization and methodological approaches within Political Science. The journal promotes the academic discussion of present and past political phenomena, as well as conceptual analyses, from the perspective of the various sub-disciplines of Political Science: Political Theory, Comparative Politics, International Relations, Formal Analysis, Regional Studies, etc.

Esta revista recibe apoyo del Fondo de Publicaciones Periódicas de la Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Además, es auspiciada por el Fondo de la Publicación de Revistas Científicas, CONICYT (Subsidio 2005-2006).



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Codirector: José María Infante

Consejo Editorial: Luis Aguilar Villanueva, Robert Boyer, Dídimo Castillo, Mario Cerutti, Enrique Florescano, Joan Garcés, Gustavo Garza, Pablo González Casanova, Gilberto Guevara Niebla, Sergio Elías Gutiérrez, Michel Löwy, Elia Marúm Espinosa, Juan Carlos Portantiero, Aníbal Quijano, Manuel Ribeiro, Pierre Salama, Enrique Semo, Gregorio Vidal, René Villarreal.

Año VIII

Número 20/21

enero-agosto de 2006

DOSSIER: REFLEXIONES PARA UNA AGENDA AMBIENTAL

Los términos de un debate

Edgar Javier González Gaudiano

Nombrar el desafío. El complejo territorio de las relaciones educación-ambiente-desarrollo

José Antonio Caride Gómez

***Stultifera navis*: celebración insostenible**

José Gutiérrez Pérez y María Teresa Pozo

Elogio de la educación ambiental

Pablo Ángel Meira Cartea

Campo de partida. Educación ambiental y educación para el desarrollo sustentable: ¿tensión o transición?

Edgar Javier González Gaudiano

Advertencia sostenida. Desarrollo sustentable en un mundo globalizador

Bob Jickling

Educación para el debate. Políticas nacionales y educación ambiental

Lucie Sauvé, Renée Brunelle y Tom Berryman

Ciencia y sustentabilidad. Contribución de la investigación en educación ambiental en Brasil

Marcos Antonio Dos Santos Reigota

TEORÍA

Configuración y significado. Educación para el desarrollo sustentable

Edgar Javier González Gaudiano

Crisis ambiental y globalización: Una lectura para educadores ambientales en un mundo insostenible

Pablo Ángel Meira Cartea

Estrategia alternativa. Proyecto nacional de desarrollo en el pensamiento de Celso Furtado

Arturo Guillén Romo

ÁMBITO

Discurso oficial y adversidad. Implantación de la modalidad emprendedora en México

Domingo García

La complejidad de un rostro. Representación social de la pobreza: un estudio comparativo intercultural

María Estela Ortega Rubí

Vivir en el fondo. Infraclasses rurales y pizca de naranja en Tamaulipas

Simón Pedro Izcara y Karla Lorena Andrade Rubio

MEMORIA VIVA

Compromiso con la vida. Conversación con *Julia Carabias*

Entrevistada por Edgar Javier González Gaudiano

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

Memorándum a la nación

José Antonio González Treviño, Rodrigo Plancarte de la Garza y Esthela Gutiérrez Garza

Suscripciones: en México (pesos M.N.) \$ 210.00 (individual), \$ 250.00 (institucional). Números sueltos: \$ 60.00.

América del Norte y El Caribe: USD \$ 51.00.

Europa y Sudamérica: USD \$ 70.00. Resto del mundo: USD \$ 89.00.

Avenida Alfonso Reyes 4000, Monterrey, N. L. México, C. P. 64440. Teléfono y fax: (52 81) 8329 4237.

Correo electrónico: trayectorias@r.uanl.mx. Internet: w3.dsi.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@cepal.org
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10
Switzerland

Distribution Unit
ECLAC – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile