



NACIONES UNIDAS



JOSÉ LUIS MACHINEA
Secretario Ejecutivo

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva Adjunta

**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 86
AGOSTO 2005
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 92-1-322731-0

LC/G. 2282-P

Copyright © Naciones Unidas 2005, agosto del 2005. 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

Regímenes cambiarios y desempeño macroeconómico en Argentina, Brasil y México	7
<i>Martín Grandes y Helmut Reisen</i>	
Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local	29
<i>Iván Finot</i>	
¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?	47
<i>Sergio Boisier</i>	
El procedimiento de solución de controversias de la OMC. La experiencia de América Latina y el Caribe	63
<i>Gonzalo Biggs</i>	
Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina	87
<i>Pablo Villatoro</i>	
La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe	103
<i>Gregorio Giménez</i>	
Reproducción en la adolescencia: el caso de Chile y sus implicaciones de política	123
<i>Jorge Rodríguez V.</i>	
Dinámica laboral de la industria en Chile	147
<i>Sebastián Vergara M.</i>	
Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis	167
<i>Marisa Bucheli y Magdalena Furtado</i>	
Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación	183
<i>Carmelo Mesa-Lago</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	207
La <i>Revista de la CEPAL</i> en Internet	208
Publicaciones recientes de la CEPAL	211

Regímenes cambiarios y desempeño macroeconómico en Argentina, Brasil y México

Martín Grandes y Helmut Reisen

En este trabajo se analiza la manera en que los regímenes cambiarios de Argentina, Brasil y México influyeron en el desempeño macroeconómico de esos países en el período 1994-2003. Mediante este análisis se intenta extraer conclusiones aplicables a los países de América Latina y otros con el fin de determinar si la elección de un régimen cambiario puede contribuir al crecimiento sostenido, y de qué manera puede hacerlo. Como es imposible aislar el efecto del régimen cambiario sobre el crecimiento en un estudio comparado de países, aquí se hace hincapié en las variables macroeconómicas que han sido identificadas en la literatura teórica y empírica como vías de transmisión importantes por las cuales la elección de determinado régimen cambiario afecta el comportamiento económico, a saber, la inversión, la apertura comercial, los flujos de capital y las rigideces fiscales o institucionales.

Martín Grandes
Investigador y Profesor Adjunto
de Economía
The American University of Paris
✉ martin.grandes@aup.fr

Helmut Reisen
Consejero
Centro de Desarrollo, Organización de
Cooperación y Desarrollo Económicos
✉ helmut.reisen@oecd.org

“Argentina no es México”.
Domingo Cavallo,
ex Ministro de Economía
de Argentina, marzo de 1995.

I

Introducción

Lo que dice Cavallo tiene sentido. A comienzos de 1995, cuando México, aquejado de profundos problemas, ponía fin a un episodio fallido más en América Latina de estabilización basada en el tipo de cambio y se pasaba a un régimen de flotación administrada de la moneda, a Argentina no le iba tan mal a pesar de los efectos de la “crisis del tequila”. Siete años después, las principales agencias calificadoras de riesgo habían otorgado a México un grado inversor soberano, mientras que Argentina experimentaba grandes trastornos e incumplía con sus obligaciones financieras en forma selectiva.

En este artículo se analiza la manera en que los regímenes cambiarios de Argentina y México, dos de las principales economías de América Latina, configuraron su desempeño macroeconómico en el período 1994-2003.¹ Como Brasil también constituye un

caso de referencia muy importante, puesto que no hace mucho pasó de un régimen cambiario semifijo a un plan de flotación administrada unida a metas de inflación, evaluaremos la manera en que se compara con Argentina y México a través del análisis de ambos regímenes. Dada la imposibilidad de aislar el efecto del régimen cambiario sobre el crecimiento en un estudio comparado de países, haremos hincapié en las variables macroeconómicas que han sido consideradas en estudios teóricos y empíricos como vías de transmisión importantes por las cuales la elección de régimen cambiario influye en el desempeño macroeconómico. Por último, nos proponemos extraer conclusiones aplicables a otros países latinoamericanos y en desarrollo acerca de la manera en que estas vías pueden impulsar un crecimiento sostenido en el contexto de un régimen cambiario dado.

En la sección II de este artículo se reseña el debate actual sobre regímenes cambiarios, analizando especialmente la relación entre ellos y el desempeño macroeconómico. En la sección III se describen brevemente los tres regímenes monetarios y cambiarios aplicados en los tres países en el período 1994-2003.² En la sección IV se analizan las observaciones empíricas sobre las vías de transmisión, a saber: i) la inversión, ii) la integración del sector de bienes transables en el comercio mundial, iii) la composición de las entradas de capital y iv) las rigideces fiscales y la sustentabilidad de la deuda pública. Por último, en la sección V se presentan las conclusiones.

En pocas palabras, sostenemos que 1998 puede ser considerado un año de empate, en el cual la flotación administrada de México comenzó a rendir más que el régimen de convertibilidad de Argentina frente a sucesivos *shocks* externos, en particular el incumplimiento de Rusia y la devaluación monetaria de Brasil. Los beneficios netos de la reciente flotación

□ Este trabajo fue elaborado en el marco del proyecto de investigación de la CEPAL sobre Manejo de la volatilidad, globalización financiera y crecimiento en economías emergentes, con el apoyo de la Fundación Ford. En esa época Martín Grandes era consultor del Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los autores expresan su grato reconocimiento al aporte de Rogerio Studart con respecto a las partes referidas a Brasil y a los comentarios de Ricardo Ffrench-Davis, Daniel Heymann, John Williamson y otros participantes en dos seminarios organizados por la CEPAL en 2002 y 2003, en Santiago de Chile. Las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la OCDE o de la CEPAL.

¹ A pesar de que los años 2002 y 2003 están incluidos en el período de la muestra, como norma no nos referiremos al caso de Argentina durante esos años. A comienzos del 2002, Argentina adoptó un régimen de tipo de cambio flexible, tras abandonar su anterior “régimen de convertibilidad” (1991-2001) que en líneas generales se inscribía entre los regímenes de tipo de cambio fijo conocidos como de caja de conversión. Dados el breve plazo cubierto por la muestra y el abandono “desordenado” que hizo Argentina de su régimen cambiario anterior —con incumplimiento parcial de las obligaciones internas y externas, congelamiento de los depósitos, depresión de la economía real e incertidumbre política—, creemos que no tenemos suficiente información libre de sesgos para evaluar el desempeño macroeconómico argentino bajo el nuevo régimen de flotación, ni con respecto al régimen de convertibilidad anterior (1991-2001), ni con respecto a los regímenes cambiarios adoptados por Brasil y México.

² Véase la nota 1.

administrada de Brasil parecen más ambiguos si se considera que se trataba de una experiencia de solo cuatro años al momento de escribir este artículo. Sin embargo, pese a esa ambigüedad, nuestro análisis sugiere que una economía más abierta y más integrada internamente, finanzas públicas fortalecidas, un sector

de exportaciones no tradicionales dinámico e incentivos para colocar la inversión extranjera directa (IED) principalmente en el sector de bienes transables pueden, en conjunto, marcar la diferencia en la construcción de un camino hacia la solvencia y el crecimiento sostenido.

II

Regímenes cambiarios y desempeño macroeconómico

Durante un tiempo, una doctrina —más bien un consenso— recetaba como política cambiaria óptima la flotación plena o bien un sistema riguroso de tipo de cambio fijo (dolarización o uniones monetarias), influyendo en gran parte de los nuevos trabajos sobre regímenes cambiarios. Ese consenso se guió en gran medida por el teorema de la “trinidad imposible” de Mundell, en vista de la creciente integración financiera mundial y la plena liberalización de las cuentas de capital en la mayoría de las economías emergentes.

Por una parte, los defensores del sistema riguroso de tipo de cambio fijo han argumentado que la política monetaria independiente ha dejado de ser un instrumento político eficaz para las economías emergentes por diversos motivos: i) la falta de credibilidad; ii) la dolarización de los pasivos (Calvo, 2000; Hausmann y Powell, 1999) y el problema del “pecado original”, es decir, la imposibilidad de obtener préstamos de largo plazo en moneda local, lo que lleva a desfases de la moneda y los vencimientos (Hausmann, 2000;³ iii) tasas de interés *de facto* demasiado altas y volatilidad de las reservas, lo que conduce al “temor a la flotación” (Calvo y Reinhart, 2002), o iv) la sustitución del ajuste de los precios relativos por la financiación proveniente del mercado de capital (Dornbusch, 2001).

También han descartado opciones intermedias debido a la imposibilidad de verificarlas (Frankel, Schmukler y Servén, 2001), a su desprestigio (Guidotti, Escude y Powell, 2000) o a la suposición de que los controles de capital son ineficaces. De modo que importar la credibilidad, anclándola en una moneda clave como el dólar, ha sido considerado por los defensores del sistema de tipo de cambio fijo como lo más adecuado para que las economías emergentes encaren la exposición global y la vulnerabilidad ante detenciones repentinas de la afluencia de capital.

Por otra parte, quienes respaldan la flexibilidad cambiaria (Larraín y Velasco, 2001; Schmidt-Hebbel, 2000, entre otros), han recurrido a los salarios nominales y la rigidez de precios, la prevalencia de *shocks* reales en las economías emergentes y los riesgos morales implícitos en la fijación del tipo de cambio para fundamentar sus argumentos. Han intentado probar estos argumentos citando las principales deficiencias de las experiencias de tipo de cambio fijo, como los márgenes soberanos más amplios y volátiles debido al riesgo comparativamente creciente de incumplimiento; la mayor volatilidad del producto, la rigidez de salarios y precios; la insuficiente disciplina fiscal y la inobservancia de otros criterios establecidos por la teoría de las áreas monetarias óptimas para fijar en forma irrevocable los tipos de cambio. Además, también se han planteado nuevamente opciones de reactivación intermedias y de generación de credibilidad (entre otros, Williamson, 2000; Bénassy-Quéré y Coeuré, 2000; Braga de Macedo, Cohen y Reisen, 2001) para señalar que las economías emergentes pueden adoptar distintos caminos de transición, sin que esto contradiga necesariamente los principios básicos del teorema de la trinidad imposible.

³ En la década de 1990, la apertura de la cuenta de capital y la liberalización financiera en muchas economías de América Latina condujeron al aumento de las obligaciones externas y a desfases de la moneda. Ambas tendencias aumentaron la vulnerabilidad de estas economías a los impactos provenientes del exterior —fueran estos determinados por la pérdida de confianza en la inversión en un país específico o debido al contagio. Puesto que en un contexto de alta vulnerabilidad a menudo se busca mejorar la confianza en la inversión mediante el alza de las tasas de interés o el aumento del superávit fiscal, ambas políticas tienen marcados efectos recesivos en la actividad económica.

En comparación con este sempiterno debate más general sobre la superioridad de unos u otros regímenes cambiarios en circunstancias dadas, la teoría y la evidencia sobre las vías por las cuales tales regímenes afectan el crecimiento son relativamente escasas. Esto puede deberse a que la relevancia política de la teoría económica dominante se ha visto constreñida por su marco de expectativas racionales, donde los modelos de previsión perfecta señalan que los regímenes cambiarios no deberían afectar el valor de equilibrio a largo plazo de variables reales, incluida la asignación de recursos de largo plazo. Por lo tanto, dirigamos nuestra atención a variables sustitutivas pertinentes a este estudio comparado que han evidenciado en la teoría y en la práctica un nexo entre el régimen cambiario y el crecimiento económico (gráfico 1).

En primer lugar, la estrecha correlación entre inversión y crecimiento, resultante de la interacción entre la acumulación de capital y el progreso técnico, está bien establecida (Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano, 1996, entre otros). Además, la hipótesis sobre ciclo de deuda advierte que los países importadores de capital están destinados a enfrentarse a costosas crisis a menos que las entradas de capital aumenten sistemáticamente la inversión en lugar de desviarse al consumo (Ffrench-Davis y Reisen, 1998). ¿Cuáles son entonces las pruebas de que los regímenes cambiarios influyen en la decisión entre inversión y consumo?

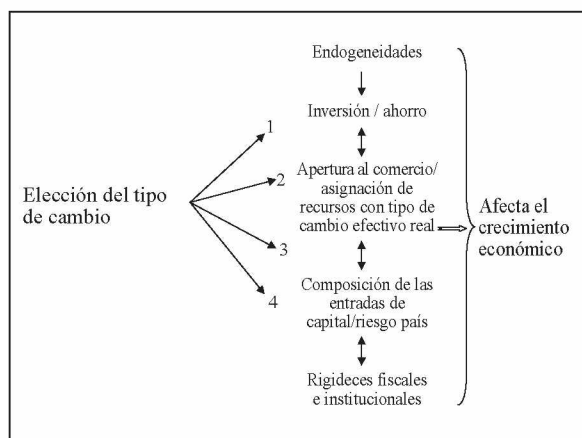
Los regímenes de tipo de cambio fijo han sido acompañados con frecuencia por un auge de créditos bancarios, que a su vez alimenta un auge de gastos de

consumo (Sachs, Tornell y Velasco, 1996). Inicialmente, los tipos de cambio fijos tienden a bajar la inflación, lo cual a su vez se traduce en un aumento de los saldos de dinero real, tanto por la intervención del banco central para fijar la moneda como por la mayor demanda de dinero; la intervención no neutralizada del mercado de divisas es plenamente intermediada en el sistema bancario, dando pie a auges paralelos del crédito bancario y del gasto. Por el contrario, con tipos de cambio flexibles hay deflación, debido a la menor oferta de dinero y la apreciación del tipo de cambio. Los regímenes cambiarios intermedios se caracterizan por intervenciones neutralizadas que apuntan a reducir el componente de crédito interno en respuesta a mayores reservas de divisas. Por lo tanto, en situaciones de afluencia de capital, deflación y sistemas bancarios mal supervisados, serán los tipos de cambio fijos, más que los regímenes de flotación o los regímenes intermedios, los que inclinarán la asignación de recursos al consumo.

En segundo lugar, los estudios sobre crecimiento endógeno han establecido un vínculo positivo entre la apertura al comercio internacional y el crecimiento económico, ya que las economías abiertas tienen mayor capacidad para absorber avances tecnológicos, aprovechar mercados más amplios y promover la eficiencia como resultado de una mayor competencia (Barro y Sala-i-Martin, 1995).⁴ Cuál ha de ser el tipo de régimen cambiario que más probablemente promueva una orientación al comercio internacional es algo que depende en gran medida del grado en que los regímenes cambiarios flexibles puedan evitar la excesiva volatilidad, y los regímenes de cambio fijo puedan evitar grandes desajustes del tipo de cambio efectivo real. Rose (2000) encuentra evidencia de que la unión monetaria —es decir, países que comparten una misma moneda— permite un comercio mayor que el que habría sin ella, mientras que la volatilidad del tipo de cambio ejerce una influencia negativa. Sin embargo, este resultado implica que, a diferencia de Argentina, la parte principal del comercio se hace al interior de la unión, pues de otro modo los tipos de cambio efectivos pueden desestabilizarse por las fluctuaciones de

GRÁFICO 1

Cuatro vías de transmisión desde el régimen cambiario al crecimiento



Fuente: Elaboración propia.

⁴ Sin embargo, los datos empíricos no son claros. El efecto positivo de la apertura comercial en el crecimiento dependerá en última instancia de si la apertura es impulsada por las exportaciones o las importaciones, de cuál sea la pauta de especialización de la economía que se abre, de sus principales socios comerciales, de los esfuerzos por completar los mercados y de otras razones conexas (véase Bouzas y Keifman, 2003; Rodrik, 2001).

terceras monedas (Rose, 2000). Los tipos de cambio fijos, por el contrario, pueden estar más cerca de desfases persistentes y, por lo tanto, respaldar menos el crecimiento de las exportaciones. Nilsson y Nilsson (2000), a través de un modelo de gravedad para más de 100 países, concluyen que los regímenes más flexibles favorecen el crecimiento de las exportaciones y, por ende, el crecimiento del PIB.⁵

En tercer lugar, si bien el vínculo entre el comercio internacional y el crecimiento ha recibido más atención en los trabajos publicados, la apertura a los flujos de capital también puede promover el crecimiento, en ciertas condiciones. La composición de las entradas de capital que el proceso de apertura supone determinará el efecto de esas entradas en el crecimiento, ya que la afluencia de inversión de cartera y de inversión extranjera directa (IED) parece haber tenido gran repercusión en el crecimiento de los países en desarrollo en la década de 1990 (Reisen y Soto, 2001).⁶ Los bonos, por el contrario, no tuvieron efectos de significación en el crecimiento, y los créditos de la banca extranjera –tanto de corto plazo como de largo plazo– estuvieron relacionados negativamente con el crecimiento futuro del ingreso per cápita en el país receptor, a menos que los bancos locales estuviesen suficientemente capitalizados. Como informaran Ffrench-Davis y Reisen (1998), los tipos de cambio fijo en los países en desarrollo han propiciado reiteradamente la entrada de capitales especulativos con vistas a aprovechar diferencias de tasas de interés, que eran explotadas por los bancos locales y otros intermediarios. El tipo de cambio fijo es un incentivo para asignar esas entradas de capital sin tener en cuenta los riesgos cambiarios o de descalce de vencimientos, ya que estos se transfieren implícitamente al banco central. Por consiguiente, es más probable que sean los tipos de cambio flexibles y no los fijos los que traigan aparejadas entradas de capital que benefician el crecimiento. No obstante, una oferta de fondos externos inestable puede ser endógena al tipo de cambio efectivo real, pues puede conducir, entre otras cosas, a desfases reales o a excesiva volatilidad de esta variable, sofocando cualquier

efecto positivo de crecimiento causado por entradas de capital “más benignas”.

En cuarto lugar, el grado de rigidez fiscal, institucional, de precios y de salarios de un país, así como su exposición a *shocks*, determinará en gran medida el efecto del régimen cambiario en su comportamiento económico de largo plazo (Freytag, 2002). En presencia de rigideces (no toda economía tiene la flexibilidad de Hong Kong), los sistemas cambiarios más flexibles pueden fomentar el crecimiento, ya que en ellos es posible absorber con más facilidad los efectos de *shocks* reales, la política monetaria tiene cierta autonomía para adoptar una postura anticíclica, y los costosos quebrantos del régimen cambiario en condiciones adversas son menos probables que en los regímenes de tipo de cambio fijo. En especial, la forma en que la disciplina fiscal moldea la percepción sobre la sustentabilidad de la deuda pública puede impulsar endógenamente a las tasas de interés (márgenes soberanos) y al crecimiento real del producto en uno u otro sentido. Si bien se supone que los tipos de cambio fijo acarrearán mayor disciplina fiscal, debido a la pérdida del financiamiento derivado de la inflación y su inmediato efecto en las restricciones presupuestarias intertemporales, también pueden actuar en el sentido opuesto si van de la mano de auges gemelos de crédito y consumo que acaben disparando el gasto público (Sachs, Tornell y Velasco, 1996; Sun, 2003).

Hasta ahora las pruebas empíricas sobre el efecto de los regímenes cambiarios en el crecimiento de los países en desarrollo no son concluyentes, aunque exhiben cierta inclinación a favor de los regímenes flexibles. Mediante una clasificación de tres categorías basada en regímenes *de facto*, con datos extraídos de *Perspectivas de la economía mundial* (FMI, años 1960 a 1990), los autores Ghosh, Gulde y otros (1996) hallaron algunos (débiles) indicios de vinculación entre el régimen cambiario elegido y el crecimiento económico. Encontraron que si bien los regímenes de tipo de cambio fijo han estado relacionados con una mayor inversión, los de flotación han estado asociados a un incremento más rápido de la productividad cuando se mide según el crecimiento del PIB per cápita y se consideran las diferencias de inflación. Este resultado, sin embargo, como reconocen en alguna medida dichos autores, podría estar muy sesgado por la inclusión del decenio de 1960 y comienzos del de 1970, período en el cual la mayoría de los regímenes era de tipo de cambio fijo y había inflación bastante baja en todos lados. En efecto, cuando se excluye la década de 1960 el margen de crecimiento a favor de los regímenes de flotación resulta un 1,5% superior en los países de

⁵ Los autores siguen una clasificación en seis categorías que abarcan desde la fijación del tipo de cambio en relación con una sola moneda a la flotación independiente.

⁶ No puede excluirse que el resultado de un efecto positivo en el crecimiento de los flujos de capital se basa en un modelo incompleto y por lo tanto no es robusto. Además, el crecimiento obtenido puede deberse a los efectos cíclicos que una corrección profunda para tener en cuenta los ciclos haría desaparecer.

menores ingresos. Parte del crecimiento levemente mayor de la productividad en condiciones de flotación se refleja en un crecimiento más rápido del comercio y una mejor asignación de los recursos, habida cuenta de cierta rigidez de los precios relativos (como el salario real) observada en países con tipo de cambio fijo. Una manifestación de las rigideces corroboradas por Ghosh, Gulde y otros (1996) es la mayor volatilidad en el crecimiento del PIB y del empleo, confirmada hace poco por Ffrench-Davis y Larraín (2003). Otro hallazgo interesante de Ghosh, Gulde y otros (1996) se refiere a los incrementos del producto logrados por países que pasaron de un régimen de cambio fijo a uno más flexible: dichos autores calculan un aumento medio del crecimiento del PIB de 0,3 puntos porcentuales un año después de la transición y de más de un punto porcentual tres años después de ella.

Desafiando las clasificaciones convencionales del Fondo Monetario Internacional (FMI) fundadas en regímenes *de jure*, Levy-Yeyati y Sturzenegger (2001) reagrupan las políticas cambiarias empleando una metodología de grupos K (*K-cluster*), que distingue entornos de alta y baja volatilidad. Esta nueva clasificación agrupa a los países según el comportamiento real de tres variables principales: i) la volatilidad del tipo de cambio nominal, ii) la volatilidad de las variaciones del tipo de cambio nominal y iii) la volatilidad de las reservas, medida por los cambios medios absolutos de reservas de divisas como proporción de la base monetaria (para evaluar el efecto monetario de la in-

tervención en los mercados monetarios). Levy-Yeyati y Sturzenegger usan estadísticas mensuales para los años 1974 a 1999, ignorando deliberadamente el período de Bretton Woods, durante el cual los regímenes de tipo de cambio fijos eran los dominantes. Los autores citados realizan regresiones econométricas y llegan a las siguientes conclusiones: i) los regímenes de tipo de cambio fijo tienen una relación significativa y negativa con el crecimiento del PIB per cápita en los países no industrializados, ii) las economías con tipo de cambio fijo *de jure* que devalúan muestran un crecimiento más rápido que aquellas que defienden el régimen cambiario, iii) la volatilidad del PIB disminuye a la par con el grado de flexibilidad del régimen, y iv) las tasas de interés reales parecen ser más bajas con tipos de cambio fijos que con tipos de cambio flotantes, inclusive en los países con regímenes intermedios, y especialmente en la década de 1990.⁷

Por último, partiendo de la clasificación de regímenes de Levy-Yeyati y Sturzenegger, el Banco de Canadá investigó el efecto del régimen cambiario sobre el crecimiento de mediano plazo (promedio de cinco años) mediante una muestra de 25 economías emergentes en el período 1973-1998. El estudio en cuestión (Bailliu, Lafrance y Perrault, 2001) encuentra evidencia de que los tipos de cambio más flexibles están relacionados con un mayor crecimiento, siempre que los países respectivos estén abiertos a la entrada de capital internacional y tengan mercados financieros bien desarrollados.

III

Fijaciones rigurosas y flotaciones suaves: las bases de los regímenes cambiarios de Argentina, Brasil y México

1. El "régimen de convertibilidad" de Argentina, hoy fenecido

Los regímenes de caja de conversión, diseñados originalmente como mecanismos monetarios para las colonias británicas y caídos en desuso a medida que los países lograron su independencia política, volvieron a estar en boga recientemente. Hoy existen en Bosnia, Bulgaria, Estonia, Hong Kong y Lituania. Pero este

sistema también rigió en Argentina hasta enero del 2002.⁸ Funciona con tipos de cambio estrictamente

⁷ Sin embargo, este resultado se reafirma cuando se emplea la clasificación del FMI. Cuando los autores observan los regímenes de tipo de cambio fijo *de facto*, encuentran que en solo algunos de ellos las tasas de interés reales son menores que en regímenes más flexibles o intermedios.

⁸ Véase la nota 1.

fijados no solo mediante medidas políticas, sino mediante la ley. Solo se puede emitir moneda nacional cuando está íntegramente respaldada por moneda extranjera, lo que quita al gobierno y al banco central la facultad de decidir sobre la política monetaria.

Argentina constituyó uno de los casos más debatidos de régimen de este tipo. En abril de 1991, luego de una larga historia de mal manejo macroeconómico y dos episodios de hiperinflación, comenzó a funcionar lo que en Argentina se denominó el “régimen de convertibilidad”, con el valor del peso a la par del valor del dólar. Este régimen se basaba en la Ley de Convertibilidad aprobada en marzo de 1991 por el Congreso de la Nación, que daba al dólar carácter de moneda de curso legal y que luego fue respaldada por una desregulación amplia de la economía y la liberalización total de las cuentas corrientes y de capital de la balanza de pagos.

El diseño del régimen cambiario argentino presentaba algunos elementos notables que lo apartaban de un sistema de caja de conversión en sentido estricto. Tales elementos se introdujeron para encarar la pérdida de un prestamista de último recurso que traía consigo este sistema, pérdida que podía exponer al país a crisis financieras con una provisión insuficiente de liquidez, haciendo necesaria la existencia de bancos nacionales fuertes y con liquidez. Lo que se hizo en Argentina fue lo siguiente: en primer lugar, el mecanismo cambiario quedó integrado en el banco central, de modo que no tuvo cuentas separadas. En segundo lugar, se estableció que el 33% de la base monetaria podía estar respaldado por deuda en dólares de corto plazo del gobierno argentino, más que por reservas internacionales. En tercer lugar, el sistema argentino quedó sometido a exigentes requisitos de capital y a una serie de provisiones de liquidez: se obligó a los bancos a mantener el 21% de todos los depósitos en reservas líquidas internacionales en el Banco Central o en el Deutsche Bank de Nueva York, mientras que el Banco Central tenía también una línea de crédito contingente con una docena de bancos internacionales que cubría el 10% de los depósitos en el sistema bancario.

2. México: de un régimen de tipo de cambio semifijo a uno con metas de inflación

Luego de la caída de su régimen de tipo de cambio fijo, pero ajustable a fines de 1994, México ha tenido un régimen de flotación bastante libre. No obstante, en diferentes etapas y por diferentes razones, ha surgido

la necesidad de que las autoridades intervengan en el mercado de divisas. Esto ha significado menos volatilidad del tipo de cambio, por una parte, y más reservas y volatilidad de las tasas de interés, por la otra, lo que generalmente no se observa en los regímenes de flotación pura (Calvo y Reinhart, 2002, entre otros). Por lo tanto, este régimen mexicano se parece mucho al de flotación administrada. En todos los casos de intervención, la regla que siempre se ha seguido es la de completa transparencia de la intervención, cuyo objetivo es no defender un nivel particular del tipo de cambio (Carstens y Werner, 1999). La regla ha incluido un doble enfoque: se empleó un mecanismo de opciones de venta para acumular reservas y se recurrió generalmente a una venta contingente cuando el Banco Central quiso minimizar una depreciación súbita. Además, el Banco de México neutraliza las entradas de capital extranjero mediante intervenciones en el mercado abierto para no afectar la oferta primaria de dinero. También se han creado mercados monetarios de futuros para reducir la volatilidad del tipo de cambio.

Mientras México adoptaba una flotación administrada, convergía gradualmente hacia el establecimiento de metas de inflación, esperando anclar las expectativas inflacionarias. Justo después de la crisis del tequila, se experimentó brevemente con la fijación de objetivos monetarios, pero a medida que la inflación disminuyó y hubo evidencia significativa de la inestabilidad de la demanda de dinero, el Banco Central comenzó a adoptar metas de inflación anual (desde 1997/1998, según algunos altos funcionarios). Los principales elementos del marco actual incluyen i) haber logrado el objetivo de mediano plazo de reducir la inflación hacia niveles internacionales en 2003; ii) metas de inflación anual; iii) medidas de política monetaria basadas en una evaluación de las presiones inflacionarias, y iv) un sistema transparente que incluye la publicación de un informe trimestral sobre la inflación. Una diferencia fundamental del sistema de México, comparado con otros sistemas de fijación de metas, tiene que ver con el instrumento político. Mientras la mayoría de tales sistemas emplean una meta de interés de corto plazo (por ejemplo, en Brasil), el Banco Central de México usa un procedimiento operativo para determinar el monto de las reservas de activos internacionales, conocido como “el corto”. Este sistema induce una volatilidad importante de las tasas de interés nominales de corto plazo, característica deseada por las autoridades para tener un tipo de cambio más estable y, por ende, un entorno inflacionario también más estable.

3. Regímenes cambiarios de Brasil: del Plan Real al vuelco hacia la flexibilidad de enero de 1999

En 1994, y luego de un largo período de inflación elevada, Brasil adoptó un ancla cambiaria mediante el establecimiento de un tipo de cambio semifijo. El Plan Real era un programa de cuatro etapas que incluía: i) un ajuste fiscal, para reducir la presión de la demanda a medida que se estabilizaba la economía; ii) la introducción de un mecanismo de superindexación previsto para crear un conjunto estable de precios relativos, utilizando como unidad de cuenta la unidad de valor real (UVR); iii) una reforma monetaria que reemplazó el *cruzeiro*, la vieja moneda, por el real —lo que de hecho transformó la UVR en la unidad de cuenta—, y iv) la administración de la estabilidad, lo que requería evitar fuertes desequilibrios entre la demanda y la oferta agregadas.

A pesar de que inicialmente se pensó en que el Plan Real tuviera un ancla monetaria, el incremento de la demanda de dinero que le siguió fue muy superior al previsto, lo que condujo al gobierno a abandonar las metas monetarias.⁹ Hacia noviembre de 1994, las autoridades monetarias renunciaron oficialmente al ancla monetaria y dejaron que el tipo de cambio se revaluara. Como la liberalización de la cuenta de capital y del comercio ya se había introducido a comienzos de la década de 1990 y las reservas acumuladas entre 1992 y 1994 eran importantes, la transición de un ancla monetaria a un ancla cambiaria se vio muy

facilitada por la excepcional liquidez de los mercados financieros internacionales hasta 1997.

El Plan Real tuvo éxito en varios aspectos. La inflación disminuyó marcadamente en los primeros dos meses de aplicación del Plan, y en seguida se estabilizó a tasas de menos de un dígito. El consumo interno y el crecimiento se elevaron debido a los aumentos del ingreso real y el rápido proceso de monetización, que en conjunto estimularon tanto la expansión del crédito de corto plazo como crecientes déficit comerciales. La vulnerabilidad externa se acentuó al acrecentarse la deuda externa, mientras que la vulnerabilidad financiera interna estuvo asociada al aumento de la deuda pública, especialmente la del gobierno central.¹⁰

A mediados de 1998 Brasil comenzó a enfrentar una presión permanente sobre su régimen cambiario, lo que llevó a una reducción sostenida de las reservas internacionales. Esta presión se intensificó luego de la reelección de Fernando Henrique Cardoso en noviembre de 1998, y culminó con el abandono del tipo de cambio semifijo y la adopción de un régimen de flotación administrada en enero de 1999.¹¹ Luego del sobreajuste que tuvo el real tras la devaluación, las presiones comenzaron a disminuir, el clima para la inversión se volvió más optimista y la actividad económica mostró signos de recuperación en el año 2000. La presión sobre el real solo se reanudó a comienzos de 2002 de modo que hasta ahora el viraje hacia un tipo de cambio de flotación administrada ha sido considerado exitoso por la mayoría de los analistas.

IV

Régimen cambiario y desempeño

macroeconómico: las vías de transmisión

En esta sección se analizan las vías por las cuales los regímenes cambiarios han afectado el crecimiento económico en Argentina, Brasil y México. Lo que intenta-

remos mostrar, en definitiva, es de qué manera el régimen de flotación administrada de México ha ganado

⁹ El gobierno ya había impuesto a los bancos importantes exigencias de reservas, lo que suponía altas tasas de interés.

¹⁰ Este incremento tuvo que ver con varios factores, pero dos de ellos tienen especial importancia. El primero es que el gobierno central refinanció y consolidó la deuda de los estados como parte de un plan para reestructurar sus sistemas financieros. El segundo factor es que la tasa de interés por los préstamos se mantuvo en niveles muy altos.

¹¹ Vemos este régimen como de flotación administrada porque pueden observarse aumentos frecuentes de las tasas de interés (en un régimen de flotación pura no debería haber volatilidad de las tasas de interés), y porque, como en el caso de México, ha habido una variabilidad limitada en el tipo de cambio (mientras que el tipo de cambio debería ser el único mecanismo de absorción de impactos en un régimen de flotación pura). Además, en Brasil, la meta de inflación buscada por el Banco Central supone una meta indirecta del tipo de cambio nominal a la luz de cierto grado de transferencia de este último a los precios internos.

credibilidad a través de un comportamiento macroeconómico sólido y menos volátil, mientras que el régimen de convertibilidad de Argentina no rindió los beneficios de largo plazo que se esperaban de él. A diferencia de Argentina, en México la flotación administrada ha permitido una reacción tranquila ante los *shocks* externos. En cuanto a Brasil, nos parece prematuro concluir que su régimen de flotación administrada haya contribuido a un mejor desempeño macroeconómico global. Sin embargo, destacan como elementos positivos y promisorios de este régimen algunas mejoras en el manejo fiscal y monetario, una consolidación tendencial de los flujos de inversión extranjera directa por encima de otros flujos de capital, y el haber evitado desfases importantes en el tipo de cambio real luego de 1999 (comparado con las fluctuaciones del tipo de cambio real durante el régimen de semifijación (1994-1998).

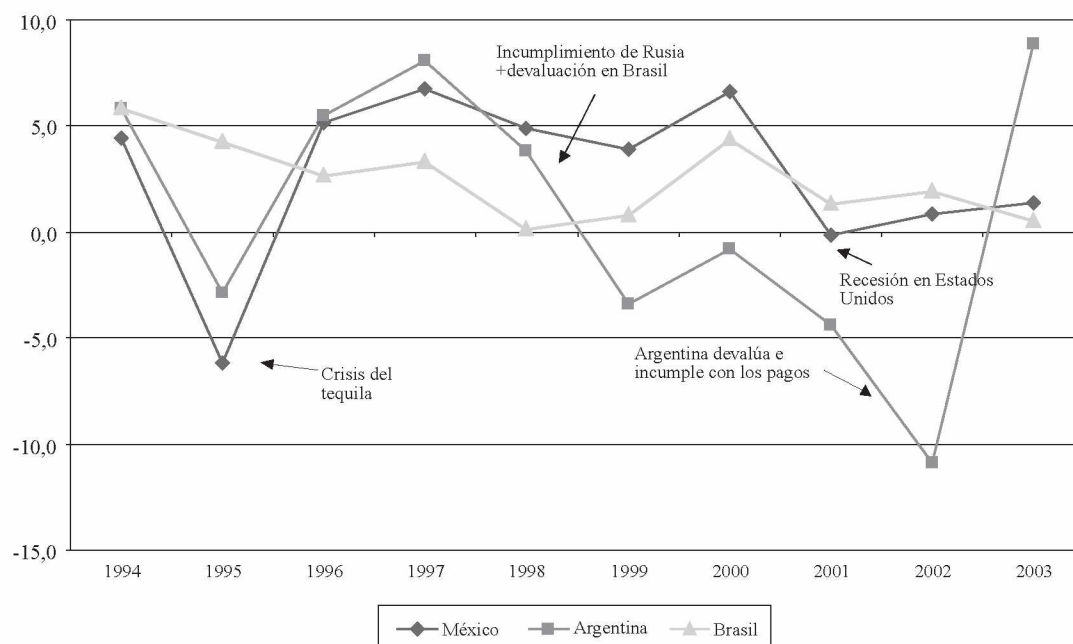
1. El crecimiento real del PIB y de la inversión

En el período posterior a la crisis del tequila (1996-2003) la tasa de crecimiento de México fue casi cua-

tro veces superior a la de Argentina (3,67% comparado con 0,86%, y 4,5% comparado con 1,5% si consideramos el subperíodo hasta el 2001), y casi dos veces mayor que la tasa de Brasil; sin embargo, las cifras de aumento del PIB no muestran esa disparidad en el período 1994-2003 (nuestro período de referencia): 0,98%, 2,5% y 2,76% en Argentina, Brasil y México, respectivamente. Tampoco muestran diferencias destacables cuando el aumento del PIB se mide en el período 1994-2001: 1,5%, 2,9% y 3%. El gráfico 2 muestra la mayor volatilidad del PIB de Argentina, comparado con el de México y Brasil, ya que descendió de un máximo de 8,1% en 1997 a una cifra de -4,4% en 2001. Cabe destacar que la caída del PIB real de México en 2001 es fundamentalmente atribuible a la recesión en los Estados Unidos (de la misma manera que su auge del año 2000 se debe al ciclo expansivo estadounidense). Por lo que hemos visto hasta ahora, podríamos sentirnos tentados de concluir que el régimen cambiario más flexible en Brasil no ha dado frutos, ya que las tasas de crecimiento anual se mantuvieron aproximadamente en los mismos niveles registrados antes de la flotación del real. Sin embargo,

GRÁFICO 2

Argentina, Brasil y México: Tasa de crecimiento anual del PIB real, 1994-2003
(En porcentajes)



Fuente: Base de datos del Ministerio de Economía de Argentina [<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>]; Banco de Datos Agregados del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) [<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>], y Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México [<http://dgenesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieinti.exe>].

CUADRO 1

Argentina, Brasil y México: Inversión interna bruta y exportaciones a precios constantes, 1994-2003
(En porcentajes)

	Argentina			México				Brasil		
	Aumento de la inversión interna bruta	Crecimiento de las exportaciones	Exportaciones como % del PIB	Aumento de la inversión interna bruta	Crecimiento de las exportaciones	Crecimiento de las exportaciones de maquila	Exportaciones como % del PIB	Aumento de la inversión interna bruta	Crecimiento de las exportaciones	Exportaciones como % del PIB
1994	13,7	15,3	7,5	8,4	17,8	28,2	15,2	14,3	4,0	9,5
1995	-13,1	22,5	9,5	-29,0	30,2	22,9	17,2	7,3	-2,0	7,7
1996	8,9	7,6	9,7	16,4	18,2	23,7	23,9	1,2	0,6	7,0
1997	17,7	12,2	10,0	21,0	10,7	18,0	26,8	9,3	11,2	7,5
1998	6,5	10,6	10,7	10,3	12,1	20,8	27,8	-0,3	3,7	7,4
1999	-12,6	-1,3	10,9	7,7	12,4	19,5	29,7	-7,2	9,2	10,3
2000	-6,8	2,7	11,3	11,4	16,4	23,2	32,2	4,5	10,6	10,7
2001	-15,7	2,7	12,2	-5,6	-3,8	-5,4	35,2	1,1	11,2	13,2
2002	-36,4	3,1	14,1	-0,6	1,6	2,6	33,9	-4,2	7,9	15,5
2003	38,2	6,0	13,7	0,4	2,7	2,2	34,1	-5,1	9,0	16,4
1994-2003										
Media	0,03	8,15	10,97	4,03	11,84	15,57	27,60	2,07	6,54	10,52
Desv. estándar	21,15	7,13	1,98	14,09	9,83	11,40	6,99	6,82	4,69	3,44
1996-2003										
Media	-0,03	5,46	11,58	7,61	8,80	13,08	30,45	-0,10	7,93	10,99
Desv. estándar	22,90	4,51	1,62	9,06	7,77	11,39	4,03	5,42	3,82	3,70

Fuente: Base de datos del Ministerio de Economía de Argentina (<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>); Banco Central de Brasil, (varios años), FMI (2004); Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, disponible en <http://dgenesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieinti.exe>; CEPAL (años 1994 a 2004).

si tomamos en cuenta el período de muestra más breve —en relación con la flotación administrada de México—, las incertidumbres políticas que rodearon la elección presidencial del 2002 y las turbulencias financieras que encaraban entonces (1998-2002) todas las economías emergentes, parece razonable que Brasil no pudiera elevar sus tasas medias de crecimiento.

El comportamiento relativamente mejor de México puede deberse a dos factores: una inversión interna bruta más dinámica y menos dependiente del ahorro externo, y una creciente participación en el PIB de exportaciones en rápido crecimiento (cuadro 1), impulsada en parte por la industria maquiladora, que generó entre el 40% y el 48 % de las exportaciones totales reales del país en el período considerado. Por su parte, Brasil no pudo elevar el crecimiento de su PIB pese a un comportamiento más sólido en 1999-2003 que en 1994-1998 y pese a haber estabilizado los déficit de cuenta corriente.

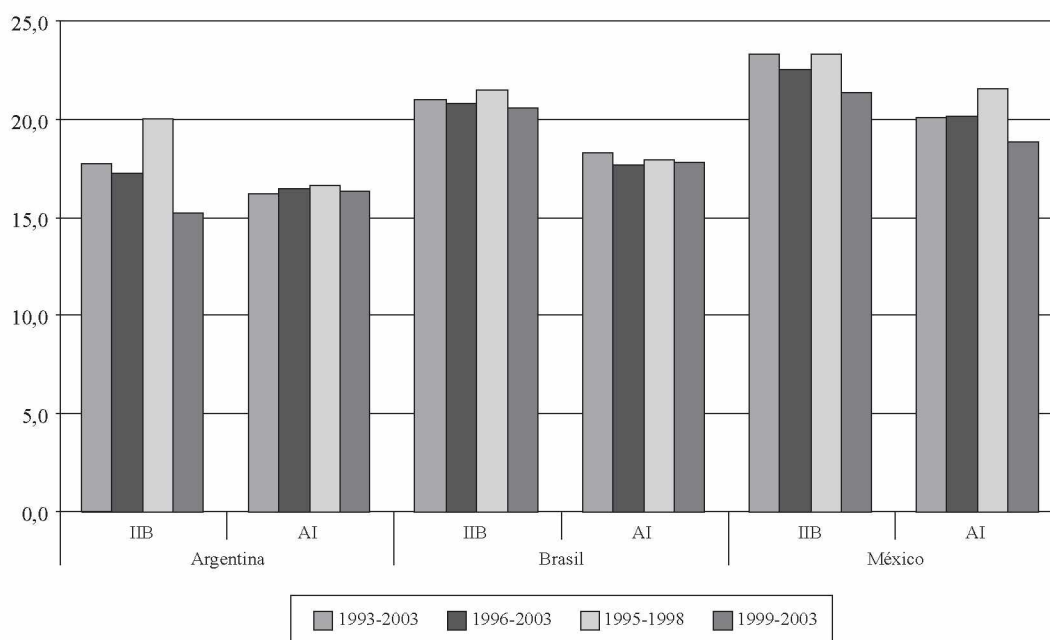
La paradoja de lo sucedido en Argentina residía en que era necesario un continuo impulso a las exportaciones con el fin de disminuir la dependencia del ahorro externo para financiar la inversión interna bruta, mientras que esa dependencia había aumentado durante los últimos años del régimen de convertibilidad

y la inversión interna bruta había caído drásticamente hasta llegar en 2001 a su punto más bajo (15,6% del PIB) desde 1993. El gráfico 3 muestra la inversión interna bruta y el ahorro interno como porcentaje del PIB en los tres países estudiados, durante el período 1994-2003 y en tres subperíodos. Las cifras muestran una clara polaridad: por una parte, en Argentina la inversión interna bruta cae respecto del PIB (llega nuevamente a los bajos niveles de 1995) y aumenta la dependencia del ahorro externo; por otra parte, en México hay una participación creciente de la inversión interna bruta junto con participaciones menores y estabilizadas del ahorro externo. Brasil sigue un camino intermedio, con tasas de inversión y ahorro bastante similares con ambos tipos de régimen.

En suma, **nuestra primera conclusión** es que la flotación administrada de México —comparada con la fijación rigurosa del tipo de cambio en Argentina, y el régimen de flotación administrada y el régimen de semifijación de Brasil— ha mostrado tasas de crecimiento de la inversión más elevadas y menos volátiles (cuadro 1), un coeficiente de inversión más alto, una menor dependencia del ahorro externo y un crecimiento del PIB liderado más bien por la demanda externa.

GRÁFICO 3

Argentina, Brasil y México: Inversión interna bruta y ahorro interno,^a en varios subperíodos
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL (varios años).

^a IIB = inversión interna bruta. AI = ahorro interno.

2. La apertura comercial

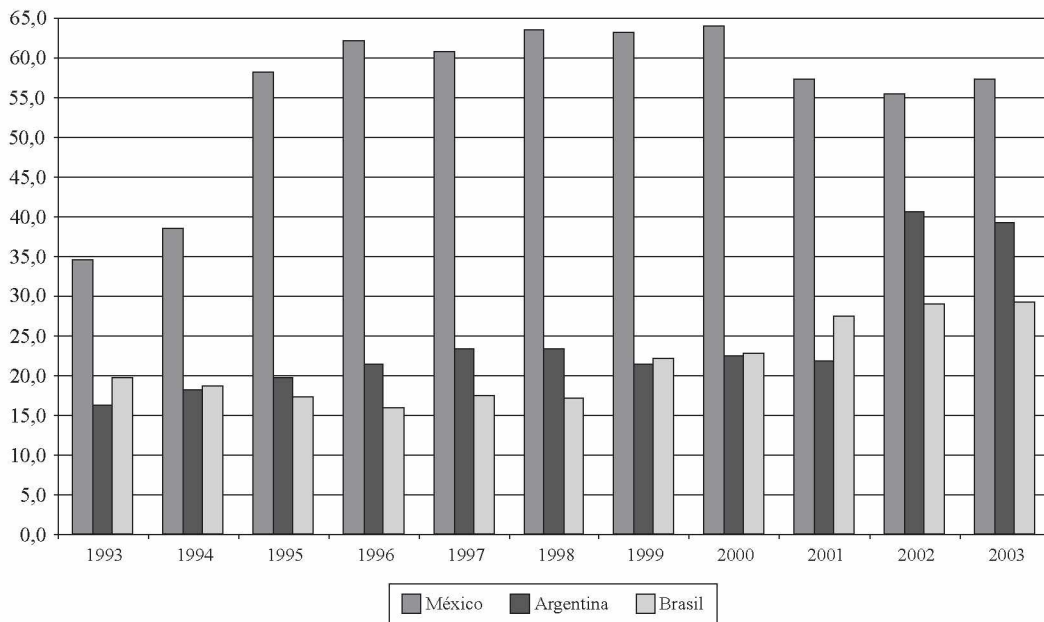
Sin duda alguna, el proceso de liberalización comercial y financiera que tuvo lugar en México a mediados de la década de 1980 —época de su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)— y en Argentina y Brasil a comienzos de la década de 1990, unido a las reformas estructurales realizadas hasta ahora, ha causado crecientes flujos de comercio y de inversión extranjera directa. La ampliación de los mercados internos y subregionales ha sido una característica común del proceso, por lo menos en sus primeras etapas. Esa bonanza del comercio y la inversión fue impulsada por varios factores: i) los acuerdos preferenciales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercosur; ii) un vigoroso crecimiento económico de los socios naturales (Estados Unidos respecto de México, por ejemplo); iii) auges del consumo derivados de una inflación más baja y la apreciación del tipo de cambio, y iv) inversores externos sin aprensiones que buscaban diversificar sus carteras para obtener mayores ganancias. No

obstante, la cantidad, calidad y composición relativas de esos flujos no siempre han sido similares.

Un primer rasgo distintivo ha sido el grado de apertura de estas economías (gráfico 4). En otras palabras, la rapidez con que aumentaron los flujos de comercio como proporción del PIB corriente marca una importante diferencia en el grado de integración de cada una de ellas al comercio mundial. El comercio de México (exportaciones e importaciones en dólares nominales) se cuadruplicó, por lo menos, en la década de 1990 y sus importaciones aumentaron a un ritmo bastante similar al de las exportaciones. Argentina y Brasil, en cambio, siguieron siendo economías relativamente cerradas. El coeficiente de apertura de Argentina se elevó de aproximadamente 15% del PIB en 1993 a casi 25% en 1997 y más tarde osciló alrededor del 20% hasta el año 2002, cuando casi se duplicó como resultado de la devaluación del peso —que reduce el denominador e incrementa el numerador— y del colapso del PIB real. Por su parte, el grado de apertura de Brasil fluctuó entre el 15% y el 20% en 1993-1998 (período de tipo de cambio semifijo), y el promedio

GRÁFICO 4

Argentina, Brasil y México: Una medida del grado de apertura comercial^a
(En porcentajes)



Fuente: Base de datos del Ministerio de Economía de Argentina [<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>]; Banco Central de Brasil (varios años); FMI (2004); Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México [<http://dgenesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe>].

^a La apertura comercial se mide con el coeficiente $(x+m)/PIB$, donde x son las exportaciones y m las importaciones.

solo subió del 20% a casi el 30% luego de la devaluación del real a comienzos de 1999.¹²

Mientras que México ha aumentado su exposición al comercio, la integración comercial de Argentina avanzó poco en la década de 1990 (gráfico 4). Por el lado de las exportaciones, el resultado es muy claro: las exportaciones argentinas solo alcanzaron una participación en el PIB de 12,2% en el 2001, lo que demostró que los mercados extranjeros contribuían modestamente al crecimiento general. En cambio, en México aproximadamente un tercio de la demanda real de bienes y servicios se ha explicado por la existencia de un sector exportador bastante dinámico. Cabe decir que, aunque la base de comparación es menor, las exportaciones reales de Argentina aumentaron más que el PIB hasta 1998 pero nunca alcanzaron el ritmo de crecimiento de las de México, como muestra el cuadro 1. En cuanto a

Brasil, se observó una marcada tendencia al aumento de las exportaciones en el período 1999-2003, con tasas medias de crecimiento anual de 10%, muy por encima de las registradas en 1994-1998.

El gráfico 4 de hecho sugiere un crecimiento exponencial de los flujos comerciales de México (en dólares nominales). El salto de 1995 puede deberse en parte a la devaluación de la moneda nacional (como en Brasil en 1999 y Argentina en 2002), ya que ella reduce proporcionalmente el denominador, en este caso el PIB; sin embargo, la apreciación real posterior, junto con siempre crecientes flujos comerciales, genera algunas dudas acerca del papel del tipo de cambio como causante principal de este “empujón”. Más que con la elasticidad del tipo de cambio o con efectos permanentes de la relación de precios del intercambio (o términos de intercambio), el mejor desempeño de México en la integración al comercio internacional puede tener que ver con los beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, en particular, con el privilegio de haber viajado en un vagón de primera clase arrastrado por una locomotora estadounidense que crecía 3% por año hasta el 2000.

¹² Un indicador más preciso de apertura comercial podría ser la proporción de bienes transables internacionalmente en el índice de precios al consumidor, o las exportaciones o importaciones netas como porcentaje de la oferta o demanda agregadas.

Esto no sucedió sin que las exportaciones mexicanas se volvieran extremadamente dependientes de los Estados Unidos (casi el 90% de ellas iba al mercado estadounidense), lo que puede explicar en parte la gran desaceleración de la economía mexicana en el 2001, a medida que la recesión estadounidense se profundizaba. Sin embargo, México ya dependía mucho de los Estados Unidos a comienzos de la década de 1990, cuando las exportaciones a este último país constituían aproximadamente el 80% de las ventas mexicanas al exterior.

Un pilar destacable del impresionante comportamiento comercial de México es el cambio en su pauta de especialización. Las exportaciones derivadas del petróleo, ya sea elaboradas (la mayor parte) o a nivel de extracción (lo que incluye gas y derivados), representaron un 8% de las exportaciones totales mexicanas en el 2001, luego de haber sido un 68% de la canasta exportadora en 1985. Esto no se debe a una perturbación negativa en los términos del intercambio (como se verá más abajo) sino a un aumento del peso relativo de

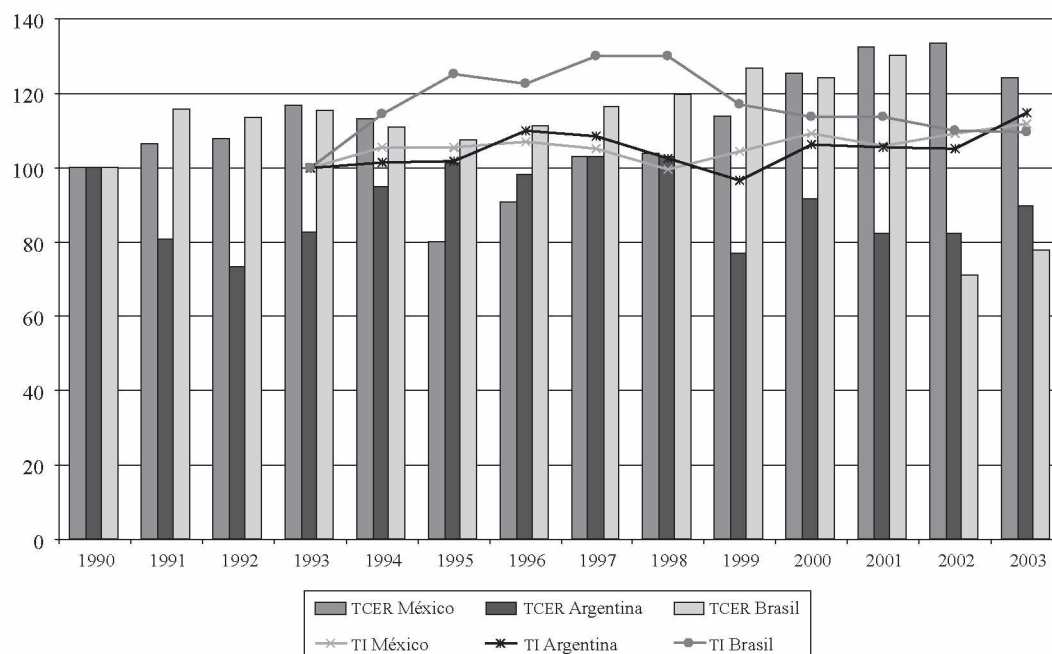
las exportaciones no tradicionales en las exportaciones totales mexicanas, lo que hizo al país menos dependiente de las fluctuaciones de precios de las materias primas.

Un segundo aspecto importante relacionado con las vías de integración al comercio mundial tiene que ver con los factores de competitividad de los precios que afectan los balances externos y la reasignación de recursos internos. En circunstancias normales, un tipo de cambio efectivo real que sea estable y competitivo es clave para el desarrollo de un sector de bienes transables orientado al exterior, para cosechar los frutos del dinamismo emanado del comercio y, en última instancia, para lograr un crecimiento sostenido. Aquí analizamos la evolución del tipo de cambio efectivo real, los términos del intercambio y la trayectoria del costo de la unidad de trabajo en las tres economías.

Luego del sobreajuste del tipo de cambio nominal en el período que siguió a la crisis monetaria, el tipo de cambio efectivo real de México se elevó gradualmente hasta llegar en 2003 a un nivel aún más alto que el de 1994, en la precrisis (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Argentina, Brasil y México: Tipos de cambio efectivo real^a e índice de términos del intercambio, 1990-2003
(TCER: 1993=100; TI: 1993=100)^b



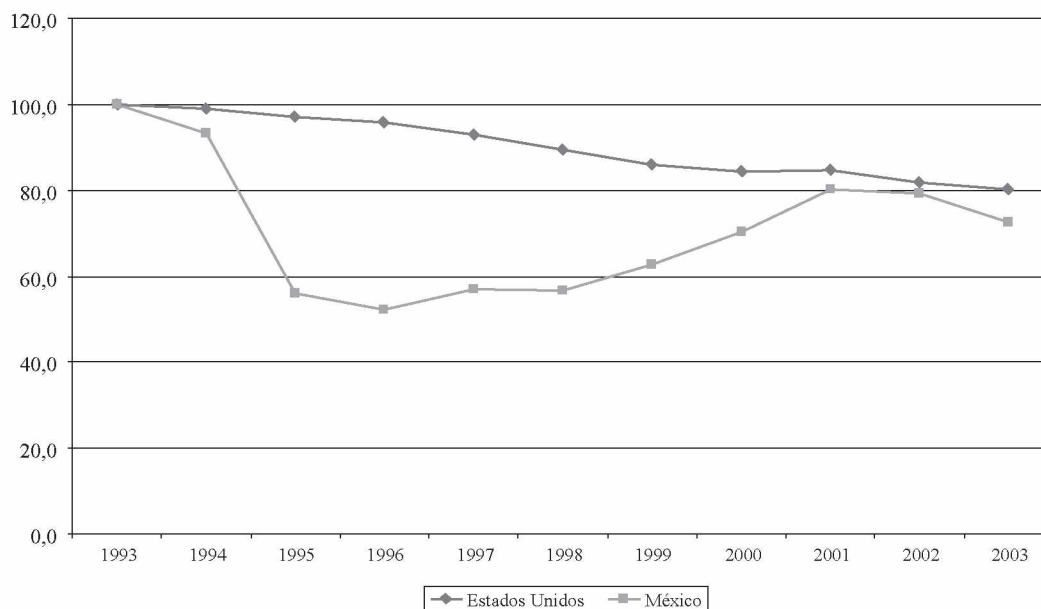
Fuente: JP Morgan; base de datos del Ministerio de Economía de Argentina [<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>]; Banco de Datos Agregados del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), [<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>]; Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (inegi) de México [<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieinti.exe>].

^a La disminución del tipo de cambio efectivo real (TCER) significa depreciación/devaluación efectiva real.

^b TI = términos del intercambio.

GRÁFICO 6

Estados Unidos y México: Costo unitario de la mano de obra manufacturera, 1993-2003
(1993=100)



Fuente: Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México [<http://dgenesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe>].

Cabe preguntarse si la apreciación gradual del tipo de cambio efectivo real en México permite alcanzar un nivel de equilibrio. Muchas razones cualitativas y cuantitativas abonan las diferencias entre los valores del tipo de cambio efectivo real en un año reciente (2003) y otro más lejano (1994):

- i) El régimen de flotación administrada —junto con metas de inflación— permite cierta flexibilidad para enfrentar impactos externos; en cambio, el anterior sistema de tipo de cambio fijo no creíble se desmoronó en medio de una crisis monetaria y bancaria.
- ii) Una menor dependencia de los ahorros extranjeros en 2003 ha estabilizado los déficits de la cuenta corriente, haciendo que los cambios de dirección de los flujos de capital sean menos dañinos para la economía real. Además, la cuenta corriente está más sólidamente financiada que en 1994, ya que los flujos de inversión extranjera directa son los que tienen mayor participación en las entradas totales de capital y están orientados principalmente a los sectores de bienes transables en el mercado internacional.

- iii) La composición de las exportaciones en 2003 incluye una participación más elevada de manufacturas transables en el exterior.
- iv) Importantes incrementos de productividad sectoriales se han traducido en costos laborales unitarios medios más bajos que los estadounidenses (gráfico 6).¹³

Por lo tanto, tener una mayor productividad en el sector de bienes transables en relación con el de bienes no transables —efecto Balassa-Samuelson (véase Baldi y Mulder, 2002)—, así como costos unitarios relativos de la mano de obra más bajos que en los Estados Unidos y un déficit menor y estabilizado en la cuenta corriente, puede ser un fundamento racional para lograr un nivel de equilibrio en el tipo de cambio. Pero aún así el tema es debatible.

Vale la pena destacar que en Argentina la apreciación del tipo de cambio efectivo real coincidió con un aumento de la productividad industrial, ya que los

¹³ Lamentablemente, la serie temporal de costos laborales unitarios en dólares del sector manufacturero fue discontinuada en Argentina y no está disponible para todo el período en Brasil.

costos laborales unitarios disminuyeron más de 30%, medidos en dólares, durante el período 1993-1998. No obstante, la participación decreciente del PIB manufacturero (16% en el 2000), así como la modesta contribución de las exportaciones industriales (cerca de 4% del PIB), llevan a concluir que la mayor productividad había sido insuficiente para compensar la apreciación real. Más aún, las fluctuaciones de los términos del intercambio – más o menos similares a las de México pero diferentes a las de Brasil- no se vieron amortiguadas por la flexibilidad del tipo de cambio y solo sirvieron para exacerbar los desequilibrios externos.

En síntesis, nuestra **segunda conclusión** es que la flotación administrada de México ha alentado una mayor apertura relativa, una mayor diversificación de las exportaciones (incluyendo productos con más valor agregado) y un aumento exponencial de las mismas (impulsado principalmente por el crecimiento de los Estados Unidos y por el TLC de América del Norte). Aunque Brasil es todavía una economía relativamente cerrada, creemos que su régimen de flotación administrada podría favorecer resultados similares en el largo plazo.¹⁴ Con respecto a la apreciación del tipo de cambio efectivo real, consideramos que la apreciación del peso en México hasta el 2003 es una apreciación de equilibrio debida : i) a una productividad relativa más elevada (respecto de los Estados Unidos) que obedece a menores costos laborales unitarios; ii) al incremento de la participación de las manufacturas en las exportaciones, y iii) a una mayor flexibilidad para amortiguar los *shocks* externos.

3. Los flujos de capital

Mientras que Argentina incumplía sus obligaciones externas y veía derrumbarse su régimen de convertibilidad a comienzos del 2002, México disfrutaba los beneficios de haber recibido un grado inversor de las agencias calificadoras de riesgo, con el respaldo de los acuerdos preferenciales del TLC de América del Norte y de la afiliación a la OCDE desde 1994. También a Brasil le ha ido mejor que a Argentina. Una conclusión preliminar de esta historia es que, luego del incumplimiento de Rusia, los mercados han analizado más cuidadosamente el espectro de los mercados emergentes, como lo atestiguan los márgenes diferenciales

soberanos medidos por el EMBI+ (índice de bonos de mercados emergentes) y EMBI Global de JP Morgan después de 1998 (gráfico 7).

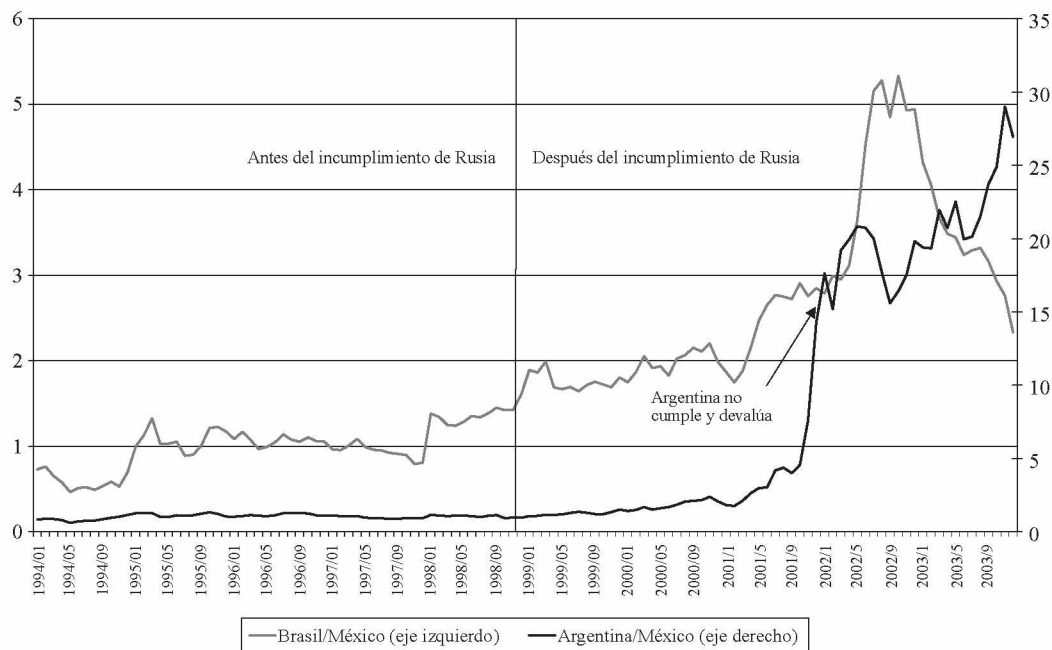
Otro tema importante relacionado con el mercado de capital global y la credibilidad de los deudores tiene que ver con el papel de las agencias calificadoras de la solvencia de los deudores soberanos. Aunque las alzas y bajas de las calificaciones parecen rezagarse y validar las percepciones del mercado y, por supuesto, se mueven con más lentitud que los márgenes, reflejan la misma pauta que muestra el gráfico 7. De hecho, los datos empíricos hasta ahora han revelado que las calificaciones tienden a cambiar de manera procíclica, en particular en la etapa descendente. Aun así, los anuncios de posibles mejoras o caídas de las calificaciones parecen influir algo en los márgenes de los bonos (Reisen, 2003). Además, como las colocaciones de la mayoría de los inversores institucionales están limitadas por estándares reguladores prudenciales, un descenso de la calificación hacia un nivel especulativo puede modificar la demanda de una clase determinada de activos soberanos, volviéndolos más riesgosos y volátiles a los ojos del mercado.

Las calificaciones se basan primordialmente en la capacidad y voluntad de pago del deudor soberano. Esto depende, a su vez, de la medida en que los problemas de solvencia y liquidez son incorporadas en las evaluaciones que hacen los mercados o agencias de las perspectivas de comportamiento del deudor. Por lo tanto, parte de la información en que se basan las percepciones o calificaciones de riesgo soberano se apoya en indicadores que se refieren principalmente a deuda externa y pagos externos, posición fiscal y temas monetarios y de liquidez (véase, entre otros, Moody's, 2001). Aunque esos indicadores son necesariamente retrospectivos, la demora en producir y dar a conocer la información o los errores de pronóstico (que no son raros en mercados volátiles e impredecibles) los hace importantes para las evaluaciones corrientes.

Del mismo modo, la política cambiaria tiene importancia porque guarda mucha relación con la forma en que las economías encaran un *shock* o manejan las turbulencias financieras para recuperar la solvencia o evitar crisis de liquidez. Desde este punto de vista, sostenemos que el régimen de flotación administrada parece haber dado buenos resultados en México después de las crisis del este asiático y el incumplimiento de las obligaciones de pago de Rusia. Por el contrario, la ineficacia del régimen de convertibilidad de Argentina y la aplicación de políticas inadecuadas para retomar el

¹⁴ El coeficiente de apertura en Argentina se duplicó a comienzos de 2002, principalmente como resultado de la devaluación del peso, pero sigue planteada la pregunta de si este coeficiente más alto es sostenible a largo plazo.

GRÁFICO 7

Argentina y Brasil: Márgenes del EMBI+^a en relación con México, 1994-2003

Fuente: Elaboración propia con datos de JP Morgan.

^a EMBI+ = índice de bonos de mercados emergentes, de JP Morgan.

crecimiento económico en el período 1999-2001 o atenuar los efectos de los *shocks* externos, generaron dudas acerca de la sostenibilidad del régimen y elevaron el incumplimiento y el riesgo monetario a niveles sin precedentes.

El gráfico 8 muestra las calificaciones asignadas por las dos principales agencias —Standard and Poor's (s&P) y Moody's— para el período 1996-2003. Transformamos ambas escalas calificadoras en equivalentes numéricos, asignando un número no solo a cada categoría (por ejemplo, AAA) sino también a cada concepto dentro de la categoría (por ejemplo, BB positivo = 16; BB estable = 15; BB negativo = 14). En el gráfico se observa, una vez más, que el proceso de divergencia solo comienza después del incumplimiento de Rusia.

Como se explicó en la sección III, la composición y la volatilidad de las entradas de capital son vías de transmisión bien establecidas por las cuales los regímenes cambiarios influyen en el crecimiento. Al respecto destacan dos hechos importantes.

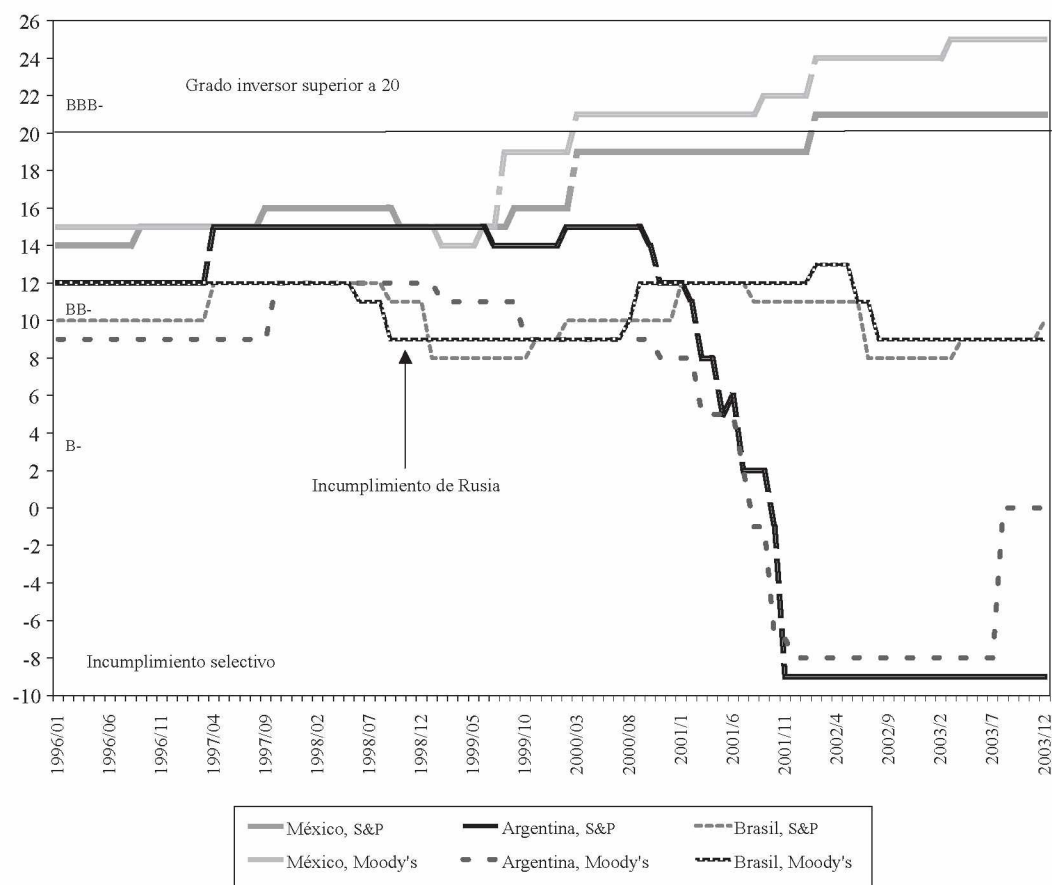
En primer lugar, la descomposición de las entradas de capital bruto en los períodos analizados muestra importantes diferencias entre países y entre regíme-

nes (gráficos 9, 10 y 11). De estos gráficos se desprende que México y Brasil (este último después de 1998) han obtenido más financiación que Argentina de los flujos de inversión extranjera directa. En cambio, Argentina dependió marcadamente de flujos de corto plazo (o de flujos oficiales cuando aquellos no existieron) para financiar sus déficit de cuenta corriente. Una participación elevada de la inversión extranjera directa en las entradas de capital refuerza el vínculo entre la inversión y el crecimiento, en lugar de alimentar el ciclo perverso de la deuda (como hizo el régimen de convertibilidad en Argentina o el tipo de cambio semifijo en México antes de 1995).

En segundo lugar, Brasil fue el mayor receptor de inversión extranjera directa (excepto en 1999, 2001 y 2003), seguido por México. Además de determinar la participación de la IED en las entradas totales de capital o en los flujos acumulados, es esencial saber en qué medida los déficit de cuenta corriente fueron financiados con inversión extranjera directa. El coeficiente inversión extranjera directa/cuenta corriente muestra un valor de 0,9 in México, 0,8 en Brasil y 0,9 en Argentina, todos en promedios del período

GRÁFICO 8

Argentina, Brasil y México: Calificación de riesgo soberano, 1996-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de Moody's Investment Service (www.moody.com) y Standard and Poor's (www.standardandpoors.com)

1994-2001.¹⁵ En 2002 y 2003 se ha registrado déficit de cuenta corriente en México y superávit en Argentina y en Brasil (solo en 2003). Por otra parte, Brasil aproximadamente duplicó ese coeficiente entre el período 1995-1998 y el período 1999-2003, en que dejó flotar el tipo de cambio, aunque en términos absolutos la inversión extranjera directa permaneció en niveles similares. Por último, las entradas de inversión extranjera directa en México han ido en mayor medida a la producción de bienes transables en el ámbito internacional. Mientras que el sector manufacturero mexicano (incluidas las maquiladoras)

absorbió el 61% de las entradas totales de IED en el período 1995-1999, el sector industrial de Argentina recibió solo el 34% y el de Brasil el 47%.¹⁶

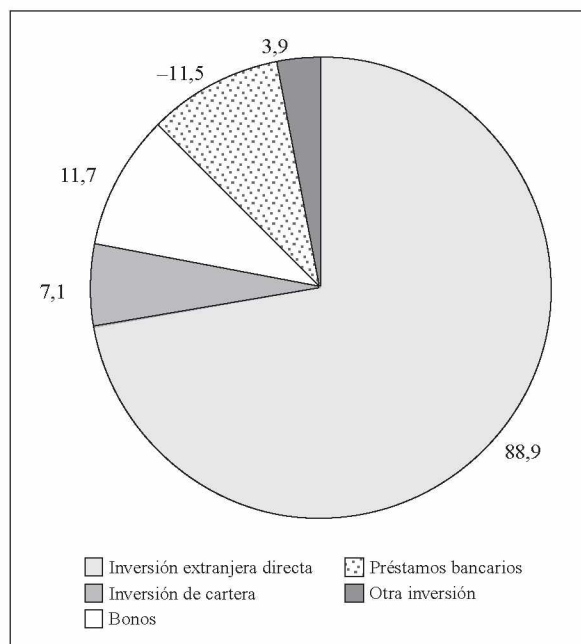
En síntesis, nuestra **tercera conclusión** plantea que la flotación administrada de México ha rendido dividendos más altos desde 1997/1998 que la fijación rigurosa del tipo de cambio en Argentina y que el régimen de semifijación de Brasil antes de 1999, y que este hecho se ha traducido en mejores calificaciones

¹⁵ El coeficiente para Argentina disminuye si se excluye la entrada extraordinaria de inversión extranjera directa en 1998 y 1999, por privatizaciones de servicios públicos y de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

¹⁶ Véase *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* (CEPAL, varios años). Según estos estudios, la inversión extranjera directa en los sectores de servicios —principalmente de servicios financieros— ha ganado terreno en forma considerable y alcanzó un extraordinario 70% de todas las entradas de IED durante 2001 (en consecuencia, esta IED no se refleja directamente en la formación de capital bruto).

GRÁFICO 9

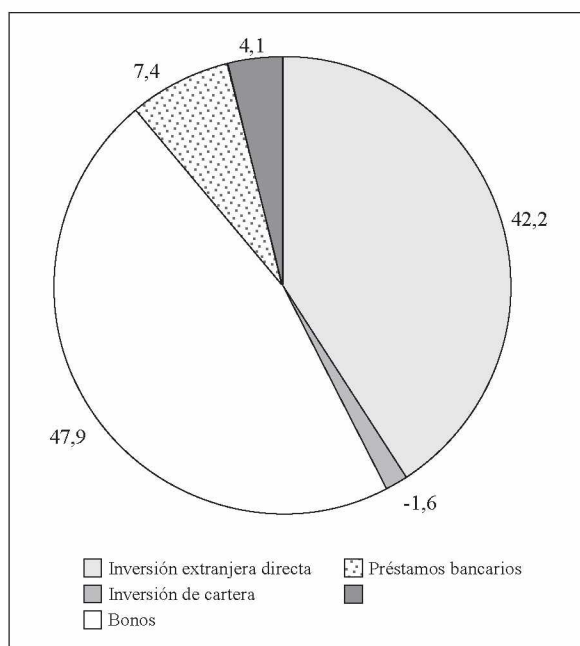
México: Entradas brutas de capital, 1995-2003
(Porcentajes)



Fuente: FMI (2004), versión en CD-ROM.

GRÁFICO 10

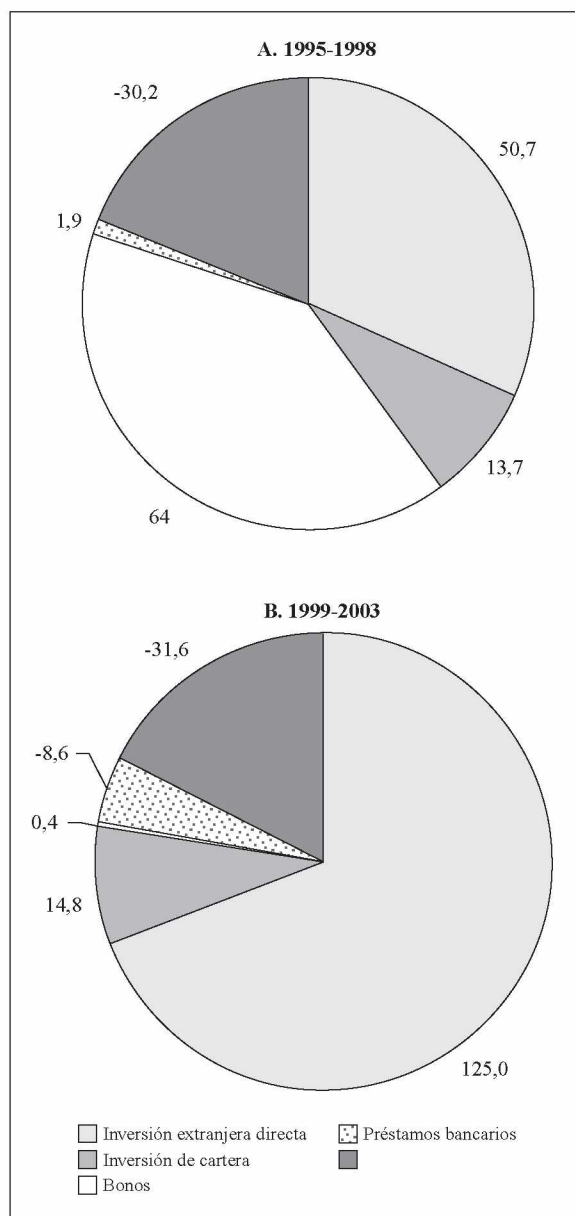
Argentina: Entradas brutas de capital, 1993-2001



Fuente: FMI (2004), versión en CD-ROM.

GRÁFICO 11

Brasil: Entradas brutas de capital



Fuente: FMI (2004), versión en CD-ROM.

CUADRO 2

Argentina, Brasil y México: Indicadores de solvencia
(Porcentajes)

Indicador	Año	Argentina	Brasil	México
Deuda externa/PIB	1994	33	30	32
	1997	43	25	35
	2001	52	42	24
Deuda externa/exportaciones de bienes y servicios	1994	4,43	3,03	1,90
	1997	4,05	3,38	1,15
	2001	4,53	3,11	0,88
Superávit del balance primario/PIB	1994	1,11	0,27	2,43
	1997	0,50	-1,02	3,51
	2001	0,54	3,68	2,58
Déficit fiscal (operacional)/PIB	1994	-0,40	0,39	-0,03
	1997	-1,56	-0,65	-1,07
	2001	-3,27	-0,98	-0,72

Fuente: Base de datos del Ministerio de Economía de Argentina [<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>]; Banco Central de Brasil (varios años); Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México [<http://www.shcp.gob.mx/english/eofp/index.html>].

soberanas y menores márgenes. Aunque no es independiente de los efectos del TLC de América del Norte, el régimen de flotación administrada de México ha favorecido las entradas de capital de largo plazo, es decir, la inversión extranjera directa principalmente dirigida a la producción de bienes transables en el exterior (lo que constituye un respaldo sostenido a los déficit de cuenta corriente). Tales entradas de capital también han sido menos volátiles.

4. Rigideces fiscales e institucionales

Analizaremos aquí en qué forma la necesidad de financiar los desequilibrios fiscales y el pago de la deuda ha moldeado cada perfil de solvencia. Una economía se vuelve insolvente si el flujo actualizado de los ingresos netos esperados es menor que la deuda pendiente de pago. Al incorporar una dinámica más sostenible de la deuda —es decir, razones estabilizadas y relativamente bajas deuda/PIB o deuda/exportaciones— los países pueden influir en las percepciones del riesgo soberano, las tasas de interés y, por ende, en el PIB real. Por lo tanto, habría que prestar atención a indicadores como la relación deuda/PIB o deuda/exportaciones de bienes y servicios, y a los balances fiscales primario y total como porcentaje del PIB (cuadro 2).

El cuadro 2 muestra que tanto México como Brasil mejoraron sus finanzas públicas (sobre todo el primero) en 2001, mientras que los desequilibrios fisca-

les de Argentina no se corrigieron y empeoraron hasta 2002. Aunque Brasil pudo generar superávit primarios crecientes, su relación deuda externa/PIB ha continuado elevándose. Sin embargo, esto es atribuible a una acentuación del endeudamiento del sector privado en 1997-2001. En el caso de México, la relación deuda/PIB y la relación deuda/exportaciones han estado disminuyendo gradualmente desde 1997.¹⁷

La percepción del vínculo entre la fijación del tipo de cambio y la disciplina fiscal es intuitiva: el tipo de cambio fijo puede reducir las ganancias provenientes de la creación de dinero (impuesto inflación), por lo que en algunas circunstancias la decisión de fijar el tipo de cambio requiere ajustes fiscales para asegurar la sostenibilidad. De hecho, si la creación de dinero puede sustituirse por la emisión de deuda pública, suponiendo que habría financiación proveniente de los mercados de capital, los gobiernos podrían aplanar sus gastos para disminuir la necesidad de ajustes en el presupuesto. Sin embargo, cuando los mercados de capital se contraen y el PIB baja para compensar otras rigideces ante un *shock*, la “indisciplina” fiscal puede conducir a la insolvencia, tal como parece haber sucedido en Argentina el 2001. Por lo demás, algunos autores (Sachs, Tornell y Velasco, 1996; Sun, 2003) han

¹⁷ No sería válida una comparación con Argentina en el período 2002-2003, ya que como este país incumplió parte de sus obligaciones a comienzos de 2002, los datos no son comparables.

argumentado que la fijación del tipo de cambio puede llevar a menos disciplina fiscal, si se combina con deflación y si auges paralelos del crédito y el consu-

mo desembocan en mayores gastos del gobierno (generalmente en bienes no transables en el exterior), como vimos en la sección II.

V

Conclusiones

El muy mal desempeño macroeconómico de Argentina desde fines de la década de 1990 llevó a la abolición del régimen de convertibilidad establecido en 1991. México, por su parte, ha ido restableciendo gradualmente su credibilidad y ha recibido un grado inversor de las principales agencias calificadoras. Si bien este estudio comparado de países no puede constituir un test riguroso del papel independiente de regímenes cambiarios que han tenido destinos tan diversos, lo que sí hace es confirmar las vías de transmisión entre los regímenes cambiarios y el crecimiento señaladas en los escasos trabajos que hacen esta vinculación.

El presente artículo ha puesto de relieve cuatro criterios que ayudarán a elegir el régimen cambiario adecuado en las economías de mercado emergentes y que responden a los siguientes interrogantes:

- ¿Incentiva el régimen la inversión y el ahorro más que el consumo? ¿Promueve el aumento de la productividad, manteniendo controlada la volatilidad del PIB?
- ¿Contribuye el régimen a que el sector de bienes transables en el exterior se incorpore al comercio

mundial (por ejemplo, ofreciendo tipos de cambio sostenibles y competitivos y evitando desfases respecto de la tasa de equilibrio)?

- ¿Influye el régimen en la composición de las entradas de capital? ¿Promueve los flujos de capital que aportan externalidades positivas, o alienta aquellos que hacen al país más vulnerable a las crisis financieras?
- ¿Puede el régimen hacer frente adecuadamente a las rigideces dadas de un país (por ejemplo, en el área fiscal) y en qué medida tales rigideces le permiten un grado suficiente de endogeneidad?

Durante las dos últimas décadas no se han repetido intentos fallidos de funcionar con tipos de cambio fijos, y en cambio se han favorecido arreglos cambiarios más flexibles, como muestra lo sucedido en Chile a comienzos de la década de 1980, en México a mediados de la década de 1990, en Brasil a fines de la década de 1990 y en Argentina desde 2002. Esperamos que Argentina pueda emular los cambios de régimen que han resultado relativamente exitosos y comience a crecer de nuevo a tasas sostenibles.

APÉNDICE

Las fuentes de los datos

Las calificaciones de riesgo se tomaron de Moody's Investor Service (www.moody.com) y de Standard and Poor's (www.standardandpoors.com). Los índices de bonos de mercados emergentes EMBI+ y EMBI Global, así como los tipos de cambio efectivos reales provienen de JP Morgan. Los datos sobre los tipos de cambio nominales, los flujos de inversión de cartera y los flujos de inversión extranjera directa provienen de *Estadísticas financieras internacionales* (FMI, 2004), versión en CD-ROM.

Fuentes de otros datos, por países

- *Argentina*: los datos sobre la deuda externa (sector público total y no financiero-gobierno central), el déficit fiscal (balance del sector público no financiero), la

cuenta corriente, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, el PIB corriente y real (año de referencia 1993) y el índice de los términos del intercambio, fueron tomados de la base de datos del Ministerio de Economía, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>. Los datos sobre ahorro interno y tasas de inversión se obtuvieron del apéndice estadístico del *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (CEPAL, años 1993 a 2004).

- *Brasil*: los datos sobre la deuda externa (total) y el PIB nominal fueron tomados del *Boletim do Banco Central-Relatório mensal*, en <http://www.bcb.gov.br/BULLETINCR>. Los datos sobre el PIB real (año de referencia 1990, índice promedio), y el índice de los términos de intercambio se obtuvieron del Banco de Datos Agregados

del Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), en <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>. Los datos sobre el déficit fiscal (balance del sector público no financiero), la cuenta corriente y las exportaciones e importaciones de bienes y servicios se obtuvieron de FMI (2004), versión en CD-ROM. Los datos sobre las tasas de ahorro e inversión nacionales provienen del apéndice estadístico del *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (CEPAL, años 1993 a 2004).

- México: los datos sobre la deuda externa (total y pública) y el balance del sector público no financiero (que incluye los ingresos de las privatizaciones, no tan importantes para el período en estudio) se obtuvieron de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en <http://www.shcp.gob.mx/english/eofp/index.html>.¹⁸

Los datos de la cuenta corriente, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, los términos de intercambio, el PIB corriente y real (año de referencia 1993), y los costos unitarios de la mano de obra manufacturera (incluida la comparación con los Estados Unidos) se obtuvieron del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe>. Las tasas de ahorro e inversión internas provienen del apéndice estadístico del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (CEPAL, años 1993 a 2004).

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Bailliu, J., R. Lafrance y J.F. Perrault (2001): Exchange rate regimes and economic growth in emerging markets, *Revisiting the Case for Flexible Exchange Rates: Proceedings of a Conference held by the Bank of Canada*, Ottawa, Ontario, noviembre.
- Baldi, A.L. y N. Mulder (2002): *Exchange rate regimes and relative prices: ABC and Mexico in the 1990's*, documento presentado en la reunión de Atelier Argentine, París, 17 de mayo.
- Banco Central de Brasil (varios años): *Boletim do Banco Central – Relatório mensal*, Brasília, <http://www.bcb.gov.br/?BULLETINCR>.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, Nueva York, Mc Graw-Hill.
- Bénassy-Quéré, A. y B. Coeuré (2000): *Big and Small Currencies: the Regional Connection*, CEPII Working Paper, N° 10, París, Centro de información y estudios prospectivos internacionales.
- Bouzas, R. y S. Keifman (2003): Making trade liberalization work, en P.P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Braga de Macedo, J., D. Cohen y H. Reisen (2001): *Don't Fix, Don't Float*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Buiter, W. (1985): A guide to public sector debt and deficits, *Economic Policy*, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, noviembre.
- Calvo, G. (2000): *Capital Markets and the Exchange Rate, with Special Reference to the Dollarization Debate in Latin America*, disponible en <http://www.bsos.umd.edu/econ/ciecalvo.htm>.
- Calvo, G. y C. Reinhart (2002): Fear of floating, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Carstens, A. y A. Werner (1999): *Mexico's Monetary Policy Framework Under a Floating Exchange Rate Regime*, documento de investigación, N° 9905, México, D.F., Banco de México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (varios años): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (años 1993 a 2004): Anexo estadístico, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Dornbusch, R. (2001): *Fewer Monies, Better Monies*, NBER Working Paper, N° 8324, Nashville, Tennessee, National Bureau of Economic Research.
- Ffrench-Davis, R. y G. Larrain (2003): How optimal are the extremes? Latin American exchange rate policies during the Asian crisis, en R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, Londres, Palgrave/Macmillan.
- Ffrench-Davis, R. y H. Reisen (comps.) (1998): *Capital Flows and Investment Performance: Lessons from Latin America*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004): *Estadísticas financieras internacionales*, versión en CD-ROM, Washington, D.C.
- _____ (varios años): *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.
- Frankel, J., S. Schmukler y Servén (2001): Verifying exchange rate regimes, *Journal of Development Economics*, vol. 66, N° 2, Amsterdam, Elsevier Science.
- Freytag, A. (2002): *Choice of an Exchange Rate Arrangement, Institutional Setting and Inflation: Empirical Evidence for Latin America*, OECD Technical Paper, N° 198, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Ghosh, A., A. Gulde y otros (1996): Does the exchange rate regime matter for inflation and economic growth?, *Economic Issues*, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Guidotti, P., G. Escude y A. Powell (2000): Dollarization in Argentina and Latin America, documento de trabajo, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, inédito.
- Hausmann, R. (2000): Exchange rate arrangements for the new architecture, en R. Hausmann y U. Hiemenz (comps.), *Global Finance from a Latin American Viewpoint*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hausmann, R. y A. Powell (1999): *Dollarization: issues of implementation*, IADB Seminar Series, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Larrain, F. y A. Velasco (2001): *Exchange-Rate Policy in Emerging-Market Economies: The Case for Floating*, Princeton, Princeton University Press.

¹⁸ Las series que no incluyen ingresos por privatizaciones solo estaban íntegramente disponibles en las *Estadísticas Financieras Internacionales* del FMI partir de mediados de 1999.

- Larraín, G., H. Reisen y J. von Maltzan (1997): *Emerging Market Risk and Sovereign Ratings*, Technical Paper, N° 124, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Levy Yeyati, E. y F. Sturzenegger (2001): *Exchange Rate Regimes and Economic Performance*, IMF Staff Papers, N° 47, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Moody's (2001): *Moody's Country Credit Statistical Handbook*, disponible en: <http://www.moody.com>.
- Nilsson, K. y L. Nilsson (2000): Exchange rate regimes and export performance of developing countries, *World Economy*, vol. 23, N° 3, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Reisen, H. (1989): Public debt, North and South, en I. Husain e I. Diwan (comps.), *Dealing with the Debt Crisis*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2003): Ratings since the Asian crisis, en R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, Londres, Palgrave/Macmillan.
- Reisen, H. y M. Soto (2001): Which types of capital inflows foster developing-country growth?, *International Finance*, vol. 4, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Rodrik, D. (2001): *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), octubre.
- Rose, A. (2000): One money, one market: the effect of common currencies on trade, *Economic Policy: a European Forum*, Londres, Center for Economic Policy Research.
- Sachs, J., A. Tornell y A. Velasco (1996): *Financial Crises in Emerging Markets: the Lessons from 1995*, NBER Working Paper, N° 5576, Nashville, Tennessee, National Bureau of Economic Research.
- Schmidt-Hebbel, K. (2000): Chile's peso: better than (just) living with the dollar?, *Cuadernos de economía*, vol. 37, N° 110, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Schmidt-Hebbel, K., L. Servén y A. Solimano (1996): Saving, investment, and growth in developing countries: an overview, en A. Solimano (comp.), *Road Maps to Prosperity: Essays on Growth and Development*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Sun, Y. (2003): *Do Fixed Exchange Rates Induce More Fiscal Discipline?*, IMF Working Paper, N° 78, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Williamson, J. (2000): *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local

Iván Finot

La concertación entre actores políticos, sociales y privados en escenarios locales puede ser de gran utilidad para estimular la competitividad económica, pero para ello sería indispensable que las colectividades locales contaran con más autonomía y recursos, e igualdad de oportunidades. En el presente artículo se comienza por inquirir sobre las condiciones para que la profundización de la descentralización política que el desarrollo local requiere coadyuve a la eficiencia y a la equidad, y cómo los sistemas de transferencias pueden constituirse en instrumentos determinantes para avanzar en equidad y generar condiciones de eficiencia. En este marco teórico se examinan los sistemas de transferencias básicas de los procesos de descentralización más antiguos y/o avanzados de la región y se proponen algunos lineamientos no solo para hacer viable el desarrollo local bajo las condiciones mencionadas, sino también para avanzar en la construcción de ciudadanía.

Iván Finot

Experto del Área de Gestión del Desarrollo

Local y Regional,

Instituto Latinoamericano y del Caribe

de Planificación Económica y Social (ILPES),

CEPAL

 ivan.finot@cepal.org

I

Introducción

La descentralización política en América Latina es parte de los procesos de democratización que se iniciaron en la década de 1980 a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se buscaba principalmente —con diferentes énfasis en cada país— generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitieran hacer frente a la deuda social. En los países donde esta reforma territorial se inició más tempranamente, ella fue decisiva para ampliar o focalizar dichas políticas, aunque solo se logró canalizar constructivamente la participación ciudadana en los casos en que se contaba previamente con capital social. Pero donde, con frecuencia, la descentralización no ha dado resultados positivos, ha sido en su contribución al equilibrio fiscal, lo que sin duda frenó el avance de los procesos.

Hoy en día la descentralización política cobra nueva importancia, ya no solamente para avanzar en ciudadanía e inclusión social sino también en desarrollo económico. En efecto, se ha llegado a consenso en que la competitividad depende, no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de cada localidad para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-social-privada. Y para esto es indispensable que las localidades cuenten con más autonomía.

Un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas. En la región tales transferencias son la principal fuente de ingresos de la mayoría de los gobiernos subnacionales —en particular de los municipales— y en algunos países tienen una alta ponderación en el gasto público.

Desde el punto de vista de la equidad, los sistemas de transferencias que acompañaron a los procesos de descentralización en América Latina han implicado, en todos los casos, una importante redistribución territorial progresiva inicial, aunque con frecuencia han resultado insuficientes para compensar después las desigualdades que la propia descentralización ha suscitado.

Sería deseable que los sistemas de transferencias hubieran sido diseñados de tal forma que hicieran compatible el objetivo de equidad con el de estabilidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos las transferencias territoriales, al provenir de participaciones fijas en impuestos nacionales, resultan procíclicas (Ocampo, 2001) y cuando además propician un gasto que no depende de los correspondientes esfuerzos tributarios, contribuyen a generar presiones desequilibradoras (Finot, 1996 y 2001).

Para neutralizar estas presiones se tiende a instaurar controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional. Ejemplos de ello son la Ley de responsabilidad fiscal de Brasil (República Federal de Brasil, 2000) y, en Colombia, la Ley de control al endeudamiento (Colombia, 1997), la Ley de racionalización del gasto territorial (Colombia, 2000a) y la Ley de responsabilidad fiscal (Colombia, 2003). Estas medidas contribuyen al equilibrio fiscal pero pueden restringir la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, según ya se mencionó, para hacer viable el desarrollo económico local se requiere de más y no de menos autonomía local. Y, por otro lado, es necesario seguir avanzando en términos de equidad social y construcción de ciudadanía, todo ello bajo condiciones de eficiencia y de estabilidad. ¿Cómo conciliar el objetivo de fortalecer las autonomías locales con los de equidad, eficiencia y estabilidad?

Para poder responder a esta pregunta, el presente trabajo examina en su sección II las condiciones bajo las cuales se podría profundizar la descentralización política para que ésta coadyuve a la eficiencia y la equidad; con tal fin se presenta sintéticamente una versión actualizada del marco conceptual que el autor viene desarrollando desde trabajos anteriores. En la sección III se hace un análisis de los aspectos fiscales más vinculados con la autonomía en los procesos de descentralización más antiguos y/o avanzados de la

□ Este artículo es una versión corregida de la ponencia del autor presentada en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en la sede de la CEPAL (Santiago de Chile) del 26 al 29 de enero de 2004. El autor agradece a los participantes del seminario que brindaron opiniones y sugerencias sobre la versión anterior, a los jueces que la arbitraron, a Alberto Maldonado, de la Universidad de los Andes, por sus útiles observaciones respecto a Colombia, y a Cristina Aziz por la información proporcionada sobre Brasil.

región: los de Argentina, Brasil y México, entre los países federales, y de Bolivia, Chile y Colombia entre los unitarios.¹ Finalmente, en la sección IV se presen-

tan algunas conclusiones y lineamientos que podrían ser útiles para los países de la región en el logro de los objetivos señalados.

II

Condiciones de eficiencia y equidad

Los aspectos económicos de la descentralización son sin duda esenciales en los procesos, pero al parecer en la región aún no nos hemos apropiado lo suficiente de la rama de la economía cuyo objeto es la provisión de bienes públicos en diferentes niveles territoriales, ni la estamos desarrollando para avanzar en función de nuestras necesidades.

Es posible que ello haya ocurrido en parte porque el fundador de esa rama, Wallace Oates, la denominó “federalismo fiscal” (Oates, 1972), lo que habría inducido a creer que ella se refiere exclusivamente a los países federales.² Sin embargo, la teoría que allí se fundamenta resulta apropiada para analizar los aspectos económicos de la descentralización, con mayor pertinencia aun cuando ésta se orienta hacia los niveles más próximos al ciudadano ya que, al reducir el ámbito de las demandas, los procesos de revelación de preferencias colectivas se podrían facilitar.

En esta sección se comenzará entonces por analizar las condiciones para que la descentralización política contribuya a la eficiencia y a continuación se deducirán los requisitos para que los sistemas de transferencias coadyuven tanto a la eficiencia como a la equidad.

1. Descentralización

La descentralización se refiere a la provisión de bienes públicos, en la cual cabe distinguir dos tipos de de-

cisiones: i) qué, cuánto y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes, y ii) cómo producir aquello que se va a proveer públicamente. En general, en América Latina ha habido una descentralización de ambos tipos de decisiones hacia gobiernos subnacionales, pero también de decisiones del segundo tipo hacia los mercados.³ Es posible analizar las condiciones de eficiencia para ambas formas de descentralización. Sin embargo, dado el propósito del presente artículo, a continuación se examinan estas condiciones para el caso de la descentralización hacia gobiernos subnacionales de las responsabilidades de proveer bienes públicos.

Por lo general, el concepto de descentralización hacia gobiernos ha sido asociado con el de autonomía política (por ejemplo, véase Palma y Rufián, 1989). Sin embargo, todos los procesos implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales no solo en su calidad de cabezas de unidades autónomas sino también como agentes del gobierno nacional: sus administraciones ejecutan distintas combinaciones de decisiones adoptadas a nivel local y de decisiones tomadas a nivel central. En el primer caso se trataría de una descentralización política y en el segundo de una descentralización operativa,⁴ cada una con diferentes requisitos de eficiencia, por lo que es importante poder distinguir cuáles tareas realiza cada gobierno como cabeza de una unidad autónoma y cuáles como agente del gobierno central.

A continuación se examina cuáles serían esos requisitos, haciendo mayor hincapié en la descentralización política, más vinculada con la autonomía.

¹ A fin de poder contar con datos comparables, el análisis cuantitativo se basa en cifras del Fondo Monetario Internacional.

² El propio Oates (1999) afirma, en retrospectiva, que probablemente fue desafortunado denominar “federalismo fiscal” a la teoría que él fundó, al restringirla a un estrecho ámbito fiscal, cuando el objeto de dicha teoría más bien sería “la estructura vertical completa del sector público”. Por otro lado, según Affonso (2003) el “federalismo fiscal”, al basarse en el individualismo metodológico, tampoco sería apropiado para estudiar el federalismo propiamente tal, que por definición sería un acuerdo entre colectividades y no entre individuos.

³ En el sentido que le da Bennett (1990), proceso que hemos denominado “descentralización económica” (Finot, 1996).

⁴ Prefiero utilizar el término “descentralización operativa” y no “delegación” (como denominan algunos autores a esta situación) porque, como bien lo explican Palma y Rufián (1989), la delegación puede ser suspendida por el principal en cualquier momento. En cambio el concepto de descentralización implica una transferencia definitiva de competencias y autonomía para adoptar decisiones, en este caso administrativas.

a) *Descentralización política*

La descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida.

Las condiciones para que esta transferencia contribuya a la eficiencia serían primordialmente tres: i) que los ámbitos de los procesos locales de decisión correspondan a diferenciaciones geográficas de la demanda; ii) que las preferencias ciudadanas sean efectivamente reveladas, y iii) que las ganancias generadas por las condiciones anteriores sean superiores a las posibles pérdidas en términos de economías de escala.

i) *Adecuación a la diferenciación de la demanda.* Oates (1972) señalaba que el principal problema de la descentralización residiría en decidir a qué nivel correspondería mejor cada provisión.⁵ El problema de fondo sería que, en general, los mapas político-administrativos no coinciden con las demandas geográficamente diferenciadas. Ni tendrían por qué hacerlo: los primeros han sido configurados en función del control político-administrativo del territorio, mientras los segundos son resultado de factores tales como la localización de los recursos naturales, las facilidades de acceso y las inversiones en infraestructura. Intentar modificar los primeros puede ser objeto de conflictos interterritoriales, mientras que los segundos se van modificando sin otros límites que las respectivas regulaciones territoriales (incluidas las correspondientes a relaciones internacionales).

¿Qué hacer con la falta de adecuación entre los procesos de decisión circunscritos por los mapas político-administrativos y por los mapas geográfico-económicos? El principio de solución podría ser profundizar la descentralización hasta los niveles más próximos al ciudadano e incentivar a través de transferencias la asociación entre gobiernos territoriales en función de demandas diferenciadas comunes.⁶

ii) *Revelación efectiva de preferencias.* En la provisión de bienes públicos locales cada comunidad debería poder revelar sus preferencias, conociendo los costos de las alternativas, y optar por una combinación de bienes tomando en cuenta lo que le costará.⁷

Entonces, para estimular los mecanismos económicos de eficiencia, las comunidades hacia las cuales se descentraliza deberían tener potestades no solamente para definir el gasto sino también para determinar el nivel de impuestos con que contribuirán a financiar ese gasto. A fin de evitar la multiplicación de tributos, las bases impositivas deberían ser establecidas nacionalmente pero las comunidades subnacionales hacia las que se enfoque la descentralización política deberían tener facultades para modificar las respectivas alícuotas (dentro de cierto rango). Lo conveniente sería que estas decisiones se refirieran a impuestos directos (en principio, sobre la propiedad inmueble), ya que modificar alícuotas sobre impuestos indirectos incidiría directamente sobre el sistema de precios (además de requerir una contabilidad sobre importaciones y exportaciones interterritoriales).⁸ Esto sería también conveniente para el caso de los impuestos con bases compartidas, donde los niveles subnacionales deberían tener la potestad de fijar sus propias tasas.

De otro lado, por razones de equidad, no sería recomendable que las regalías percibidas por la explotación de recursos naturales no renovables fueran compartidas con niveles subnacionales (Musgrave y Musgrave, 1989), al menos no en porcentajes importantes. Además, *strictu sensu*, estos ingresos no pueden ser considerados como impuestos.

Un supuesto no explicitado en los trabajos de Oates es que los mecanismos locales de expresión de preferencias ciudadanas deben ser al menos tan eficientes como los centrales. Si la descentralización tendiera a fortalecer procesos de asignación poco democráticos —o, peor aún, corruptos— podría ser menos

⁵ Ya Ostrom, Tiebout y Warren (1961) habían señalado que, para una metrópolis, un sistema "policéntrico", donde la provisión de los bienes públicos cuya demanda estuviera geográficamente diferenciada correspondiese a gobiernos electos localmente, y solo la de aquellos cuya demanda fuera uniforme se mantuviera a cargo del gobierno metropolitano central, sería una solución más eficiente que un sistema en el cual la provisión de todos los servicios fuese centralizada. Este hallazgo fue formalizado posteriormente por Oates (1972) en el "teorema de la descentralización".

⁶ Además, en la medida en que se lograra esta adecuación de la organización territorial a las demandas diferenciadas, se reducirían las externalidades, otro tema típico de la descentralización.

⁷ Este proceso es claramente observable, por ejemplo, en las decisiones que adoptan innumerables organizaciones sociales de la región, las que con mucha frecuencia contribuyen en forma importante a la provisión de bienes y externalidades públicas. Según venimos proponiendo desde 1990 (Finot, 1990) estas contribuciones deben ser consideradas como "cuasi impuestos".

⁸ Hay consenso en que los mejores impuestos locales serían aquellos que tienen como base la propiedad y también, cada vez más, en que la manera de ampliar los ingresos subnacionales podría ser la participación en los impuestos sobre el ingreso, como señala Bird (2001). Sin embargo, como este mismo autor advierte —citando a Shome (2000)—, en América Latina pocos países cuentan con sistemas sólidos de tributación sobre los ingresos.

eficiente que la efectuada a través de procesos centralizados.

El sistema electoral de representación proporcional —prevaliente en la región para el nivel municipal—⁹ no sería el más adecuado para expresar las preferencias ciudadanas en ámbitos locales, pues hace que los representantes deban responder a quien los colocó en su lista, antes que a sus representados. Y son tales representantes los que en última instancia deciden —en nombre de los ciudadanos— qué, cuánto y con qué aportes locales deberá proveerse públicamente, al aprobar el respectivo presupuesto.

Sin embargo, aunque se modificara el sistema electoral —de uno de representación proporcional a otro de representación territorial—¹⁰ es obvio que tanto políticos como funcionarios administrativos tienen sus propios intereses y por ello es importante equilibrarlos a través de otras formas de participación ciudadana. La participación política directa (referéndum, consultas ciudadanas, revocatorias de mandato) y la participación social, a través de organizaciones sociales, son formas que deben ser facilitadas, generando y transparentando información —de base y sobre gestión— que sea fácil de comprender.¹¹

No basta entonces con que los procesos de decisión democrática sobre asignaciones correspondan lo más precisamente posible a la diferenciación de la demanda: para que la descentralización política propicie asignaciones más eficientes es imprescindible que las decisiones sobre gasto local estén vinculadas con los aportes locales y que se cuente con sistemas adecuados de representación y participación ciudadana a fin de que las preferencias de la ciudadanía sean efectivamente expresadas.

⁹ La excepción sería Panamá, donde el Concejo Municipal está integrado por representantes de los corregimientos que integran cada municipio.

¹⁰ Uninomial o, lo que sería preferible (según lo vengo proponiendo desde 1990, apoyado en Duverger, 1970), un representante por distrito que corresponda a realidades histórico-geográficas, más un número adicional en función de la población de cada uno de ellos.

¹¹ La experiencia de Porto Alegre en materia de presupuestos participativos demuestra las ventajas de la participación social para una mejor revelación de preferencias y el incremento de los aportes ciudadanos. Harnecker (2003), que siguió el proceso desde sus inicios, registra la “consternación” que inicialmente causó en quienes se involucraban en el “presupuesto participativo” el constatar que, para lograr lo que proponían, tenían que pagar impuestos. Ahora se puede comprobar que el presupuesto participativo no solo ha implicado una asignación más eficiente de recursos sino también un constante aumento de las recaudaciones (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2003).

iii) *Economías de escala*. Es posible que la ponderación de este factor haya disminuido: las características de flexibilidad de los procesos productivos actuales pueden contribuir a que las soluciones descentralizadas sean más eficientes, pero para ello se necesita acceso a nuevas tecnologías y, sobre todo, personal calificado. De todas maneras, el ámbito al que debe ser transferida la provisión de cada bien público descentralizable no debe dejar de corresponder, en cada caso, a un nivel donde los beneficios de la descentralización sean superiores a sus costos, incluidos entre estos últimos los provenientes de una multiplicación de administraciones.

b) *Descentralización operativa*

La descentralización operativa se daría en los casos de provisión de bienes públicos donde no se descentraliza el poder de decisión sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos se les proveerá, sino solamente sobre la operación de decisiones adoptadas al respecto por un gobierno central. Según Heymann (1988), los beneficios de esta forma de descentralización provendrían, en principio, de la mejor información de que disponen los gobiernos locales, y los costos derivarían del riesgo de que el agente aproveche la situación en contra de los intereses del principal.

En este caso también sería pertinente evaluar si los beneficios por tener a los gobiernos locales como agentes son superiores a los costos de contratarlos. Así como en el caso de la descentralización política el criterio básico de eficiencia sería lograr la mayor correspondencia posible entre demandas geográficamente diferenciadas efectivamente expresadas y circunscripciones político-administrativas, en el de la descentralización operativa dicho criterio sería lograr la mejor combinación posible entre los beneficios de aprovechar la capacidad de los gobiernos locales (solos o asociados) y los costos generados por pérdidas de economías de escala y por la instauración de mecanismos de control.

Dentro de cada política sectorial se debería evaluar qué es lo que conviene descentralizar políticamente, y en qué casos sería más apropiado descentralizar solo operativamente. En educación escolar, por ejemplo, convendría descentralizar políticamente la definición de una parte de los programas mínimos obligatorios, pero solo operativamente las políticas de redistribución del ingreso orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a cada habitante del país, cualquiera sea su lugar de residencia.

c) *Responsabilidad (accountability)*

Así como en la descentralización política los sistemas de información sobre gestión deben estar orientados primordialmente a la comunidad local, en el caso de la descentralización operativa los gobiernos locales deben responder en primera instancia a su mandante: el respectivo gobierno central (Silverman, 1992). Pero, además de las dificultades propias de la relación agente-principal, el problema práctico en este caso es que en la contabilidad de las administraciones locales no se suele diferenciar claramente entre las tareas que realizan por decisión local y las que efectúan por decisión de gobiernos centrales, ni en el origen de los recursos con que esas tareas son ejecutadas; por lo tanto, no es posible distinguir con claridad a quién —si a la comunidad local o al gobierno central— se debe responder en primera instancia en cada caso.

En síntesis: en ambas situaciones sería imprescindible contar con sistemas de información sobre gestión: en los casos de descentralización política, para rendir cuentas en primera instancia a la comunidad; en los de descentralización operativa, al gobierno central. En los dos casos sería muy conveniente que los ciudadanos estuvieran adecuadamente informados pero, para que haya responsabilidades que puedan hacerse efectivas, en la contabilidad se debería establecer claramente esa diferencia entre principales.

2. Transferencias: cómo conciliar eficiencia con equidad

Por lo general, la literatura especializada distingue dos tipos básicos de transferencias territoriales: las no condicionadas y las condicionadas. Sin embargo, si se admite el requisito de eficiencia según el cual las decisiones sobre gasto deben estar vinculadas con aquellas que se refieren a los respectivos aportes ciudadanos, lo primero que debería preguntarse sobre las transferencias territoriales es si ellas están orientadas o no a apoyar decisiones locales sobre gasto vinculado con aportes locales.¹² Las transferencias no condicionadas en absoluto no inducirían a cumplir con esta condición de eficiencia y en cambio darían lugar a una descentralización política solo del gasto. Es más: los gastos que no comprometerían los aportes ciudadanos desestimularían la participación ciudadana (ya dificultada por los sistemas electorales vigentes) y facilitarían el uso de los recursos para fines particulares.

¹² Según el planteamiento pionero de Wiesner (1992 y 2002).

Diferente sería el caso de transferencias no condicionadas a aportes locales pero sí al uso que se haga de ellas, ya que, en la medida en que se diesen tales condiciones, se podría introducir controles propios de la descentralización operativa. Finalmente, cuando las transferencias estuviesen condicionadas tanto por su uso como por aportes locales (típicamente, los fondos de cofinanciamiento), los elementos de descentralización operativa superarían a los de descentralización política.

En el cuadro 1 se presenta una síntesis de este análisis. Sólo las transferencias de libre disponibilidad, pero proporcionales a los aportes locales (las de tipo 1) contribuirían a generar condiciones de eficiencia en la descentralización política.

Pero si las transferencias dependieran de los aportes locales ¿cómo lograr el objetivo primordial de las mismas, que es compensar diferencias interterritoriales? La solución teórica —propuesta ya hace algunos años (Finot, 1996; CEPAL/ILPES, 1998)— sería que las transferencias territoriales fueran proporcionales a los respectivos aportes locales pero medidos, no en términos absolutos, sino como proporción de los niveles de ingreso de los habitantes de cada comunidad.¹³ El principio de gravar a los individuos *en proporción a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción a las rentas de que respectivamente disfrutan*, planteado por Adam Smith (y citado por Musgrave, 1959), debería aplicarse también a las comunidades territoriales.

CUADRO 1

Condicionamientos en las transferencias y tipos de descentralización

Condicionamientos		¿Al aporte local?	
		No	Sí
¿Según uso?	No	2 Desc. política del gasto	1 Descentralización política
	Sí	3 Desc. política => operativa	4 Desc. operativa > política

Fuente: Elaboración propia.

¹³ Una alternativa más equitativa que la situación actual sería sin duda que a través de las transferencias se igualara el gasto municipal por habitante, según la propuesta para Brasil de Prado, Cuadros y Cavalcanti (2003); pero una diferencia importante con lo propuesto aquí sería que no se vincularían las transferencias con los esfuerzos locales.

Este sistema de transferencias debería coincidir con una ampliación de las potestades tributarias de los niveles subnacionales, para que las distintas comunidades territoriales puedan determinar a través de procesos democráticos el nivel de impuestos con que contribuirán al financiamiento del gasto que decidan.¹⁴ De esta manera se harían compatibles los objetivos de equidad con los de eficiencia y de estímulo a la participación ciudadana.

3. Redistribución territorial y redistribución social

Un sistema en el cual las transferencias territoriales fueran de libre disponibilidad pero proporcionales a los aportes locales relativos, permitiría profundizar la descentralización política bajo condiciones tanto de eficiencia (incluso fiscal) como de equidad territorial, pero no garantizaría la equidad social. Lograr este último objetivo es la razón de ser primordial de las transferencias condicionadas. Ello llevó a países como México a establecer una clara diferencia entre las transferencias de libre disponibilidad y las transferencias destinadas exclusivamente a fines tales como los servicios de salud y educación.

En general, los procesos de descentralización en América Latina se caracterizan tanto por una ampliación de competencias para la provisión local de servi-

cios de infraestructura básica como —y particularmente— por la transferencia de competencias en materia de servicios de educación y salud; inicialmente —salvo el caso de México, ya mencionado— se dio un tratamiento similar a ambos tipos de bienes.

Sin embargo, las características de los servicios sociales son muy distintas de las de los servicios de infraestructura básica: mientras en estos últimos la demanda está claramente diferenciada geográficamente (sobre todo por factores físicos), en los servicios sociales posteriores al Estado del bienestar la demanda está diferenciada geográficamente en sus aspectos cualitativos, pero en términos cuantitativos todos tienen igual derecho a que el Estado les garantice un acceso similar, cualquiera sea su lugar de residencia.

Esta diferenciación, que postulamos desde 1996 (Finot, 1996; CEPAL/ILPES, 1998), debería llevar a distinguir claramente entre dos sistemas redistributivos: uno de transferencias propiamente territoriales, de libre disponibilidad pero proporcionales a los esfuerzos locales relativos,¹⁵ cuya finalidad sería subsidiar las iniciativas y los esfuerzos locales para proveerse de servicios de infraestructura, y otro de transferencias sociales, orientado a garantizar a todos los habitantes del país el acceso a una canasta mínima de servicios y bienes “sociales”, y que sería operado por las administraciones de los gobiernos locales.¹⁶

III

Descentralización fiscal en América Latina

Inicialmente, los procesos de descentralización latinoamericanos podrían ser tipificados según tengan lugar en países federales o unitarios. En los países federales la descentralización se orientó —en una primera instancia— hacia los estados o las provincias constituyentes. Así ocurrió también en Brasil, en 1941, pero tras la promulgación de la Constitución de 1988 el proceso brasileño ha apuntado tanto hacia los estados como hacia los municipios, incluso con un énfasis mayor en el nivel municipal. Se reconoce a los municipios el

mismo estatuto de autonomía que a los estados y se establece que entre ambos niveles sólo caben relaciones de coordinación (República Federal de Brasil, 1988).

En cambio, en los países unitarios predomina la descentralización hacia el nivel municipal. Sin embargo, también se observa descentralización hacia el nivel intermedio en diversos grados: en Bolivia y Chile, autoridades designadas comparten poderes con representantes electos por los concejales

¹⁴ Lo que permitiría igualar a las comunidades el beneficio marginal del gasto con su respectivo costo en términos de impuestos de una manera similar al caso (teórico) en que todo el gasto local fuera financiado con impuestos locales, condición de eficiencia destacada por Tanzi (1995) y Oates (1999).

¹⁵ Esfuerzos fiscales relativos: medidos básicamente en función del nivel de ingreso territorial (o de pobreza) de cada colectividad.

¹⁶ A cuyo financiamiento, sin embargo, deberían concurrir las circunscripciones que perciban mayores ingresos, según observación de José A. Ocampo.

municipales;¹⁷ en Colombia, tanto el Gobernador como las Asambleas Departamentales son órganos conformados por elección directa.

A continuación, se aplica el marco que se ha definido tanto a los países considerados como a sus sistemas de transferencias básicas desde el nivel nacional.

1. Bases impositivas según niveles

En el cuadro 2 se muestra una síntesis de las bases impositivas que corresponden a cada nivel de gobier-

no en seis países latinoamericanos y se indica además cuáles impuestos son coparticipados (financian las transferencias básicas) y con qué nivel de gobierno.

Las principales fuentes de ingresos tributarios en el nivel intermedio de Argentina y Brasil son los impuestos a las ventas; en México, un impuesto al ingreso personal y de las empresas (no cobrado en algunos estados), y ninguno relevante en Venezuela. En Bolivia, los principales ingresos tributarios de este nivel están constituidos por regalías departamentales sobre los hidrocarburos (11% del valor en boca de pozo); en

CUADRO 2

América Latina (seis países): principales impuestos, especificando nivel de gobierno^a

Impuestos	Argentina	Brasil	México	Colombia	Bolivia	Chile
Sobre ingresos (de empresas y/o de personas)	A las ganancias: N ₁ De las personas: N ₁	Renta (IR): N ₁ Adicional IR: I	De las empresas: N ₁ De las personas: N ₁ Ingresos personales: I	De las empresas: N ₁ De las personas: N ₁	Utilidades: N ₁ De las personas: N ₁	De las empresas: N De las personas: N
Sobre patrimonio y activos	Patrimonio y activos: N ₁	Grandes fortunas: N ^b Suces. y donac.: I	Activos de las empresas: N		Transferencias de activos: N ₁	Patrimonio neto: N
Sobre comercio exterior	Comercio y transacciones: N	Importación y exportación: N	Importación y exportación: N ₁	Comercio exterior: N ₁	Importación: N	Importación: N
Sobre ventas	IVA: ^c N ₁ Ingresos brutos de las empresas: I	ICMS: ^d I ₁	IVA: N ₁	IVA: N ₁	IVA: N ₁	IVA: N
Otros indirectos	Energía eléctrica: N Combustibles: N	IPI: ^e N ₁	Producción y servicios: N ₁ Agricultura, industria y comercio: I	Gasolina: N Licores y cigarrillos: I Gasolina: I	Transacciones: N ₁ Consumo específico: N ₁ Especial sobre hidrocarburos N ₁	Transacciones: N Consumo específico: N
Sobre explotación de recursos naturales	Regalías: I ₁	Regalías: N ₁			Regalías: N ₁ Complementario a los Hidrocarburos: N ₁ Regalías: I	Regalías: I
Sobre vehículos	Propiedad: I ₁	Propiedad: I	Propiedad y uso: N ₁	Registro: I	Propiedad: M	Circulación: M ₂
Sobre bienes inmuebles	Propiedad: I ₁	Propiedad rural: N ₁ Propiedad urbana: M Transferencias: M	Transferencias: I Propiedad: M	Registro: I Propiedad: M	Propiedad: M	Propiedad urbana: M ₂
Sobre funcionamiento		Servicios: M	Industria y comercio: M	Patentes: M	Patentes: M	Patentes: M ₂

Fuente: Finot (2001), actualizado.

^a N = nacional o federal; I = nivel intermedio; M = municipal; ₁ = contribuye al sistema de compensación al (a los) nivel(es) inferior(es); ₂ = contribuye al sistema de compensación en el mismo nivel.

^b Previsto en la Constitución de 1988; aún no ha sido instituido.

^c IVA = Impuesto al valor agregado.

^d ICMS = Impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios.

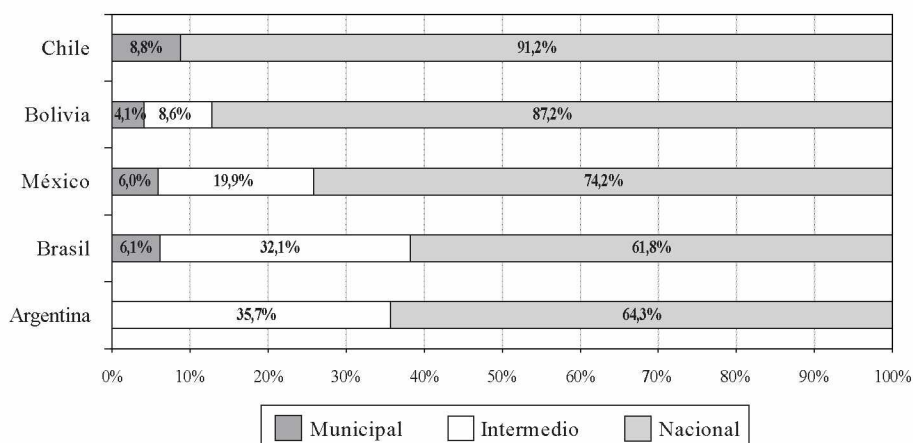
^e IPI = Impuesto sobre productos industrializados.

¹⁷ En ambos países se plantea ahora con fuerza que éstos sean de elección directa, lo que sería coherente con la visión de que cada

nivel subnacional debe ser autónomo respecto de los otros, como en Brasil.

GRÁFICO 1

América Latina (cinco países): Participación en los ingresos fiscales, sin seguridad social, por niveles de gobierno, 1992-2001^a



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2002).

^a Para Brasil se consideró el período 1991-1998 y para México el de 1991-2000.

^b Del porcentaje mostrado para el nivel intermedio de Argentina, cinco puntos porcentuales estarían siendo generados en el nivel municipal.

Chile no habría ninguno significativo y en Colombia son departamentales solamente los impuestos sobre registro de propiedad y sobre licores y cigarrillos.

En el nivel municipal, las principales bases impositivas serían la autorización de funcionamiento de actividades económicas (patentes), los ingresos de las empresas, la propiedad inmueble y, en menor medida, la propiedad y/o circulación de vehículos (en Brasil estas últimas corresponden a los estados). El hecho de que Argentina sea prácticamente el único país donde el nivel municipal no tiene ingresos tributarios directos demuestra que la descentralización en dicho país se orienta predominantemente hacia la provincia.¹⁸

En el gráfico 1 se muestra la importancia de los aportes de cada nivel a los ingresos públicos en los países para los que se cuenta con información comparable.¹⁹ Lo que se observa en el cuadro 2 y en este gráfico demuestra la preponderancia del nivel nacional —y en menor medida de algunos niveles interme-

dios— en la generación de recursos, y la baja ponderación del nivel municipal. Se debe tomar en cuenta, además, que la participación municipal corresponde en su mayor parte de una proporción minoritaria de municipios donde se concentran las actividades económicas y los inmuebles de mayor valor.

2. Financiamiento de las transferencias básicas

En el gráfico 2 se puede observar la participación de las decisiones autónomas de los distintos niveles en el gasto fiscal. Obviamente, la participación de los niveles subnacionales en este caso es superior, ya que se incluyen las transferencias.²⁰ Llama la atención la importancia de los niveles intermedios en los países federales descentralizados y, nuevamente, la menor importancia del nivel municipal. Este hecho sería demostrativo del amplio margen que aún restaría para profundizar la descentralización en América Latina.

¹⁸ En Chile los impuestos sobre la propiedad urbana tampoco son propiamente municipales, pero su recaudación se destina casi en su totalidad a este nivel.

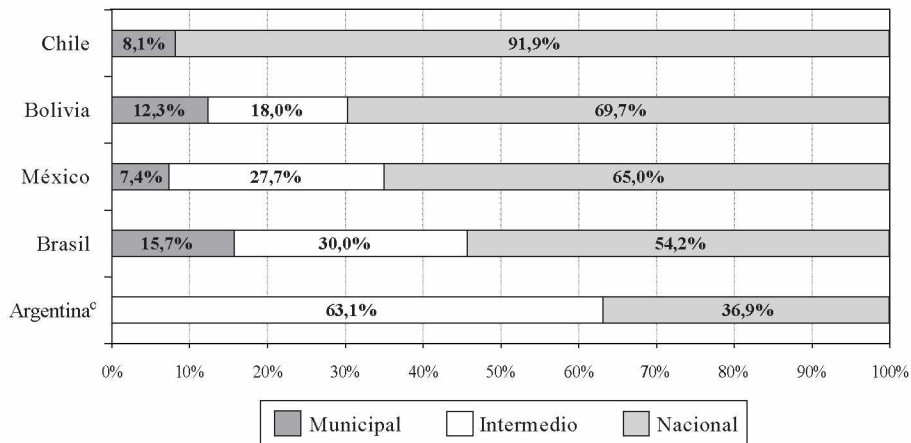
¹⁹ Los cuadros que siguen han sido elaborados utilizando la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). En esta base no se cuenta con datos correspondientes a Colombia, en el caso de Argentina no se desglosa de las provincias lo correspondiente a municipios, y las cuentas correspondientes a Brasil y Argentina se

preparan siguiendo criterios de clasificación que no coinciden con los de los países. En las cuentas fiscales de Brasil, por ejemplo, por razones jurídicas se incluye en “contribuciones sociales” ingresos que bajo otro criterio serían impuestos destinados. Sin embargo, para análisis comparativos, los datos del FMI son los únicos disponibles calculados sobre la base de criterios comunes.

²⁰ Comparar los gráficos 1 y 2 no permitiría apreciar el desequilibrio vertical en cada nivel, ya que no se refieren a cifras absolutas.

GRÁFICO 2

América Latina (cinco países): Participación en el gasto público, sin seguridad social,^a por niveles de gobierno, 1992-2001^b



Fuente: Elaborado con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2002).

^a Según Afonso (2004), la distribución del gasto para estos mismos años, pero incluyendo las contribuciones sociales, sería: municipios: 16,1%, estados: 27,3%, nivel nacional: 56,7%.

^b El período para Brasil es el de 1991-1998 y para México el de 1991-2000.

^c Del porcentaje mostrado para el nivel intermedio de Argentina, 10 puntos porcentuales estarían siendo generados en el nivel municipal.

A continuación el análisis se concentrará en las transferencias básicas, es decir, aquellas destinadas a apoyar decisiones subnacionales autónomas. Típicamente estas transferencias provienen de impuestos coparticipados. En el cuadro 3 se presenta una síntesis actualizada de las fuentes de financiamiento de los sistemas de transferencias básicas en cada uno de los países considerados.

En este cuadro se puede apreciar que, mientras en la mayoría de los casos las transferencias territoriales básicas provienen de la casi totalidad de los impuestos nacionales, en Brasil ellas se originan principalmente en solo dos impuestos federales (el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industrializados) y en Chile exclusivamente en los impuestos municipales. La ventaja del sistema brasileño sería que, al provenir las transferencias de pocos impuestos, el gobierno federal tiene un amplio margen para llevar a cabo su política fiscal. La ventaja del sistema chileno, a su vez, sería que se estarían compartiendo fuentes de ingresos que suelen distribuirse muy desigualmente, en tanto que su evidente desventaja residiría en la poca magnitud de los recursos que genera esta fuente.

3. Criterios de distribución

Tanto en Argentina como en Brasil las transferencias básicas son determinadas conforme a coeficientes fijos que fueron establecidos originalmente sobre criterios de población y, en menor medida, de pobreza.²¹ En Brasil, sin embargo, el Fondo de Participación de los Estados se orienta primordialmente hacia los estados de menor desarrollo relativo (85%) y el Fondo de Participación de los Municipios se distribuye tomando en cuenta el número de habitantes de cada municipio. En Bolivia predomina el criterio demográfico. En cambio, en Colombia y Chile se tiende a compensar desigualdades sociales (cuadro 4).

Colombia ha decidido recientemente (Colombia, 2003) una importante transformación de su sistema de transferencias: mediante la Ley 715, se reunieron todos los sistemas anteriores (participación municipal, situado fiscal y fondos de desarrollo) en un solo Sistema General de Participaciones y se estableció una clara diferenciación entre un sistema de transferencias “de

²¹ Para mayores detalles sobre los sistemas de transferencias de Brasil y Argentina, véase respectivamente Afonso (2004) y Cetrángolo y Jiménez (2004).

CUADRO 3

América Latina (seis países): Financiamiento de las transferencias territoriales básicas^a

País	Circunscripción	Sistema	Porcentaje de impuestos	Impuestos
Argentina	Provincias	Régimen de Coparticipación Federal	Aprox. 30% Aprox. 30% Aprox. 47%	Imp. al valor agregado (IVA) Sobre ganancias Sobre consumo y otros
	Estados	Fondo de Participación de los Estados	21,5%	Sobre la renta Sobre productos industrializados
Brasil ^b	Municipios	Fondo de Participación de los Municipios	22,5%	Sobre la renta Sobre productos industrializados
	Estados	Sistema de Participaciones	20%	Sobre la renta Sobre producción y servicios Sobre el comercio exterior Sobre los vehículos
Bolivia	Municipios	Coparticipación Tributaria	20%	Todos los impuestos nacionales menos el impuesto especial sobre los hidrocarburos
		Diálogo Nacional	—	Alivio a la deuda nacional (Transferencias del resto del mundo)
Colombia	Departamentos y municipios	Sistema General de Participaciones	Monto fijo, dependiente del crecimiento del PIB	Sobre el total de los ingresos corrientes
Chile	Municipios	Fondo Común Municipal	Aprox. 50%	Sobre inmuebles, vehículos y patentes

Fuente: Elaboración propia, a partir de información oficial de cada país.

^a Este cuadro no incluye las transferencias básicas del nivel intermedio al municipal, que en Brasil alcanzan al 25% del impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS), y que en un 75% deben ser distribuidos por cada estado en función del PIB que genera cada municipio.

^b Otros sistemas de coparticipación territorial en Brasil son el Fondo de Compensación por la Exportación de Productos Industrializados (FPEX) —10% del Impuesto sobre productos industrializados (IPI)—, y el Impuesto territorial rural (ITR).

propósito múltiple” (17%) —que ahora serían las transferencias básicas y que son utilizadas primordialmente en la provisión de servicios de infraestructura básica— y otros dos, cuya cuantía es calculada en función de carencias y costos. Estos últimos están destinados a subsidiar los ingresos familiares para que todos los habitantes puedan tener acceso similar a un nivel mínimo de servicios de educación y salud, conformando así un sistema de redistribución social operado por las administraciones de los gobiernos subnacionales (83% de las transferencias).²²

En México se hizo desde el comienzo una nítida diferenciación entre transferencias de libre disponibi-

lidad a los estados (“participaciones” de las que un 20% corresponde a los municipios) y aquellas orientadas exclusivamente a financiar determinados programas sociales, principalmente infraestructura y servicios de educación y salud (“aportaciones” a los estados y los municipios). El Sistema de Participaciones de México es el único de la región donde el esfuerzo fiscal subnacional es preponderante (45,17%), seguido por Colombia, donde el 10% de los recursos de propósito general depende del esfuerzo fiscal local. Con un criterio estrictamente redistributivo, en Chile el monto de las transferencias se calcula en función inversa al ingreso municipal por habitante.

²² A partir de la experiencia colombiana, Shah (2002) propone —para América Latina— utilizar más ampliamente las transferencias “condicionadas” con el objetivo de que todos los ciudadanos tengan igual acceso a un mínimo de servicios. Pero en este

caso ya no se trataría de transferencias territoriales condicionadas sino de transferencias sociales operadas por los gobiernos subnacionales. Dicho autor no aclara cómo se estimularía la autonomía local.

CUADRO 4

América Latina: Criterios de distribución de las transferencias territoriales básicas

Países / Criterios	Brasil (estados)	Brasil (municipios)	México (estados)	Bolivia (municipios)	Colombia (de propósito general)	Chile (municipios)
Territorio	85% a regiones norte, noreste y centro oeste	10% a capitales				9% en partes iguales
Número de habitantes		86,4% a mayores de 156 000 hab. 13,6% a menores de 156 000 hab.	45,17%	100% de recursos de coparticipación	40%	13,5%
Pobreza				100% proveniente de los recursos de alivio a la deuda nacional externa	40% según nivel de necesidades básicas insatisfechas	27% según propiedades exentas
Esfuerzo propio (directa o inversamente)			45,17% según incremento de ingresos propios 9,66% inverso a recursos coparticipados por habitante		10% según incremento de ingresos propios	31,5% según menor ingreso fiscal por habitante
Eficiencia administrativa					10%	5%
Previsión de emergencias						5%

Fuente: Elaboración propia, a partir de la legislación de cada país.

4. Condicionamientos al gasto

En el cuadro 5 se presenta una síntesis de los condicionamientos al uso de las transferencias básicas en cada país analizado. Ni en Argentina ni en México existen condicionamientos al uso de transferencias básicas.

En Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en el año 2000 (República Federal de Brasil, 2000) estableció que los estados y municipios deben gastar en personal como máximo un 50%, y el gobierno federal hasta un 60%. Por otro lado, según la Constitución de 1988 al menos un 25% del gasto de los estados y municipios debe destinarse a educación.

Brasil cuenta con una política persistente de reducción de las diferencias territoriales en los niveles de prestación de los servicios sociales. Con esta finalidad, desde 1988 los servicios de salud son financiados compensatoriamente a través del Sistema Único de Salud y en el 2000, mediante una enmienda constitucional, se decidió incrementar gradualmente las trans-

ferencias y los condicionamientos al gasto en beneficio de este sector. Por otro lado, con el fin de reducir las diferencias territoriales en los servicios de educación escolar, en 1996 se conformó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), financiado principalmente por una coparticipación del 15% del Fondo de Participación de los Estados, del Fondo de Participación de los Municipios, del ICMS y de la Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX), y destinado a garantizar un mínimo de gasto público por alumno.

En general, los países unitarios muestran mayor condicionalidad en sus transferencias básicas cuanto mayor sea la magnitud de ellas. En Colombia las transferencias “de propósito general” deben ser gastadas en un 51% en sectores definidos por el nivel central (41% en agua potable y alcantarillado). En Bolivia, si bien aparecen menos condicionamientos para las transferencias básicas, en la mayoría de los municipios éstas son utilizadas como aportes locales para acceder a recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional

CUADRO 5

América Latina (siete países): Condicionamientos al uso de las transferencias territoriales básicas

Argentina	Brasil	México	Venezuela	Bolivia	Colombia	Chile
Ninguno	a) Máximo 50% para personal ^a b) 25% para educación ^a c) 12% (estados) y 15% (municipios) para salud ^a	20% para municipios	50% para inversión 20% para municipios	Recursos de la coparticipación: i) Máximo 25% para funcionamiento ii) 7,5% para salud iii) Elaboración participativa de planes municipales Recursos provenientes del alivio a la deuda nacional externa: i) 10% para salud, 20% para educación ii) Cumplimiento de metas	41%: saneamiento 7%: deporte 3%: cultura	Ninguno

Fuente: Elaboración propia, a partir de legislación de cada país.

^a Límite al gasto, no sólo a las transferencias.

(crédito) y el Fondo de Inversión Productiva y Social (transferencias), los cuales son asignados centralmente.²³

En Chile, por último, las transferencias básicas (provenientes del propio nivel municipal) son de libre disponibilidad pero, por ser exiguas, en la mayoría de los casos son utilizadas casi exclusivamente en gastos de funcionamiento (incluidos los generados por la operación del sistema de transferencias sociales) y en la prestación de algunos servicios como el de recolección y disposición de basura; los municipios dependen para la inversión de diversas fuentes, siendo la más importante el Fondo de Desarrollo Regional, donde se suele requerir el aporte local y las transferencias son decididas, proyecto por proyecto, en el nivel intermedio.²⁴

²³ Aunque no está incluido entre los países estudiados, se hace indispensable mencionar el caso de Guatemala, donde recientemente se estableció que los recursos provenientes del Programa de Desarrollo Integral Municipal serán distribuidos a municipios y mancomunidades de municipios “en proporción directa de sus respectivos aportes locales relativos a sus respectivos niveles de pobreza y a su densidad demográfica, y en los que se compatibilizará tanto la recaudación de los impuestos locales como la valorización de los aportes que los ciudadanos realicen en trabajo, especie o dinero para la provisión de bienes públicos” (Guatemala, 2002).

²⁴ En la atención primaria de salud y educación escolar en Chile, y la atención de salud y educación escolar en Bolivia, se ha descentralizado hacia los municipios —en principio políticamente— la provisión de infraestructura, equipamiento y personal de apoyo, pero

5. Visión de conjunto sobre los sistemas de transferencias

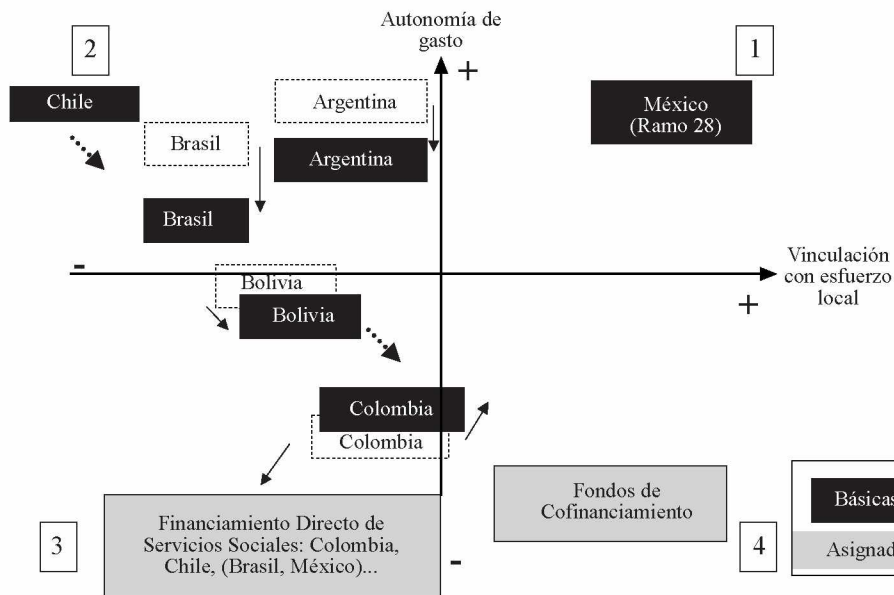
Aplicando el marco analítico diseñado en la primera parte de esta sección (véase el cuadro 1), el gráfico 3 clasifica los diferentes sistemas de transferencias analizados y muestra esquemáticamente sus características y evolución. Este gráfico permite apreciar que —salvo el Sistema de Participaciones de México y en forma incipiente el de Colombia—²⁵ en América Latina los sistemas de transferencias básicas adoptados no contribuyen a estimular que el gasto dependa de los aportes locales. Entonces, al no contar con este mecanismo automático de control, se está tendiendo a aumentar los mecanismos de control administrativo, como se hace regularmente en los programas financiados con transferencias asignadas. Y en todo caso se

solo operativamente la de personal especializado (tanto el régimen de este personal como su financiamiento son decididos a nivel nacional). Lo particular de Chile es que el financiamiento del personal especializado se hace efectivo, en el caso de la educación, a través de subvenciones a escuelas municipalizadas y privadas según el número de alumnos que asisten y, en el de la salud, mediante subsidios a la demanda asignados a través de un sistema de evaluación de beneficiarios a cargo de las municipalidades. Colombia ha adoptado lo fundamental de este sistema, pero aplicado al costo total de los servicios.

²⁵ Y el Programa de Desarrollo Integral Municipal de Guatemala.

GRÁFICO 3

América Latina (seis países): Sistemas de transferencias



Fuente: Elaboración propia.

puede observar una clara tendencia a abandonar el cuadrante de descentralización política del gasto, incluidos Chile y Bolivia bajo la modalidad mencionada en el párrafo precedente (situación esta última representada en el gráfico por las flechas gruesas).

El sistema mexicano, a su vez, si bien estimula la eficiencia fiscal, no estaría entregando resultados similares en términos de equidad: el hecho de que las transferencias sean proporcionales a los incrementos de las recaudaciones puede estar actuando como multiplicador de disparidades, ya que los gobiernos que disponen de menos recursos estarían en inferioridad de condiciones hasta para invertir en la mejora de sus procedimientos de recaudación.²⁶ Además, el sistema mexicano está orientado hacia los estados y, solo a través de ellos, hacia los municipios. Finalmente, los montos de estas transferencias de libre disponibilidad son todavía notablemente inferiores a los de las trans-

ferencias asignadas, lo que deja un amplio espacio para mejorar este sistema e incluso generar uno similar orientado a los municipios, manteniendo el mecanismo fundamental de eficiencia en que se basa.

La explicación de fondo de esta situación sería —según ya se afirmó en otras oportunidades— que en el contexto político en que se iniciaron los procesos no se hizo la necesaria diferencia entre distribución territorial y distribución social, dirigida esta última a garantizar a toda la población determinados niveles de acceso. Sin embargo, hacer dicha diferenciación, más difícil en el caso de los países federales, es precisamente la tendencia actual en toda la región. Así se puede apreciar en el caso de Brasil y con mayor facilidad en el de Chile; pero donde la diferenciación ha sido más nítida es en Colombia, como ya se ha mencionado.

Hasta ahora los procesos de descentralización se han orientado principalmente a la implementación de políticas sociales. Incluso las condiciones impuestas a las transferencias de propósito múltiple en el nuevo sistema colombiano muestran este sesgo. Pero ¿qué hacer cuando incrementar la autonomía local es decisivo para aumentar la competitividad económica e incorporar en este cometido a pequeños y medianos productores, para que así puedan aumentar sus ingresos? Y ¿cómo hacer para brindar igualdad de oportunidades a todas las localidades?

²⁶ En la Unión Europea también las transferencias territoriales son subsidiarias respecto a decisiones que incluyen los respectivos aportes locales (de niveles intermedios y/o municipales) y nacionales. Sin embargo, a diferencia del caso mexicano, tales transferencias están destinadas exclusivamente a regiones y localidades cuyo PIB por habitante es inferior a la media europea, en principio de manera proporcional a esa diferencia. Actualmente se destinan en un 41% a infraestructura y en un 34% a apoyo al desarrollo productivo.

IV

Algunos lineamientos

Los sistemas de transferencias adoptados en la mayoría de los países de la región estarían induciendo combinaciones variables de descentralización política y de descentralización meramente operativa de las decisiones de los gobiernos centrales. Ambos tipos de descentralización son convenientes, según las características de las distintas demandas de bienes públicos cuya provisión se descentraliza, pero por lo general los sistemas de transferencias estarían haciendo que, en la práctica, el límite entre ambos tipos de descentralización dependa, no de las características de la demanda de los bienes, sino de la capacidad de cada circunscripción para generar sus propios recursos. Esto lleva a que el derecho de todo ciudadano a proveerse de bienes públicos locales dependa de cuán rica sea la jurisdicción en la que habita: cuanto más pobre, menor la autonomía.

Salvo en Brasil, una gran mayoría de latinoamericanos tiene muy poca autonomía para decidir, hacer ejecutar y controlar la ejecución de estrategias de desarrollo local, y además tal autonomía tiende a disminuir. No solo la participación del gasto municipal en el gasto público es todavía relativamente reducida y por lo general depende ampliamente de transferencias territoriales, sino que tales transferencias tienden a estar cada vez más condicionadas. La autonomía local depende cada vez más, en cada caso, de la capacidad para generar ingresos propios —específicamente, de percibir impuestos—, capacidad que en América Latina se distribuye de manera extremadamente desigual, ya que la generación de valor agregado se concentra en un reducido número de localidades. Todo ello configura un panorama de creciente inequidad en el derecho ciudadano a proveerse de bienes públicos locales.

Los sistemas de transferencias vigentes en la región son inadecuados no solamente en términos de equidad, sino también en lo que se refiere a eficiencia. Incluso dentro de los escasos márgenes de autonomía que ellos determinan, tienden a divorciar las decisiones sobre gasto de aquellas sobre la generación de ingresos locales (y esto ocurre también en Brasil, siendo la única excepción el Sistema de Participaciones de México). Impiden así el proceso de revelación de las preferencias geográficamente diferenciadas, condición esencial para que la descentralización contribuya a la eficiencia.

Los sistemas de transferencias no vinculadas con los esfuerzos fiscales locales son sin duda necesarios, particularmente en el caso de los servicios sociales. Pero en América Latina el problema esencial de diseño residiría en que, con el afán de “devolver” a los gobiernos locales las funciones que antes ejercían, con frecuencia se ha dado un tratamiento similar al financiamiento de servicios como educación y salud —en los cuales el Estado debe garantizar a todas las personas, cualquiera sea su lugar de residencia) igual nivel de satisfacción—, y a la provisión de bienes estrictamente locales, como los servicios de infraestructura básica, cuya demanda está claramente diferenciada por factores físicos. En el primer caso, la autonomía de los gobiernos locales debería limitarse a la definición de aspectos cualitativos y, en lo que se refiere a financiamiento, estos gobiernos deberían comportarse primordialmente como agentes de un sistema nacional de redistribución social. En el segundo caso —servicios de infraestructura básica— sí sería muy conveniente transferir todo el proceso de provisión, incluidas las decisiones sobre financiamiento, al nivel subnacional cuya jurisdicción territorial mejor corresponda a características comunes de la demanda de cada bien público.

Habría que diferenciar claramente, como se hizo en Colombia, entre transferencias sociales, orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a los individuos, y transferencias propiamente territoriales, cuya finalidad sería garantizar igualdad de oportunidades a las colectividades subnacionales en términos de bienes de consumo común, entre los cuales, desde el punto de vista financiero, la mayor cuantía correspondería a servicios de infraestructura básica.²⁷ Para conciliar equidad con eficiencia, en este segundo caso las transferencias deberían ser de libre disponibilidad, pero proporcionales a los esfuerzos fiscales relativos de cada colectividad territorial.

Esta transformación en el sistema de transferencias territoriales podría estar acompañada de cambios

²⁷ Un determinado consumo de agua potable debería formar parte de la canasta social. Según lo propusimos en otra oportunidad, los subsidios a este consumo se sumarían al flujo de ingresos con que las comunidades locales podrían contar para proveerse de agua potable y alcantarillado (Finot, 1999).

en los procesos locales de decisión, orientados a incentivar la revelación efectiva de preferencias, es decir, a propiciar una efectiva participación de los ciudadanos en decisiones no sólo sobre “de qué” y “cuánto” proveerse, sino también sobre “con qué parte de su ingreso” contribuirán a esa provisión. Los sistemas de decisión y los de representación y participación deberían adecuarse a este propósito.

El actual sistema de elección para conformar los cuerpos de representantes en el nivel municipal —de representación proporcional— no sería el más adecuado para una mejor expresión de las preferencias ciudadanas locales: las preferencias representadas a través de este sistema fácilmente pueden corresponder más a las de quienes ponen a los candidatos en su lista que a las de los ciudadanos supuestamente representados. Cabría esperar que ocurriría lo contrario si se adoptara un sistema de representación territorial, con la obligación de los representantes de recoger información de sus representados y, a su vez, informar a su respectivo distrito electoral, bajo pena de revocatoria de mandato. Esta transformación debería ir acompañada de la instauración de sistemas de información (de base y de gestión) fáciles de comprender, y de políticas de participación y representación social orientadas a igualar la capacidad de influencia de los ciudadanos. Además, y a fin de establecer a quién competen las responsabilidades de control del gasto, tanto en los presupuestos como en la contabilidad se debería distinguir con claridad entre lo que corresponde a decisiones autónomas de las colectividades locales y lo que las administraciones ejecutan en calidad de agentes de los gobiernos centrales.

Para que los ciudadanos así representados pudieran decidir sobre la parte de su ingreso que destinarán a proveerse de bienes públicos locales en función de los beneficios que distintas alternativas de provisión les generarían, sería imprescindible —según vengo proponiendo desde 1996— aumentar sus potestades para “autoimponerse”, específicamente, para decidir sobre alícuotas de los impuestos locales que gravan directamente sus propiedades y sus ingresos,²⁸ e incorporar a los aportes locales aquellos que los ciudadanos suelen efectuar, a través de sus organizaciones, en trabajo,

especie o dinero para la generación de bienes públicos.²⁹

Las transferencias territoriales, entonces, tendrían un carácter subsidiario respecto a estas decisiones locales. Pero, a fin de velar por la estabilidad, correspondería a la autoridad nacional definir periódicamente los factores por los que los esfuerzos fiscales subnacionales serían multiplicados (a fin de determinar el monto de estas transferencias territoriales).

Dentro de este marco institucional, restaría por resolver un asunto crucial: ¿hacia qué nivel conviene descentralizar la provisión de cada bien público local? Es evidente que cuanto mayor correspondencia exista entre el ámbito de demanda de cada bien público local y el de las respectivas decisiones políticas sobre asignación, más eficientes serán tales decisiones. Por un lado, habría que descentralizar las decisiones sobre provisión (y financiamiento) de bienes locales hasta los niveles más próximos al ciudadano (submunicipales) y, por otro, inducir, a través del nuevo sistema de transferencias, el asociativismo territorial en función de los distintos ámbitos de demanda (Finot, 2003).

En el caso de bienes públicos relacionados con el hábitat, muchas decisiones podrían ser adoptadas en niveles submunicipales. Para lo que se refiere a desarrollo productivo, con frecuencia la circunscripción municipal resulta insuficiente. Entonces, a fin de estimular el desarrollo económico local bajo condiciones de eficiencia y equidad, tanto en los países unitarios como en los federales se debería incentivar, a través de sistemas de transferencias territoriales como el propuesto (de libre disponibilidad pero proporcionales a los respectivos aportes relativos), la formación de consorcios municipales configurados en función de factores físicos, biológicos, culturales y/o económicos comunes (pero diferentes al resto).

Esta forma de organización territorial —se espera— correspondería mejor a diferenciaciones geográficas de demandas de bienes públicos como la planificación del uso del suelo, la organización de la provisión de servicios y la provisión de servicios de infraestructura básica, y tendría la ventaja adicional de generar economías de escala, no sólo para crear condiciones propicias al desarrollo local/regional sino también para administrar mejor la provisión de servicios sociales y de subsidios. A fin de facilitar estas funciones, tales consorcios deberían ser de carácter público pero tem-

²⁸ Lo que no implica descentralizar el proceso de cobranza de impuestos. En muchos casos resulta preferible un sistema único de recaudación de impuestos (al servicio de todos los niveles). También parece conveniente, a fin de reducir riesgos morales, externalizar el avalúo de las propiedades inmuebles que sirven de base para calcular los impuestos sobre la propiedad.

²⁹ Como actualmente se contempla en el Reglamento de la Ley general de descentralización de Guatemala.

poral, esto último para que las circunscripciones puedan ir adecuándose según la evolución histórica de la configuración geográfica de la demanda.³⁰

A través de un sistema de transferencias territoriales como el planteado podría inducirse que en cada una de estas regiones, a través de procesos de concertación público-social-privada y entre los distintos niveles del Estado, fueran elaboradas estrategias de desarrollo local/regional en las cuales se comprometiesen aportes locales. Estas estrategias servirían de base para definiciones sobre uso del suelo y para una programación presupuestaria plurianual de la provisión de servicios de infraestructura y de servicios avanzados. Los niveles supralocales tendrían a su cargo complementar estas decisiones con la provisión de tales ser-

vicios en sus respectivos ámbitos, y con políticas ambientales, de desarrollo productivo y de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Estos lineamientos responden primordialmente al propósito de brindar algunos elementos para avanzar con eficiencia hacia una igualdad de oportunidades para las colectividades locales, y crear condiciones para el desarrollo local/regional en función de las necesidades actuales de desarrollo económico. Pero es evidente que, en la medida en que los ciudadanos estén mejor representados y puedan participar efectivamente en las decisiones sobre sus aportes, el hecho de profundizar una descentralización como la que el desarrollo local requiere contribuirá también a reducir la corrupción, desarrollar ciudadanía y ampliar la inclusión social.

Bibliografía

- Afonso, R. (2003): O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico, tesis de doctorado, Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas, inédito.
- Afonso, J.R. (2004): Las relaciones intergubernamentales en Brasil, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Bennett, R. (comp.) (1990): *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Bird, R. (2001): *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2002*, LC/G.2190-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.1.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica de América Latina y el Caribe/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1998): *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, LC/IP/L.154, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez (2004): Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Colombia (1997): *Ley 358, de control al endeudamiento*, Bogotá, D.C.
- _____ (2000a): *Ley 617, de racionalización del gasto territorial*, Bogotá, D.C.
- _____ (2000b): *Ley 715, Sistema General de Participaciones*, Bogotá, D.C. Disponible en: www.dnp.gov.co
- _____ (2002): *Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP). Disponible en: www.dnp.gov.co
- _____ (2003): *Ley 819, de responsabilidad fiscal*, Bogotá, D.C.
- Duverger, M. (1970): *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel.
- Finot, I. (1990): Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia, en C. Toranzo (comp.), *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- _____ (1996): Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica, LC/IP/R.165, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicado también como Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?, en *Reforma y democracia*, N° 10, Caracas, Centro Latinoamericano para Administración del Desarrollo (CLAD), febrero de 1998.
- _____ (1999): Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina, *Reforma y democracia*, N° 15, Caracas, Centro Latinoamericano para Administración del Desarrollo (CLAD), octubre.
- _____ (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, serie Gestión pública, N° 12, LC/L.1521-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.64.
- _____ (2002): Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía, *Revista de la CEPAL*, N° 78, LC/G.2187-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2003): *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, serie Gestión pública, N° 38, LC/G.1986-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.147.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 25, Washington, D.C.
- _____ (2002): *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 26, Washington, D.C.
- Guatemala (2002): *Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo Número 312-2002*, Ciudad de Guatemala.
- Harnecker, M. (2003): Delegating power to the people: participatory budget in Porto Alegre, inédito.
- Heymann, D.B. (1988): *Input Controls in the Public Sector: What Does Economic Theory Offer?*, Working Paper, N° 59, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

³⁰ Coincidiendo con nuestra propuesta, el Congreso de Brasil acaba de aprobar una ley por la que se declara organizaciones públicas a todos los consorcios inter-territoriales, con la duración que acuerden las partes que se asocian.

- Musgrave, R. (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1989): *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill. Publicado en español como *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill, 1992.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich. Publicado en español como *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- _____ (1999): An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- Ocampo, J.A. (2001): *Federalismo, descentralización y pacto fiscal: lecciones de la experiencia latinoamericana*, presentación en el Foro Internacional sobre Federalismo Fiscal, México, D.F.
- Ostrom, V., Ch. Tiebout y R. Warren (1961): The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry, *American Political Science Review*, vol. 55, N° 4, Washington, D.C., American Political Science Association, diciembre.
- Palma, E. y D. Rufián (1989): *Las nociones de centralización y descentralización*, documento CPS-48, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Prado, S., V. Cuadros y C. Cavalcanti (2003): *Partilha de recursos na federação brasileira*, São Paulo, Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Fundación de Desarrollo Administrativo (FUNDAP).
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2003): *Orçamento participativo*, Porto Alegre. Disponible en: www.portoalegre.rs.gov.br/Op
- República Federal de Brasil (1988): *Constituição*, Brasília, Senado Federal.
- _____ (2000): *Lei Complementar No. 101, de Responsabilidade Fiscal*, Brasília. Disponible en: www.planejamento.gov.br
- Shah, A. (2002): *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: www.worldbank.org/wbi/publicfinance/
- Shome, P. (2000): La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la administración, *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, serie Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.136.
- Silverman, J.M. (1992): *Public Sector Decentralization, Economic Policy and Sector Investment Programs*, Technical Paper, N° 188, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1995): Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1995*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ter-Minassian, T. (comp.) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Wiesner, E. (1992): *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- _____ (2002): *Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial*, Archivos de economía, N° 174, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP).

¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?

Sergio Boisier

Este artículo trata de responder a la pregunta del título, tarea nada de fácil, como es posible entrever. Será necesario, en primer lugar, dejar en claro qué se entenderá por “globalización” en este contexto; en segundo lugar, habrá que develar las relaciones entre el proceso de globalización y el territorio, asunto para algunos ambiguo o resuelto falsamente por la “muerte” del territorio y de la geografía; en tercer lugar, será necesario establecer si algo como el “desarrollo local” pertenece a la lógica globalizadora, aclarando de paso las diversas interpretaciones del concepto y, por último, se tendrá que examinar las contribuciones —si las hubiera— de las universidades y del mismo desarrollo local a la globalización, al funcionamiento de bloques supranacionales (como el Mercosur, por ejemplo), a la competitividad y al desarrollo como tal.

Sergio Boisier
Economista,
Presidente Ejecutivo
del Centro de Anación Territorio y
Sociedad
Ex Director de Planificación y Políticas
Regionales
del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

CEPAL

 sboisier@vtr.net

I

Globalización: ¿una caja de Pandora?

La globalización es un tema importante en el debate sobre la naturaleza del orden internacional posterior a la guerra fría. No se trata de un concepto ligado a una teoría claramente articulada, pero se ha transformado de todos modos en una metáfora poderosa para describir numerosos procesos universales en curso. Desde nuestro punto de vista, una característica relevante de la globalización reside en las múltiples dialécticas que ella provoca: por ejemplo, en la geografía política, al generar diacrónicamente fuerzas que apuntan a la creación de cuasi Estados supranacionales y cuasi Estados subnacionales, o en la modificación de la ubicación geográfica de la industria manufacturera, poniendo frente a frente la creación de un único espacio de mercado global y un enorme abanico de lugares productivos discontinuos en la superficie terráquea. La primera y específica dialéctica macro produce una suerte de esquizofrenia micro en los individuos, al tensionarlos entre la necesidad de ser universal y la simultánea necesidad de ser local; la segunda, en tanto, da lugar a un modo de producción en red, a una geografía física y económica discontinua en el plano de la producción manufacturera.

Como es conocido, existen por lo menos dos maneras de referirse a la globalización: una metafórica y otra más científica; esto no niega el carácter científico que puede tener toda metáfora, sólo que ella es siempre “circunloquial” y a veces hay que descubrir la verdad oculta o disimulada en el lenguaje. En la perspectiva metafórica, García Canclini (1999) se ha referido magistralmente a la globalización como “un objeto cultural no identificado”; Bauman (2000) lo hace apuntando a ella como “un fetiche, un conjuro mágico, una llave destinada a abrir todas las puertas a todos los misterios presentes y pasados”; Boisier, recordando al cineasta Luis Buñuel, se ha referido a ella como “un oscuro objeto de deseo” y como “el discreto encanto de la burguesía” y, nuevamente, García Canclini (1999) ha sostenido que “todo lo que no es culpa de la Corriente del Niño, es culpa de la globalización”, frase lapidaria y ciertamente bien humorada.

Se sabe que ya el mundo se encuentra dividido entre los antiglobalización y los pro globalización, más radicales los primeros y con líderes emblemáticos como Michel Bové o Ignacio Ramonet, y más conservadores los segundos, cuyos líderes son organiza-

ciones, principalmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los primeros quieren tapan el sol con una mano y los segundos quieren imponer un marco ideológico y político mal llamado Consenso de Washington. Hay mucho de folclor, mucho desconocimiento y mucho autoritarismo en todo este espectro. Desde un punto de vista estructural, propio de una visión más científica, y en el espacio disponible ahora, sólo cabe aclarar —quizás si lo más importante— que el término “globalización” es un descriptor de la actual fase tecnocognitiva del desarrollo del capitalismo, y como tal está incrustado en la lógica del sistema capitalista, mucho más allá de cualquier presunción simplista sobre la “maldad” o “perversidad” de personas específicas: especuladores como Soros, intelectuales como Stiglitz, tecnoindustriales como Gates, políticos como Bush, Blair o Chirac, o, muy modestamente, intelectuales de variado pelaje.

Como se sabe, el sistema de relaciones sociales de producción llamado “capitalismo”—que es eso precisamente y no una ideología— nace en el siglo XVI como “protocapitalismo” predominantemente comercial, se desenvuelve sobre todo en Holanda (Maddison, 1991) y será en la Inglaterra de mediados del siglo XVIII, vía revolución industrial, donde abrirá espacio a una modalidad “industrial”, la que a su vez dará cabida a una modalidad “financiera,” y ésta, finalmente —parafraseando a Francis Fukuyama— entrará al fin de la historia como una modalidad “tecnocognitiva”. Cada una de estas etapas o modalidades coexiste con las otras, pero mostrando la hegemonía de una de ellas. La característica central de la etapa tecnocognitiva del capitalismo está dada por la simultaneidad de dos fenómenos, que pueden imaginarse como dos curvas en un cuadrante: primero, un ciclo de vida cada vez más corto para cada generación de productos y, segundo, un costo en investigación, desarrollo e innovación cada vez mayor para pasar del producto de generación n al de generación $n+1$. Una curva exponencialmente decreciente y otra exponencialmente creciente. Por cierto, la velocidad de generación de nuevo conocimiento se encuentra detrás.

El sistema capitalista, como cualquier sistema biológico o social, tiene un imperativo más que

“kantianamente” categórico: su reproducción permanente. Para ello debe recuperar a la mayor velocidad posible los recursos gastados en invención, diseño, fabricación y comercialización del producto de generación $n+1$ y frente a tal exigencia el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, prohibiciones ni mecanismos que entrapen el comercio: el sistema requiere un espacio único de comercialización.¹ A la luz de este argumento se entiende la frenética carrera por firmar acuerdos de variada naturaleza entre países y se comprende qué es lo que quiere decir la CEPAL cuando habla del “regionalismo abierto”, un juego practicado con entusiasmo por Chile, por ejemplo, que en su calidad de economía pequeña debe hacer apuestas en todas las mesas de la sala de juego de esta suerte de casino mundial.

A manera de síntesis cabe señalar que la apertura externa, quizás si la manifestación más visible de la globalización, obliga a países y regiones a utilizar dicha apertura para colocar sus productos transables en dos nichos del comercio internacional: el nicho de la modernidad de lo transado y el nicho de la competitividad de lo transado.² Obsérvese de paso que la “modernidad productiva” es algo intrínsecamente asociado a la “innovación”, que a su vez, lo mismo que la “competitividad”, ahora se liga más y más al territorio.³

Globalización y territorio configuran un par sobre cuya interacción y existencia misma hay posiciones encontradas entre quienes sostienen que la globalización devalúa el territorio y los que sostienen que, por el contrario, lleva a una revalorización territorial. Según Simmies (1997), los especialistas en esta materia tienden a agruparse entre aquellos preocupados por los papeles cada vez más significativos que desempeñan las grandes empresas y aquellos interesados en las empresas más pequeñas, y ambos grupos en las causas de la aglomeración espacial de las actividades económicas innovadoras.

Un lado del argumento —que sostienen por ejemplo Froebel, Heinrichs y Kreye; Henderson y Castells; Amin y Robins— es que ha surgido una economía global dominada por las grandes empresas transnacionales. Las decisiones de estas empresas sobre la ubicación de

actividades como las productivas o las de investigación y desarrollo (I+D) determinan en gran medida qué tipo de actividad económica se aglomera en qué lugar. Así, el territorio se transforma en una suerte de “variable dependiente” en la función de crecimiento innovador.

Otro lado del argumento, representado por autores como Piore y Sabel; Porter, Scott y Storper; Stöhr, Vázquez-Barquero, Garofoli, Cuadrado-Roura y muchos especialistas latinoamericanos —este autor entre ellos— y del Tercer Mundo en general, es que los lugares y localidades están siendo más y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la alta tecnología.

Los “globalizadores” se apoyan en el hecho evidente de que una fracción importante del capital se está concentrando y centralizando a nivel de la economía internacional y hay abundantes datos que confirman este hecho. Se sigue de este tipo de línea argumental que las localidades, regiones e incluso países, están siendo rediseñados de acuerdo a la economía global y a sus principales actores: las empresas transnacionales. Los “localistas” se apoyan en una supuesta reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados y a la respuesta de una parte de las empresas a través de la “especialización flexible”, una estrategia de permanente innovación que trata de acomodarse al cambio incesante, en vez de intentar controlarlo. Tal especialización flexible va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad de “aprendizaje colectivo”, fuertemente facilitado por la cercanía geográfica; de aquí, en parte, la revalorización del territorio.

Es un hecho que ambos argumentos comparten la verdad. La globalización afecta el tamaño (e inevitablemente la localización) de las unidades productivas de dos maneras opuestas y simultáneas. Las economías de escala respaldan el gran tamaño y la concentración territorial en tanto que las economías de flexibilidad mostradas por Storper (1997), y las de diferenciación, respaldan el pequeño tamaño y la dispersión; pero como el tamaño pequeño aislado tiene una alta probabilidad de fracaso, estas economías empujan también la conformación de los llamados nuevos distritos industriales.

Desde otro punto de vista, cabe anotar por lo menos tres argumentos que avalan la tesis de una revalorización del territorio, precisamente en el contexto de la globalización.

Comencemos por un argumento sociológico. Como lo señalara alguna vez Edgar Morin, la modernidad generó en el hombre una metástasis del ego, que lo ha llevado a creer en una nueva ciudadanía para él, la de

¹ Y paradójicamente, como se verá, múltiples espacios de producción. Naturalmente que la lógica del sistema no coincide plenamente en el corto plazo con la lógica de la defensa de las economías nacionales, pero es fácil adivinar cuál será el contendor que impondrá su modo de organización del mundo.

² Véase el excelente estudio de Silva (2003).

³ Estas interrelaciones fueron analizadas por el autor en Boisier (2003a).

“ciudadano del mundo”, desprovisto de cualquier lazo atávico que lo identifique con su “terruño”, chico o grande. “*I’ve Been Moved*”, la conocida interpretación de la sigla IBM, es una expresión de esta vanidad (de no ser de aquí ni ser de allá ni tener edad ni color de identidad, como en la canción del cantautor argentino Facundo Cabral) porque, por el contrario, la mayoría de nosotros ni siquiera somos “ciudadanos nacionales” (salvo en la acepción jurídica del término). Somos, en la generalidad de los casos, “ciudadanos locales”, viajeros de la proximidad, habitantes de lo cotidiano.

Bastaría hacer una pequeña investigación empírica para mostrar que la abrumadora mayoría de la gente hace uso de su tiempo de vida en un espacio geográfico que, imaginariamente, no supera un radio de 500 kilómetros. Allí vive, forma familia, trabaja, obtiene educación y salud, allí se recrea, y generalmente termina por ser enterrado en ese mismo espacio, que es el territorio de la cotidianidad. Es fácil inferir que para cualquier individuo, la realización de su propio proyecto de vida depende críticamente de lo que acontezca a lo largo del tiempo en su entorno cotidiano. Por lo tanto, para todos es de vital importancia que al entorno cotidiano “le vaya bien”, ya que así la probabilidad de tener éxito en el proyecto individual de vida aumenta *in situ*. Razón demás para involucrarse como ciudadano en la gestión de su propio territorio. Obsérvese que un argumento semejante es válido para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Obsérvese también el uso de la “recursividad” sistémica en este argumento, de tal manera que causas y efectos se trastocan en el tiempo.

Desde el punto de vista tecnoeconómico, la valorización del territorio es clara e importantísima. Uno de los efectos más gravitantes de la revolución científica y tecnológica es el de permitir, por la vía de la microelectrónica y otros mecanismos, la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos sin pérdida de eficacia ni de rentabilidad. Esta es una cuestión clave, ya que al ser posible desagregar un proceso productivo en partes componentes, la empresa (ahora casi un *holding*) que piensa localizar dichas partes en diferentes lugares discontinuos en el globo, debe examinar cuidadosamente las características de cada lugar para que su apuesta tenga un resultado positivo. ¡El territorio puede hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso en el modo de producción posfordista, en red, o como se llame! Por ello es que la globalización exige ahora finos análisis sociales —aparte de económicos y tecnológicos— de los múltiples territorios de producción.

No hay que confundir entonces la inevitable desnacionalización industrial comentada por Reich (1993), ex Secretario del Trabajo de los Estados Unidos, con una devaluación del territorio. Se trata de dos cuestiones distintas: industrias sin patria, pero con territorios.

Desde el punto de vista cultural y de identidad el territorio también se valoriza; eso sí, dentro de una dialéctica globalizadora producida por la confrontación entre las tendencias a la homogeneización tanto tecnológicas como culturales y la defensa del ser individual y colectivo. ¿Quién se quedaría impávido ante una pérdida completa de la identidad, reemplazada por una alienación total? ¿Quién vería con indiferencia la pérdida de la nacionalidad a favor de una imaginaria ciudadanía corporativa? ¿Quién preferiría ser “ciudadano de la Coca-Cola o de la Mitsubishi” en vez de ser chileno, o argentino, por ejemplo? Entre la alienación total y la marginación completa surgen el sincretismo y la cultura “híbrida” de García Canclini. Al contrario de lo que sostiene Bauman, ser local en un mundo globalizado *no* es una señal de penuria y degradación social. La síntesis se encuentra más bien en el neologismo de Robertson, el término “glocal”: piensa global y actúa local (para la empresa) y piensa local y actúa global (para el territorio). Si bien Aristóteles nos recuerda que el hombre es un “animal político”, no es menos cierto que es primariamente un “animal territorial” y tal característica de la persona humana aflora con fuerza en la contemporaneidad. Por algo el exilio es considerado como una pena extrema. Si alguien todavía tiene dudas acerca de nuestra irrenunciable naturaleza de “animal territorial”, puede preguntar a israelitas y palestinos si acaso el territorio “importa” o no.

Pero las vinculaciones entre globalización y territorio no se agotan en las cuestiones recién mencionadas.

El conocimiento, bien se sabe, es quizá el eje central de la globalización o de la fase tecnocognitiva del capitalismo y de la paulatina conformación de una “sociedad del conocimiento”. Ahora sabemos que existen nuevas y complejas articulaciones entre conocimiento y territorio, que incluyen temas como innovación y territorio, aprendizaje colectivo, conocimiento tácito y codificado, surgimiento de regiones “cognitivas”, amplia categoría que incluye nociones tales como regiones aprendedoras, regiones inteligentes, medios innovadores (Boisier, 2003b y 2002).

La conclusión de esta sección es doble: la globalización corresponde a una fase del desarrollo del capitalismo y como tal, tiene una conducta sistémica

que opera por encima de las voluntades individuales o colectivas, pero tal característica no la hace ingobernable; el territorio desempeña en la globalización, o en esta etapa del capitalismo, un papel más importante que

en el pasado. No hay que confundir el territorio con la distancia, ni la geografía con el mapa. Con toda razón, Bateson (2002) decía: “el nombre no es la cosa nombrada ni el mapa es el territorio”.

II

Desarrollo local: ¿hay algo detrás de la tautología?

El vocablo “desarrollo” denota un concepto que tiene “completud”,⁴ no necesita nada más para su cabal entendimiento. En este sentido habría que contradecir a Bateson diciendo: “el nombre es la cosa nombrada”, para agregar a continuación que todos los adjetivos que suelen acompañar al sustantivo no hacen sino crear redundancias. En efecto, como lo veremos enseguida, el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino “humano”, o “sustentable”, o “endógeno”, o lo que se quiera, porque de otro modo ¿qué entelequia sería?

No es del caso repetir acá largos argumentos que se han dado para avalar tales afirmaciones; estas tautologías probablemente tienen su origen en la creciente necesidad de separar aguas entre las nociones de “crecimiento” y de “desarrollo” (Boisier, 2003b), o a lo sumo, sirven para marcar un énfasis, pero no para hacer diferenciación.

Hay que hacer justicia retrospectivamente y reconocer la enorme sagacidad de Perroux (1950) al señalar en aquella frase famosa: *El hecho, burdo pero sólido, es este: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables; se esparce por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía* (traducido del inglés por el autor, el subrayado es del original). Una observación como esta, viniendo de quien viene, debiera bastar para sostener inequívocamente que el desarrollo (y obsérvese que Perroux hablaba del crecimiento, una cuestión mucho más simple que el desarrollo) es claramente un fenómeno local en un sentido geográfico

co y también sistémico, y no nacional en el mismo sentido, y que el concepto de desarrollo global es sólo una abstracción construida sobre promedios. Además, aquello que usualmente se denomina como “un país desarrollado” rara vez lo es en toda su superficie y bien se podría decir que un país desarrollado es aquel que tiene una elevada proporción de su superficie territorial y de su población en tal condición.

Si el razonamiento puro no fuese suficiente, habría que preguntar a cualquier interlocutor si el desarrollo —en su país— es un fenómeno presente de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio. ¿No? Entonces convengamos en que hablamos de un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular. De aquí que pueda sostenerse que el desarrollo es un fenómeno dependiente de la trayectoria⁵ e históricamente evolutivo y que, como tal, se inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos), siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado, y siempre con una dinámica de tipo capilar “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago o, en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia.

Un importante trabajo (PNUD/OIT/UNOPS/EUR, 2002) destaca algunos puntos relevantes sobre el desarrollo local: i) el desarrollo de un territorio está fuertemente

⁴ “Completud” pareciera ser un sacrilegio lingüístico. Si Octavio Paz usa esta palabra cuando dice: “somos seres incompletos y el deseo amoroso es perpetua sed de ‘completud’” (Paz, 1993, p. 41), todos los simples mortales estamos autorizados a usarla.

⁵ El concepto de *path dependence* como se le conoce en inglés, está asociado a la irreversibilidad del tiempo, algo propio de la física no newtoniana.

condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales; ii) el desarrollo de un territorio gira alrededor de la valorización de las potencialidades locales; iii) en todas partes se ha comprobado la importancia de la pequeña y mediana empresa; iv) el desarrollo depende de la capacidad de integrar las iniciativas empresariales; v) el territorio debe dotarse de instrumentos adecuados, y vi) el secreto del éxito reside en la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional.

Admitido el carácter territorialmente local(izado) del desarrollo, habría entonces que preguntar: ¿qué se quiere decir al emplear la expresión “desarrollo local”, más allá de subrayar lo evidente y lo tautológico? ¿Hay algo sustantivamente rescatable en emplear tal expresión? Sí, lo hay.

Un examen de la literatura sobre el tema muestra una considerable confusión en torno a este concepto. Quizás si en parte tendría razón Guimaraes (1997) al comentar que “*desarrollo económico local*” describe una práctica sin mucho basamento teórico (traducido del inglés por el autor). En una rápida búsqueda en dicha literatura resalta por su interés la definición de Buarque (1999): *El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad (...) al municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio*. Y agrega Buarque: *El desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones* (traducido del portugués por el autor).

Otras referencias importantes al tema se encuentran en trabajos de Antonio Vázquez-Barquero, José Arocena, Augusto de Franco, Pierre Muller, Pierre Veltz y Michel Savy, Francisco Alburquerque y otros.

La globalización es una matriz tecno-socioeconómica de alta complejidad, tanto por el número de sus elementos como por el número de interacciones y dialécticas que ella contiene. Como se dijo, en parte es más una metáfora de la contemporaneidad que una teoría bien establecida. En el campo de las actividades que requieren economías de escala favorece las fusiones, el gigantismo, la concentración y la homogeneización. En el campo de las actividades que requieren economías de la diferenciación favorece la pequeña escala, la producción flexible y en red, la localización múltiple y el anclaje territorial.

Es en este último sentido que se abre un espacio para el desarrollo local en la globalización. Surgen tres enfoques complementarios de ese desarrollo, que no son necesariamente independientes unos de otros y que cobijan modalidades diferentes y sustantivas de desarrollo local, más allá de su indesmentible dimensión geográfica: el enfoque del desarrollo local como una matriz de estructuras industriales diversas, el enfoque del desarrollo local como un proceso endógeno de cambio estructural y el enfoque del desarrollo local como el “empoderamiento” de una sociedad local.

1. El desarrollo local como una matriz de estructuras industriales

Krugman (1991) habla de la “resurrección de la geografía económica” debida al reconocimiento de la existencia de rendimientos crecientes, que lleva a replantear las teorías de localización a partir del estudio de las ventajas económicas que traen consigo los procesos de aglomeración espacial de los agentes económicos.⁶ Forma parte asimismo de esta resurrección la relectura de Alfred Marshall y el redescubrimiento de los “distritos industriales” y de la “atmósfera industrial”, la importancia creciente de garantizar la “competitividad” global de las actividades industriales, tema claramente asociado a Porter, así como las evidencias que respaldan la importancia de un “entorno” territorial que facilite las innovaciones, a partir de Pierre Aydalot.

El enfoque del desarrollo local centrado en la estructura industrial ha cristalizado en tres visiones para el análisis, la investigación y la diseminación, basadas respectivamente en i) el distrito industrial “a

⁶ La revista española *Investigaciones Regionales* reproduce un notable diálogo, relajado e informal, entre P. Krugman y M. Fujita que merece una atenta lectura (véase Krugman y Fujita, 2004).

la italiana”; ii) el medio innovador “a la francesa”, y iii) los *clusters* “a la americana”.

Supongo que todos ya estamos más o menos interiorizados en el contenido de estas visiones. En el distrito industrial, como se muestra empíricamente en el norte de Italia, el elemento central reside en la especialización y en la “cooperencia”, neologismo inventado para describir una modalidad de conducta empresarial en la cual coexisten la cooperación en ciertos eslabones de la cadena de valor y la competencia en otros. Están suficientemente probadas tanto la fuerte base cultural de estas conductas colectivas como la importancia del capital social.⁷

Respecto del “medio innovador”, concepto inventado por el grupo GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), se afirma que el “medio” es un operador colectivo que reduce los grados estáticos y dinámicos de incertidumbre que enfrentan las empresas mediante la operación tácita y explícita de la interdependencia funcional entre los jugadores (actores) locales, realizando funciones de investigación, transmisión, selección, decodificación, transformación y control de información. La noción de “medio innovador” o entorno local, tiene, según Vásquez-Barquero (1999), tres características: i) en primer lugar, hace referencia a un territorio sin fronteras precisas pero que forma una unidad y que es el lugar en que los actores se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales y producen e intercambian bienes, servicios y comunicaciones; ii) los actores locales forman, además, una red a través de relaciones y contactos, con lo que se establecen los vínculos de cooperación e interdependencia, y iii) el entorno local contiene procesos de aprendizaje colectivo que le permiten responder a los cambios del entorno a través de la movilidad del trabajo en el mercado local, los intercambios de tecnología de producto, proceso, organización y comercialización, la provisión de servicios especializados, los flujos de información de todo tipo o las estrategias de los actores.

El concepto de *clusters* fue introducido en el análisis económico territorial por Michel Porter (1998), quien los definió como *concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas en un campo (o sector) particular*” (traducido del inglés por el autor). Conforme a lo sostenido en el artículo de

Porter, tales concentraciones no tienen límites geográficos definidos en un sentido político (son “manchas” de actividad en el mapa y como tales se superponen a las fronteras nacionales o internacionales) y sus dos características principales son las siguientes: posibilitar el surgimiento de actitudes empresariales simultáneas de competencia y de cooperación, y permitir que cada integrante de la aglomeración se beneficie como si operase a una escala mayor o como si se hubiese asociado con otros sin sacrificar su flexibilidad. El mismo Porter cita a manera de ejemplo las concentraciones de empresas en torno al vino en California, el cuero en Italia o la industria química en Alemania y Suiza.

La fortaleza de las concentraciones de empresas especializadas pequeñas y medianas reside, según Helmsing (2000), en las economías externas de escala y alcance. Este mismo autor cita estudios recientes que muestran, primero, la gran variedad de aglomeraciones existentes y, segundo, su heterogeneidad interna. De hecho, hay algunas ligadas a actividades que están bajo el control de empresas transnacionales a gran escala, como podría ser el caso de una potencial aglomeración cuprífera en Chile.

Ramos (1997), sostiene que la conformación de *clusters*, a los que llama complejos productivos, tiene mucho que ver con el hecho de que la competitividad de una empresa es potenciada por la competitividad del conjunto de empresas y actividades cercanas. Tal competitividad del conjunto deriva de importantes externalidades, economías de aglomeración, derrames tecnológicos e innovaciones que surgen de la fuerte interacción de empresas que se hallan en la misma localización. Así, el concepto de *clusters* forma parte del amplio campo de las teorías de localización industrial.

Un trabajo emanado de la CEPAL (Buitelaar, 2000), contiene una de las revisiones más claras y exhaustivas de ese concepto e introduce una interesante clasificación de los *clusters*, originada en un trabajo de los holandeses Roelandt y den Hertog (1999). Dicha clasificación distingue los niveles nacional-macro, sectorial-meso y empresarial-micro, y tres correspondientes conceptos de *clusters*: enlaces sectoriales en una estructura económica, enlaces interindustriales e intraindustriales, y contactos empresariales, respectivamente. Para Buitelaar, los *clusters* son, entonces, concentraciones geográficas de grupos de empresas e instituciones enlazadas que constituyen un sistema de valor y cuya posición en el mercado se explica por la capacidad de aprendizaje del conjunto.

⁷ Véase un enfoque crítico acerca de la replicabilidad de los distritos italianos, en Bianchi y Miller (1999).

2. El desarrollo local como un proceso endógeno de cambio estructural

El concepto de desarrollo endógeno es tan popular ahora como el de desarrollo local. No resulta fácil distinguirlos, pero es casi imprescindible hacerlo.

En primer lugar, hay que separar aguas nuevamente entre los conceptos de crecimiento y de desarrollo, puesto que en la corriente dominante en materia de teorías del crecimiento económico y a partir de los trabajos de P. Romer, R. Lucas, X. Sala y Martín, y otros, se ha impuesto el concepto de “crecimiento endógeno” para describir un proceso global en el cual el gasto en investigación científica y tecnológica —principal factor de progreso a través del conocimiento— obedece a la racionalidad económica, es decir, se gasta en I + D porque resulta rentable, como tan expresivamente se muestra en relación al genoma humano. El factor residual de Solow se internaliza en la función de producción. Sin necesidad de suponer crecimientos exógenos de alguna variable, en los modelos de esta especie se generan tasas positivas de crecimiento de largo plazo de la economía.

Efectivamente, entonces, el crecimiento global es ahora considerado como un proceso endógeno; pero extrapolar tal situación global a una escala geográfica menor, como una localidad, resulta a todas luces confuso ya que, a lo menos desde el punto de vista de las decisiones (y hay que concordar que un proceso de crecimiento económico es necesariamente el resultado de una matriz de las decisiones que toman diversos agentes), el crecimiento local (cualquiera sea su escala precisa) asume en la globalización, inexorablemente, un cariz cada vez más exógeno, debido al carácter crecientemente alienígena de quienes toman las decisiones. Esto es, los decisores, aun actuando con la racionalidad económica más pura, no son, en su gran y creciente mayoría, habitantes de ese lugar. En este sentido entonces es lícito hablar de un crecimiento exógeno subnacional.

Es verdadero, sin embargo, que todo proceso de desarrollo constituye, por definición, un proceso endógeno que solo compete, en su concepción, en su diseño y en su implementación, a una comunidad que habita determinada localidad. Esto no parece ser discutido por especialista alguno, pero hay que ser cuidadoso y preciso en el lenguaje y, desde luego, escapar de la sinonimia entre crecimiento y desarrollo.

Garofoli (1995), uno de los más notables exponentes del “nuevo regionalismo” europeo, define el desarrollo endógeno de la manera siguiente: “Desarro-

llo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social, y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local”.

Desde otro punto de vista también podría afirmarse que la endogeneidad de los procesos de cambio territorial habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí.

En primer lugar, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, donde se la identifica como una creciente capacidad local para tomar las decisiones relevantes frente a diferentes opciones de desarrollo, a diferentes estilos de desarrollo, y al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar con los elementos que definen el entorno del territorio. Detrás de esta capacidad hay necesariamente un arreglo político descentralizador.

En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión local de parte del excedente a fin de diversificar la economía local, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo. En el plano económico, endogeneizar el crecimiento local significa en la práctica intentar conciliar la propuesta estratégica de largo plazo del territorio con las estrategias de largo plazo de los segmentos de capital extralocal presentes en el territorio. La reinversión local dependerá —naturalmente— de las expectativas económicas del territorio y del pacto, acuerdo o proyecto político entre las fuerzas sociales que se interesan en el futuro y que actúan en función de ello.

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico como la capacidad interna de un sistema —en este caso, de un territorio organizado— para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema mismo. La existencia de un sistema local de ciencia y tecnología —a la Sábato— es una condición de trasfondo.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial, cuestión ahora considerada como fundamental desde el punto de vista de

un desarrollo bien entendido. La cultura local, recuperada y simultáneamente construida, requiere de una retórica colectiva aristotélica: un *ethos*, un *pathos* y un *logos*.

Así pues, el enfoque del desarrollo local como un proceso endógeno de cambio cabalga a horcajadas en el crecimiento y en el desarrollo. Por lo tanto, comparte elementos de exogeneidad propios del crecimiento local con otros de endogeneidad propios del desarrollo, puesto que crecimiento y desarrollo, si bien estructuralmente diferentes, no son fenómenos independientes, aunque su articulación sea compleja y no del todo conocida. Las instituciones, las organizaciones y los actores, categorías todas que pertenecen al lugar, pasan a ser los elementos relevantes desde el punto de vista del diseño de políticas.

3. El desarrollo local como empoderamiento de la sociedad local

Desde la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2001) ha surgido una nueva propuesta de desarrollo local fundada en la devolución de competencias ejecutivas a los estamentos locales. Se sostiene que la globalización exige la devolución de capacidades hacia el ámbito local.

La gente suele ver la devolución y la globalización como dos fenómenos opuestos. Uno es un proceso de aumento de la localización de las decisiones; el otro es un proceso de incremento de la internacionalización de las interacciones económicas. Sin embargo, ambas tendencias son interdependientes, puesto que para competir exitosamente en una economía globalizada, los territorios necesitan cada vez más políticas que ayuden a construir y a explotar las capacidades endógenas.

La globalización supone crecientes flujos internacionales de capital y tecnología y una ampliación de los mercados internacionales y de la competencia. Esto está creando la necesidad de ajustes económicos más rápidos y más profundos que en el pasado. Al mismo tiempo, el desempeño de las regiones y ciudades aparece como menos ligado a la suerte de la economía nacional y más afectado por los acontecimientos internacionales. La globalización está cambiando la racionalidad de la intervención pública en términos de cómo regular la economía y cómo colocar las políticas públicas en su lugar es decir, cómo reconocer competencias subnacionales.

Queda abierta la puerta para que las propias sociedades territoriales asuman (o recuperen) competencias que las capaciten para intervenir en sus propios

procesos de cambio social, ya sea el crecimiento o el desarrollo. Es interesante comprobar que la dinámica globalizadora hace que las hipotéticas curvas de demanda (social) de autonomía local y de oferta (estatal) de autonomía local se crucen aquí y ahora y no casi en el infinito. Es clara la importancia que este fenómeno adquiere en los procesos de configuración de asociaciones supranacionales, como el Mercosur, por ejemplo. No obstante, nada es automático y todo requiere de una "inteligencia" colectiva que ha de ser potenciada.

Puede concluirse que la globalización, en tanto proceso que busca simultáneamente formar un solo espacio de mercado y múltiples territorios de producción, contiene fuerzas que empujan la diseminación territorial de segmentos de variadas cadenas de valor, al tiempo que hace surgir fuerzas de descentramiento y de descentralización, así como de centralización y concentración. Dada esta combinación de efectos, puede afirmarse que la globalización estimula el surgimiento de procesos de crecimiento local, lo que no significa que estimule también procesos de desarrollo local. La localización de segmentos de cadenas de valor en forma discontinua sobre el territorio mundial puede potenciar estructuras latentes o puede crear estructuras a partir de las cuales se configuren distritos industriales, medios innovadores o *clusters*, pero no parece haber nada de mecánico en ello. Potenciados o creados, fenómenos como los descritos pasan a ser condiciones del entorno para sostener procesos de desarrollo, los cuales requerirán —más que los procesos de crecimiento— intervenciones sociales inteligentes. Que la globalización estimule o no procesos de cambio social altamente endógenos en algunos territorios, dependerá de las dialécticas que se pongan en juego y ello estará ligado a la devolución de capacidades y competencias que las exigencias de la competitividad harán recaer en el Estado. Lo que parece claro es la necesidad de contar con sociedades locales informadas, motivadas, poseedoras del conocimiento mínimo para entender el propio proceso globalizador, y consensuadas para actuar proactivamente, o sea, socialmente organizadas.

Haddad (s/f), basándose en Boisier (1991), señala en un informe sobre el desarrollo humano en el Mercosur que esta *capacidad de organización social de la región es el factor endógeno por excelencia para transformar el crecimiento en desarrollo, a través de una compleja malla de instituciones y agentes del desarrollo articulados por una cultura regional y por un proyecto político* (traducido del portugués por el autor).

III

La conformación de espacios supranacionales en la globalización latinoamericana: efectos sobre los procesos locales de crecimiento y desarrollo

A partir de la década de 1980 la integración económica latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable. Este proceso ha tenido lugar en un contexto económico nacional e internacional radicalmente distinto del pasado. En efecto, mientras que antes se privilegió una estrategia sustitutiva de importaciones, en un entorno mundial donde el proteccionismo era un fenómeno de importancia relativa mayor, en la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías, en un marco externo de creciente globalización. En este marco, a comienzos del decenio de 1990, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercosur con el objeto de formar un espacio económico a fines del año 1994, donde fuese libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros y hubiese un sistema de aranceles externos comunes, con coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y con armonización de las legislaciones de los países miembros. En 1994 se firmó el Tratado de Ouro Preto, dando origen formalmente al MERCOSUR, una unión aduanera semicompleta (95% del comercio intrarregional circula sin derechos aduaneros) y también una unión aduanera imperfecta (los aranceles externos comunes cubren cerca del 85% de los productos comercializados por el bloque con terceros países). En 1996, el Mercosur y Chile firmaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), que agregó al programa de liberación para el comercio de los bienes que cumplieren con el requisito de origen, un Protocolo de Integración Física destinado a promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, haciendo particular hincapié en el establecimiento de corredores bioceánicos.⁸

Evidentemente, el resultado inmediato más buscado mediante los diversos tipos de acuerdos surgidos al amparo de la globalización es el aumento de los flujos de comercio de bienes y servicios dentro de los nuevos espacios económicos. Al desaparecer las barreras y al unificarse el mercado se modifican o pueden modificarse tres conjuntos de precios: el precio relativo entre bienes transables y no transables, el de la divisa, y el del salario real. Unificado el mercado, el comercio de bienes y servicios homólogos dependerá estrictamente de las competitividades relativas, en parte basadas en ventajas comparativas estáticas y en parte en ventajas comparativas dinámicas. Por ejemplo, es difícil para el sector cárneo de la actividad pecuaria chilena y de sus regiones de base competir con la producción de la pampa húmeda argentina, si tal competencia se basa solo en ventajas estáticas; es más fácil o más amplia la competencia cuando entran en juego algunas ventajas dinámicas, como por ejemplo, la tipificación o la capacidad para controlar la fiebre aftosa, como de hecho ocurre.

En todo caso, es claro que la emergencia de un nuevo patrón de comercio, que no sólo resulta de ampliar una relación comercial previa sino principalmente de introducir nuevos productos y de modificar las proporciones del intercambio, tiene un impacto definido sobre las "antiguas" regiones y sobre su proceso de reconfiguración, al generar nuevos espacios de comercio y obligar a muchas regiones a enfrentar procesos de reconversión productiva que no se encontraban en su horizonte inmediato. Difícilmente, por ejemplo, las regiones o los territorios chilenos productores de arroz podrán soportar a largo plazo la competencia uruguaya.

Aquí el abanico se despliega en procesos simultáneos de aumento y reducción de producción. Nuevamente, y en forma similar al surgimiento de un nuevo ordenamiento territorial, ahora lo que se está produciendo, con el empuje del capital que compite en un espacio ampliado, es un proceso generalizado y

⁸ La implementación de corredores bioceánicos tiene de por sí considerables impactos territoriales, pero en este tema se avanza con lentitud debido a restricciones financieras y de otra índole.

exógeno de reconversión productiva. Esto replantea un interrogante: si los países aceptarán la reconversión generalizada de manera reactiva o proactiva.

Un aspecto de particular interés en relación a los efectos territoriales del Mercosur en algunos países es el hecho de que la eliminación de las barreras al comercio tiende a integrar completamente las regiones fronterizas⁹ y a cambiar la magnitud y las fuerzas de aglomeración que operaban dentro de las fronteras nacionales. Regiones pequeñas o periféricas pueden pasar a integrarse y conformar espacios mayores, que operen como centros de aglomeración. En este sentido, afirma Vaillant (1997), “la evolución en la especialización productiva no tiene una trayectoria parsimoniosa. (...) por lo tanto empiezan a pesar otras consideraciones al momento de definir el lugar de localización”. Demás está recordar que en el peculiar caso chileno, todas las regiones son de frontera, algo poco internalizado en el difuso discurso oficial sobre regionalización y desarrollo.

De la globalización emergen cuestiones nuevas, como si fuera una caja de Pandora. Por ejemplo, emergen nuevos códigos, así como una nueva geografía (ya descrita), nuevos patrones de comercio, nuevos idiomas (mejor dicho, se consolida un megaidioma, el inglés), nuevas tecnologías de interconexión. Conforme a la lexicografía común, “código” es tanto un conjunto de reglas y preceptos sobre cualquier materia, como un libro en el que se insertan las palabras más comunes en el comercio, poniendo junto a cada una un grupo arbitrario de letras o números. Sirve para comunicarse... en secreto. En cualquiera de estas acepciones, parece claro que la globalización está introduciendo un nuevo código, que es precisamente el código de la globalización, sin cuyo entendimiento o decodificación no es posible beneficiarse de este proceso.

En la perspectiva de los nuevos códigos de la globalización hay que llamar la atención al papel de la pedagogía y de la educación, con el fin de capacitar a las personas para comprender las nuevas lógicas en juego, única forma de ser sujeto y no objeto de la globalización, única posibilidad de transformar en incluyente un proceso globalizador que hasta ahora muestra de preferencia su naturaleza excluyente. La globalización produce más riqueza que pobreza, es cierto, pero también produce más pobres que ricos.

⁹ Sobre el tema de las regiones fronterizas puede verse Boisier (1987) y Torrijos (2000).

Una consecuencia sutil y al mismo tiempo muy importante de la globalización es la incorporación de países, regiones, empresas y personas a una red mundial que se configura como la función generatriz del crecimiento económico en el siglo XXI: si se está en la red, se crece; si no se está, no se crece. Pero también puede agregarse una sutileza a una afirmación tan gruesa: hay que estar y hay que saber estar.

La Internet ilustra claramente el argumento anterior: hay que estar conectado, qué duda cabe, pero hay que saber usar la conexión. Para un territorio organizado bajo cualquier modalidad (comuna, provincia, región), estar acoplado institucionalmente a la Internet es vital, pero si no se tiene la capacidad de crear una página web, se está desaprovechando casi todo el potencial de la globalización.

La conformación de nuevos espacios supranacionales al amparo de la globalización pone frente a frente dos tendencias opuestas de localización. Haddad (s/f) cita varios argumentos a favor de una reconcentración espacial: i) las innovaciones más rápidas y los ciclos de productos más cortos estimulan una mayor proximidad espacial entre las actividades de I+D y de manufactura; ii) las economías de mano de obra en la producción flexible hace que los costos salariales sean un factor de interés menor para el traslado a áreas con mano de obra más barata; iii) la mano de obra polivalente y de alta calificación está concentrada en los centros más complejos, y iv) la necesidad de proximidad física entre productores y sectores subcontratados estimula la concentración. Pero el mismo Haddad también presenta argumentos a favor del traslado hacia áreas periféricas: i) la fricción de la distancia se ha reducido, como subproducto de la revolución científica y tecnológica; ii) la fuerza de trabajo en las áreas más complejas, por historia y cultura sindical, es más reacia a la flexibilización laboral; iii) hay mercados potenciales en las áreas menos desarrolladas; iv) las grandes empresas que se instalan en áreas periféricas ejercen fuerzas de atracción sobre los proveedores para su localización cercana; v) el elevado nivel de competencia internacional fuerza la búsqueda de costos cada vez menores, incluidos los de mano de obra.

En síntesis, es difícil hacer predicciones de mediano plazo sobre la geografía resultante de los acuerdos supranacionales. Hay, como se dijo, tendencias que podrían considerarse como de apoyo al surgimiento de procesos localizados de crecimiento que pudiesen ser asimilados a las formas analizadas de crecimiento local, que a su vez constituirían bases para un desarrollo

local futuro; pero también hay tendencias que apoyan el aumento de la concentración allí donde ya existe, conforme al viejo principio que señala que “la concen-

tración es el momento generador de la concentración”, tanto más verdadero cuanto más evidentes sean los rendimientos crecientes.

IV

¿Qué pueden aportar las universidades a estos procesos?

Metafóricamente, se puede decir que la globalización es una “caja negra” y que para posicionarse adecuadamente en ella es imprescindible conocer la clave. Esa clave es un marco cognitivo, en gran medida nuevo y que cambia a una velocidad asombrosa. Jacques Boudeville, el notable geógrafo francés, solía decir que la universidad es el cerebro de toda región, para apuntar tempranamente a la necesidad de todo territorio de recibir, adecuar y crear conocimiento. Probablemente hoy día, en que hablamos de conocimiento distribuido, habría que hacer compartir el protagonismo cognitivo de la universidad con todo un sistema cognitivo y de innovación territorial (Méndez, 1993). De todos modos, el papel de las universidades locales sigue siendo fundamental para apoyar el desarrollo de su propio entorno territorial.

La globalización está poniendo en jaque a muchas instituciones (normas, arreglos jurídicos, leyes, tradiciones informales) y a muchas organizaciones. Peter Drucker ha dicho, quizás con exageración pero no equivocadamente, que las universidades no sobrevivirán al paso del siglo XXI. Esto podría derivar de la enorme magnitud y crecimiento exponencial del conocimiento en redes virtuales; del uso de entornos y plataformas virtuales, así como de programas computacionales para el diseño de material educativo digital; del empleo de portafolios y equipos distribuidos que permiten estudiar a distancia, principalmente programas de posgrado, y, sobre todo —en mi opinión— de la bajísima velocidad de respuesta al cambio de estas instituciones que en el occidente datan del siglo XI.

Brunner (2002) escribe al respecto: “*El gran riesgo es que realmente América Latina se quede excluida del orden global emergente de una economía basada en conocimientos, de la sociedad de la información, simplemente porque no hemos tenido la capacidad en uno de los sectores claves para la incorporación a ese nuevo orden, no solamente de hacer los*

cambios necesarios, sino de hacer los cambios con la velocidad necesaria. Porque en realidad hoy día ya no es un problema decir vamos a cambiar o no vamos a cambiar. Tal vez cambiar 10 años después de lo que era necesario ya no sirve; es una cosa muy dramática, pero en realidad, por primera vez ahora el mundo está conectado de tal manera que la velocidad de los procesos de cambio tiene una importancia esencial. Eso al final tiene un solo test, y es, si en las instituciones de Educación Superior, en cada una de las universidades uno ve o no, que hay el predominio de una dinámica de cambio por sobre una dinámica de conservación o de cerrazón corporativa o de temor frente a la sociedad” (citado en Medina, 2002).

A esta preocupación de Brunner se sobrepone todavía lo que he denominado la ley universal de la descentralización: la eficacia y velocidad de decisión de todo organismo público es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia al centro nacional de decisiones; esta es una forma irónica de referirse a la parsimonia fatal de las organizaciones —universidades en primer lugar— ubicadas en “la periferia de la periferia”, es decir, en las lejanas provincias. No hay dudas de que en el contexto de la globalización, cualquier organización ubicada en “la periferia de la periferia” está obligada —si quiere sobrevivir— a ser por lo menos el doble de eficaz y veloz que sus competidoras más centrales, que se benefician mucho más de su propio entorno.

Estando la globalización profundamente ligada al proceso de innovaciones y siendo este último el resultado de la ampliación del conocimiento, parece claro que la condición básica para que una organización —sea ella funcional como una empresa o una universidad, sea territorial como una región o país— pueda acoplarse al “centro” de la globalización, es decir, a su núcleo dinámico cognitivo, reside en disponer del saber necesario y pertinente para ello. Se ha sostenido, por

ejemplo, que para los países latinoamericanos “la ventana” de las manufacturas microelectrónicas ya se cerró con un candado cuya llave está en manos de algunos pocos países asiáticos y europeos y que, por lo tanto, acoplarse ahora al núcleo dinámico de la globalización presupone intentar abrir “ventanas” todavía más complejas, tal vez biogenéticas, de servicios, de nuevos materiales. ¿Cómo pretender hacerlo sin disponer del conocimiento necesario?

Como se dijo, suponer que la generación de ese conocimiento pudiese ser todavía responsabilidad única de la universidad sería un error fatal, en una época en que hablamos de conocimiento distribuido, comunidades de conocimiento, redes cognitivas, sinergia interorganizacional, y en general, de nuevos tipos de aprendizaje.

Admitiendo entonces que las universidades de los nuevos espacios (como la Unión Europea o el Mercosur) tienen hoy un papel importante, pero lejos de aquel propio del pasado, hay que exigirles que cumplan a cabalidad con sus funciones centrales —de investigación, docencia y extensión— pero en un nuevo entorno de gran exigencia, altamente competitivo y cooperativo al mismo tiempo, en el cual la velocidad es un elemento crucial. Para ello las universidades —sobre todo las subnacionales (regionales, departamentales, provinciales e incluso comunitarias, como en el sur de Brasil)— deben reafirmar su pertenencia y su pertinencia (Boisier, 1994). La “pertenencia”, entendida como la incrustación en una comunidad local, es clave para afianzar la identidad de la universidad; en un mundo abierto y competitivo la “marca”, la “denominación de origen”, contribuye de manera crucial a que se la distinga entre miles de competidores¹⁰ y es clave para obtener apoyo y respaldo económico de la comunidad, que “siente” como suya una universidad que ha sido capaz de poner de relieve su “pertenencia”. La “pertinencia”, entendida como la adecuación entre el quehacer universitario y las necesidades de corto y largo plazo de la localidad en la cual está inserta y a la cual pertenece socialmente, se relaciona con la “excelencia”, otra palabra clave en este ámbito. Difícilmente la Universidad del Comahue (Argentina) o la Universidad Austral (Chile) o la Universidad de Santa Cruz do Sul (Brasil) pueden ser centros de excelencia académica en todos los campos disciplinarios. Necesariamente la especialización será la vía para alcanzar el estatus de

universidad nacional,¹¹ importante a la hora de captar “clientes” y recursos.

Según Pérez (2004), los factores que refuerzan o debilitan el aporte de las universidades a la competitividad de su entorno son:

Las características del entorno: nivel de desarrollo económico y tecnológico; entorno empresarial y organizativo; dotación y uso de capital humano; especialización de la economía e intensidad tecnológica.

— Las características de las universidades: recursos humanos y financieros; especialización científica; cultura organizacional y valores predominantes; eficiencia, productividad y calidad docente y de investigación.

— El funcionamiento de los enlaces: sistema de investigación, desarrollo e innovación; difusión de los resultados; financiamiento de dichas actividades.

La pregunta clave es, por cierto, en qué pueden contribuir las universidades a que “su” territorio, sobre la base del conocimiento, se posicione mejor en la globalización. La respuesta es múltiple, como se verá a continuación.

i) En materia de formación

— Preparar a más ciudadanos para asimilar más conocimientos y para participar en un proceso de cambio permanente y rápido.

— Mejorar el capital humano, formando más científicos e ingenieros fuertemente imbuidos de valores.

— Mejorar la inserción laboral de los egresados, dándoles una formación que fomente la vocación empresarial y que les prepare para contribuir al proceso de innovación.

ii) En investigación y desarrollo (I+D)

— Reforzar la investigación: más investigación y de mejor calidad.

— Reforzar la conexión entre innovación y empresa.

iii) En relación con el cambio estructural de la economía

— Apoyar la creación de empresas de base tecnológica mediante “incubadoras” y otros mecanismos.

¹⁰ Nadie sabe más de esto que los productores de vino.

¹¹ Por ejemplo, un brillante egresado de la educación media en Chile que quisiese estudiar Medicina Veterinaria, elegiría con toda seguridad como primera opción la Universidad Austral de Chile en la ciudad de Valdivia, porque es un establecimiento que en esa carrera profesional ostenta el más alto rango académico del país y, por lo tanto, se constituye en ese campo en una “universidad nacional”.

- Apoyar la mejora tecnológica de las empresas y los sectores existentes mediante programas sistemáticos de transferencia tecnológica.

iv) *En relación al desarrollo regional*

- Contribuir a las estrategias locales y regionales para el desarrollo del territorio en la contemporaneidad (conocimiento más valores).

Este último punto requiere ampliación y profundización. ¿Qué significa “contribuir a las estrategias...”? ¿Cuál puede ser este aporte? Parece evidente que no puede limitarse a contribuciones a nivel microeconómico, esto es, a nivel de empresas o actividades; el nivel mesoeconómico parecería ser el apropiado para concretar los aportes.

Si se admite que tanto el crecimiento económico de un territorio como su desarrollo son procesos colectivos y sinérgicos, se sigue que el logro de ambos presupone una forma de coordinación de los diversos agentes involucrados (tomadores de decisiones), de manera que la matriz de decisión resultante muestre una elevada coherencia interna y una dirección preestablecida.

Esta coordinación es por definición horizontal y heterárquica, ya que de otra forma sería una imposición. ¿Cómo llegar a ese resultado? La respuesta parece encontrarse en el campo de la lingüística, es decir en el uso de la palabra, el discurso y la conversación para crear un futuro y para generar consenso social.

Esto no puede sino ser el resultado de un complejo proceso para introducir en el cuerpo colectivo una energía externa, una forma de “negentropía” que hemos denominado “sinergia cognitiva”, definida como un conocimiento científico compartido por la mayoría (aunque no necesariamente por la totalidad) de los agentes sociales, acerca de la naturaleza y dinámica de los procesos de cambio social que se dan en el territorio: el crecimiento y el desarrollo, estructuralmente diferentes pero no del todo independientes (Boisier, 2000). En síntesis, esto equivale a descubrir y a adoptar dos cuerpos cognitivos que “empoderan” al colectivo para intervenir contemporáneamente en la promoción tanto del crecimiento como del desarrollo.

Se trata en primer lugar de adoptar en la práctica diaria una visión territorial que permite entender el territorio, cualquiera sea su escala, como i) un sistema; ii) un sistema abierto, y iii) un sistema abierto y complejo. No es muy sencillo, pero en definitiva no hay nada que inventar desde el punto de vista cognitivo, sólo adaptar conocimiento ya creado, viniendo por cierto toda clase de rigidez mental.

En segundo lugar, hay que abrir espacio mental para un segundo marco cognitivo, nuevo, que permite entender cuáles son hoy día los factores determinantes tanto del crecimiento como del desarrollo y bajo qué modalidad de relación sistema/entorno ellos se producen.

Esto lleva, en apretada síntesis, a sostener que el crecimiento de un territorio depende ahora de seis factores: i) la acumulación de capital; ii) la acumulación de progreso técnico; iii) la acumulación de capital humano; iv) la demanda externa; v) los efectos territorialmente diferenciados del cuadro de política macroeconómica, y vi) el proyecto nacional o proyecto país y su desdoblamiento territorial. Como se anticipó más atrás, siendo los agentes decisores, en su mayoría, externos al territorio, es legítimo sostener que desde este punto de vista el crecimiento subnacional constituye esencialmente un proceso exógeno. Puede agregarse, desde el punto de vista sistémico, que el crecimiento territorial es una función de la interacción del sistema y su entorno.

Por otro lado, y considerando el carácter estrictamente endógeno del desarrollo territorial, puede sostenerse que este proceso depende de la sinapsis y de la sinergia que opera entre seis subsistemas pertenecientes al sistema territorial en cuestión y que definen su complejidad: i) el subsistema de acumulación; ii) el subsistema axiológico; iii) el subsistema de toma de decisiones; iv) el subsistema de procedimientos; v) el subsistema organizacional, y vi) el subsistema subliminal. El desarrollo es visto entonces como una emergencia sistémica o como una propiedad evolutivamente emergente de un sistema territorial complejo.

En tercer lugar, como ha sido insinuado en varias oportunidades, ambos procesos territoriales de cambio están profundamente articulados con el nuevo entorno territorial, en un complejo de procesos que están cristalizando en la actualidad y que se asocian al surgimiento de tres nuevos escenarios para los territorios: un nuevo escenario contextual (apertura externa e interna), un nuevo escenario estratégico (nueva geografía y nuevas modalidades de gestión) y un nuevo escenario político (modernización del Estado y nuevas funciones de gobierno subnacional).

Parece evidente, admitida incluso *a priori* la validez de las hipótesis anteriores, que entender estos temas es un requisito indispensable para minimizar los errores de las intervenciones o, a la inversa, para maximizar las probabilidades de éxito de ellas.

En la práctica, todo esto se transforma en un verdadero imperativo docente, de investigación y de

extensión para las universidades locales. Son ellas las instituciones privilegiadas, pero no las únicas, para desarrollar permanentemente estos conceptos, para entregarlos en programas contemporáneos de formación de pregrado y posgrado —en este último caso, en programas dirigidos al tema del desarrollo territorial— y para difundirlos a un público más amplio. Después de todo,

Dror (1994) tiene mucha razón al sostener que se “requieren elites de gobernación democráticas, y adecuadamente cualificadas para representar el futuro y los intereses de la humanidad, y para perfeccionar el eslabón entre conocimiento y poder. Al mismo tiempo deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación con temas complejos”.

V

Conclusiones

El proceso de globalización produce importantes cambios en la geografía de la producción, no sólo manufacturera, sino en su acepción más amplia, incluyendo actividades como la agricultura y el turismo. La libre circulación del capital en nuevos espacios ampliados de comercio y los procesos de reconversión a los que se ven empujados los territorios, sumados a las innovaciones tecnológicas, generan nuevos mapas productivos, con sus inevitables balances de pérdidas y ganancias.

Las nuevas actividades en nuevos espacios abren posibilidades ciertas de generar procesos de crecimiento local, los cuales pueden servir de base y entorno para procesos más complejos de desarrollo local endógeno. Que los procesos de crecimiento se asimilen o no a los modelos comentados —distritos industriales, concen-

tración geográfica de empresas, cambio endógeno— dependerá de la calidad de la respuesta local, influenciada a su vez por la catálisis que los sistemas locales de investigación y desarrollo, principalmente las universidades, puedan introducir en el medio local.

El papel de las universidades subnacionales, especialmente, resulta de la mayor importancia, no sólo en términos de la transferencia tecnológica a procesos fabriles y organizacionales. El aporte crucial de las universidades debe manifestarse en su contribución a la creación y difusión de marcos cognitivos nuevos, contemporáneos y pertinentes para dar respaldo científico a las intervenciones de la propia sociedad sobre los dos procesos de cambio social más importantes para ella misma: el crecimiento y el desarrollo territorial.

Bibliografía

- Bauman, Z. (2000): *Globalization: The Human Consequences*, Nueva York, Columbia University Press.
- Bateson, G. (2002): *Espíritu y materia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bianchi, P. y L.M. Miller (1999): *Innovación y territorio*, México, D.F., Editorial JUS.
- Boisier, S. (1987): Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina, *Estudios internacionales*, N° 78, Santiago de Chile, Universidad de Chile, abril-junio.
- _____. (1991): *Política económica, organización social y desarrollo regional*, quinta edición, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- _____. (1994): Universidad, desarrollo regional e inteligencia social, *EURE*, vol. 20, N° 60, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____. (2000): *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Talca, Editorial de la Universidad de Talca.
- _____. (2002): *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*, Santiago de Chile, inédito.
- _____. (2003a): Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?, *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información*, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____. (2003b): Knowledge society, social knowledge, and territorial management, *Regional Development Studies*, vol. 9, Nagoya, Japón, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
- _____. (2003c): *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Brunner, J.J. (2002): Conclusiones de la Reunión técnica “El futuro de la educación superior en Colombia”, Bogotá, D.C., Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)/Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)/Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), borrador.
- Buarque, S. (1999): *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, Recife, Brasil, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Buitelaar, R. (2000): *¿Cómo crear competitividad colectiva?*, Santiago de Chile, CEPAL, enero, inédito.

- Dror, Y. (1994): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- García Canclini, N. (1999): *La globalización imaginada*, Buenos Aires, PAIDOS.
- Garofoli, G. (1995): *Desarrollo económico, organización de la producción y territorio*, en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (comps.), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Guimaraes, J.P. (1997): Local economic development: the limitation of theory, en B. Helmsing y J. Guimaraes (comps.), *Locality, State and Development*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).
- Haddad, P.R. (s/f): *Relatorio sobre o desenvolvimento humano do MERCOSUL*, Belo Horizonte, Brasil.
- Helmsing, B. (2000): *Externalities, Learning and Governance Perspectives on Local Economic Development*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).
- Krugman, P. (1991): *Geography and Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Krugman, P. y M. Fujita (2004): The new economic geography: past, present and the future, *Investigaciones regionales*, N° 4, Barcelona, Asociación Española de Ciencia Regional.
- Maddison, A. (1991): *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*, Barcelona, Ariel Historia.
- Medina, J. (2002): *Por un nuevo liderazgo para facilitar el desarrollo de comunidades y cultura del conocimiento en la formación avanzada*, Cali, Colombia, Universidad del Valle, inédito.
- Méndez, R. (1993): Las políticas regionales de innovación en la promoción del desarrollo, *EURE*, vol. 19, N° 58, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001): *Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision-Makers*, París.
- Paz, O. (1993): *La llama doble*, Barcelona, Seix Barral.
- Pérez, F. (2004): La mejora de la competitividad: la contribución de las universidades, ponencia presentada en la Jornada sobre "La competitividad en la sociedad del conocimiento y las instituciones de ciencia y tecnología" (Valencia, España, 31 de mayo de 2004).
- Perroux, F. (1950): Economic space: theory and applications, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 64, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- PNUD/OIT/UNOPS/EUR (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo/Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos/EUR) (2002): *Las agencias de desarrollo local*, Nueva York.
- Porter, M. (1998): Clusters and the new economics of competition, *Harvard Business Review*, vol. 76, N° 6, noviembre-diciembre, Boston, Harvard Business School.
- Ramos, J. (1997): Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales, LC/R.1743, Santiago de Chile, CEPAL.
- Reich, R. (1993): *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del Siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.
- Roelandt, T.J.A. y P. den Hertog (1999): Cluster analysis and cluster-based policy making in OECD countries: introduction to the theme, *Boosting Innovation: the Cluster Approach*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Silva, I. (2003): *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, serie Gestión pública, N° 33, LC/L.1882-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.
- Simmies, J. (1997): *Innovation, Networks and Learning Regions?*, Regional Policy and Development, N° 18, Londres, J. Kingsley Publishers.
- Storper, M. (1997): *The Regional World*, Londres, The Guilford Press.
- Torrijos, V. (2000): La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones, *Desafíos*, N° 2, Bogotá, D.C., Universidad del Rosario.
- Vaillant, M. (1997): Pradera, frontera y puerto, otra vez, *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Vásquez-Barquero, A. (1999): *Desarrollo, redes e innovación*, Madrid, Ediciones Pirámide.

El procedimiento de solución de controversias de la OMC.

La experiencia de América Latina y el Caribe


Gonzalo Biggs

Este artículo analiza la trascendencia para la región latinoamericana del procedimiento de solución de controversias que, en 1994, aprobó el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC). Su trascendencia proviene del aumento del volumen del comercio internacional de la región y el incremento consiguiente de las controversias comerciales en que participa. El procedimiento se aplica a las controversias entre algunos de los 148 países miembros respecto de las materias que abarca dicho Acuerdo y los 29 acuerdos multilaterales conexos que son su parte integrante. Destaca sus diferencias con las anteriores normas del GATT y los demás procedimientos de solución de controversias internacionales. Describe los acuerdos que han generado el mayor número de controversias —*antidumping*, de subvenciones y medidas compensatorias, y de salvaguardias—, comenta la política de Estados Unidos y detalla las controversias en que han participado los países latinoamericanos, con especial referencia a la experiencia de Brasil.

Gonzalo Biggs

Abogado,

Socio de Figueroa y Valenzuela, Abogados

 gbiggs@fivalabogados.cl

I

Introducción

De todos los organismos internacionales existentes, el más importante para América Latina, en nuestra opinión, es la OMC. Según un autor, sería el organismo internacional de mayor gravitación económica en el mundo.¹

Su importancia está asociada a las reformas macroeconómicas y de apertura comercial del decenio de 1980, que convirtieron al comercio internacional en el motor principal del desarrollo económico de la región latinoamericana, y cuyo volumen prácticamente se triplicó en diez años.² En efecto, en 1994 las exportaciones e importaciones de la región sumaban 323.000 millones de dólares y, en 2004, se elevaron a 860.000 millones. Paralelamente, el aumento del volumen del comercio mundial en el mismo período estuvo acom-

pañado, como es lógico, del aumento consiguiente de las controversias o diferencias comerciales internacionales. Estos distintos factores explican la importancia crítica para los países de la región del procedimiento que administra el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC.³

Este artículo analiza la trascendencia para la región latinoamericana del mencionado procedimiento o Entendimiento sobre solución de diferencias en la OMC (al que en adelante llamaremos Entendimiento) y que abarca los temas siguientes: evolución histórica e institucionalidad; innovaciones y comparación con otros procedimientos; política de Estados Unidos; controversias más frecuentes; experiencia de los países latinoamericanos y del Caribe; experiencia de Brasil, y conclusiones.

II

Evolución histórica e institucionalidad de la omc

1. Antecedentes

En 1946 la Conferencia de Bretton Woods dio nacimiento al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Organización Internacional del Comercio o, según su sigla en inglés, ITO (International Trade Organization). Esta trilogía de instituciones tuvo por objeto promover las inversiones para el desarrollo y regular las balanzas de pagos y el comercio internacional, respectivamente. La creación de la ITO fue negociada por las Naciones Unidas y culminó en la Car-

ta de La Habana de 1948. Paralelamente, la liberación de los aranceles comerciales fue regulada por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, más conocido como GATT, cuya aplicación y supervisión fue asignada a la ITO. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos rechazó establecer la ITO, con lo cual quedó vigente el GATT pero sin esa institucionalidad. Esa vigencia, además, fue solo provisional por cuanto el Acuerdo nunca obtuvo el número de ratificaciones exigido por su estatuto.⁴ Estos vacíos los llenaron la secretaría temporal que creara las Naciones Unidas y que, con el tiempo, se convirtió en secretaría permanente, y el artículo XXV que estableció

□ El autor ha sido incluido a propuesta del Gobierno de Chile en la lista indicativa de expertos no gubernamentales de la OMC. Fue panelista en el reclamo de Canadá contra Estados Unidos por los derechos compensatorios provisionales aplicados a las importaciones de madera blanda, y en el reclamo de Brasil y otros países contra las Comunidades Europeas por sus subsidios al azúcar.

¹ Véase *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence* (Jackson, 1999, p.101).

² El comercio exterior representó en 2004 el 44% del PIB de la región (CEPAL, 2004, p. 8, y CEPAL, 1994, p. 39).

³ El OSD fue establecido por el artículo 2 del Entendimiento que se aprobó en Marrakech junto con la creación de la OMC.

⁴ El artículo XXVI del GATT exigió para la entrada en vigencia del Acuerdo la aceptación de los gobiernos enumerados en el Anexo H cuyos territorios representarían el 85% del comercio exterior total de los territorios de esos gobiernos. El plazo fijado por esta disposición expiró sin que se lograra esa aceptación. Véase Petersmann (1997, vol. II, p.46).

un mecanismo de reuniones de las partes contratantes para asegurar la ejecución del Acuerdo, las que al actuar colectivamente se llamarían Partes Contratantes.

Además de exhibir esta débil institucionalidad, el GATT nació con dos grandes limitaciones. La primera fue la escasa presencia de países en desarrollo, ya que solo había siete de ellos entre los 23 miembros originales del GATT. De América Latina, los miembros originales y suscriptores del Acuerdo fueron Brasil, Chile y Cuba.⁵

La segunda limitación fue que su actividad estuvo limitada exclusivamente a la regulación de los aranceles aduaneros del comercio de bienes entre los países industrializados, sobre la base de los principios de trato nacional y de nación más favorecida. A pesar de estas limitaciones, el GATT logró subsistir y perdurar durante prácticamente 50 años. Además, a través de sus ocho rondas de negociaciones, pudo adoptar decisiones, resoluciones y protocolos que le permitieron evolucionar y ampliar su radio de acción, su representatividad y, muy gradualmente, sus responsabilidades hacia los países en desarrollo.

2. Las controversias bajo el GATT

Las controversias bajo el GATT en el período 1948-1994 del GATT se rigieron por sus artículos XXII y XXIII, los que, como se explica más adelante, permanecen vigentes. Estos artículos establecieron el derecho de los Miembros a formular, en los términos allí indicados, consultas o reclamos relativos a la aplicación del Acuerdo. Sin embargo, no establecieron un procedimiento para administrar las controversias; y entregaron a las Partes Contratantes —y no a órganos independientes— la autoridad para resolver esas controversias. Tampoco se contempló un procedimiento de apelación.

Durante las etapas iniciales, las disputas eran sometidas directamente a las Partes Contratantes; posteriormente, las resoluciones fueron entregadas a grupos de trabajo de hasta 20 delegados o representantes de los gobiernos —inclusive de las partes en disputa— cuyas recomendaciones se entregaban a las Partes Contratantes para su decisión final. En 1952 se establecieron paneles para resolver los reclamos fundados en el citado artículo XXIII y se acordó el principio según el cual se presume que una medida que infringe los acuerdos contraídos constituye un caso de nulidad

⁵ Véase el preámbulo del GATT de 1947, en *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los textos jurídicos* (GATT, 1994, p. 504). Las próximas citas al Acuerdo sobre la OMC y a los acuerdos conexos, todos aprobados en Marrakech, se refieren a dicha publicación.

o menoscabo de los beneficios conferidos por las normas del GATT. En virtud de esta modificación, los miembros de los paneles ya no podían provenir de las partes en disputa, pero sus recomendaciones continuaban siendo entregadas a la decisión final de las Partes Contratantes. Las sucesivas resoluciones adoptadas a partir de 1952 suplieron la falta de un procedimiento definido y culminaron en 1989 con la aprobación de una nueva normativa, más elaborada y objetiva, que rigió hasta el término de la Ronda Uruguay.⁶

Sin embargo, el hecho de que las decisiones finales exigieran el consenso de todas las Partes Contratantes, inclusive de las partes en disputa, significó que, en definitiva, las controversias se resolvieran por la vía diplomática o política. Durante el período 1948-1994 se resolvieron 196 disputas, pero solo en un caso se autorizó la suspensión de concesiones por incumplimiento de las obligaciones de un Miembro bajo el Acuerdo.⁷

3. Estructura institucional de la OMC

Antes de la actual y aún no concluida Ronda Doha, la Ronda Uruguay fue la última ronda de negociación del GATT y la primera en un país en desarrollo. Culminó con la reunión de Marrakech, de 15 de abril de 1994, y la aprobación por los 124 países participantes y las Comunidades Europeas⁸ del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la creación de la OMC (al que en adelante llamaremos Acuerdo sobre la OMC), y de 29 acuerdos multilaterales conexos, 28 decisiones ministeriales y declaraciones, cuatro acuerdos plurilaterales⁹ y un entendimiento respecto de compromisos financieros.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay se desarrollaron a nivel político y de ministerios de comercio. Sin embargo, la solución de las controversias generadas por la aplicación de los acuerdos respectivos han sido y son materias fundamentalmente jurídicas, como lo explicamos más adelante.

En contraste con la fragmentación que imperó bajo el GATT, en que no todas las partes ratificaron los mismos acuerdos (por ejemplo, dos tercios de los miembros no suscribieron los acuerdos de la Ronda

⁶ Decisión de las Partes Contratantes del GATT, de 12 de abril de 1989, que aprobó normas y procedimientos para la solución de diferencias (OMC, 1995, p. 638).

⁷ Véase Petersmann (1997, vol. II, p. 46).

⁸ En la nomenclatura de la OMC se utiliza la denominación "Comunidades Europeas" para referirse a la Unión Europea, especialmente en relación con los procesos de solución de controversias. Por ese motivo en este artículo aparecen ambas denominaciones.

⁹ Los cuatro acuerdos comerciales plurilaterales solo obligan a los países que los ratificaron.

Tokyo de 1979), el Acuerdo sobre la OMC y los acuerdos conexos aprobados en Marrakech constituyen un acuerdo global integrado cuyos textos son igualmente obligatorios para la totalidad de los Miembros.¹⁰ La normativa de la OMC se extiende no solo al comercio de bienes y servicios sino también a los subsidios, salvaguardias, medidas *antidumping*, normas de origen y demás materias comprendidas en los 29 acuerdos mencionados. La OMC es una organización con personalidad jurídica internacional —lo que no fue el caso del GATT— y tiene la responsabilidad de supervisar la aplicación del acuerdo principal y sus acuerdos conexos, incluido por cierto el Entendimiento.¹¹

Los 148 países miembros siempre forman parte de los tres principales órganos de la OMC —la Conferencia Ministerial, el Consejo General y el Órgano de Solución de Diferencias (OSD)— y están representados en ellos. Esta original modalidad asegura el carácter multilateral y la representatividad de las decisiones de dichos órganos:

- i) la Conferencia Ministerial está conformada por los representantes ministeriales de los Estados Miembros. Se reúne cada dos años y tiene autoridad para resolver todos los asuntos comprendidos en los acuerdos multilaterales adoptados en Marrakech;
- ii) el Consejo General está conformado por los representantes acreditados en Ginebra de los gobiernos de los mismos Estados Miembros. En los intervalos entre las reuniones de la Conferencia Ministerial desempeña las funciones de esta. Se reúne con la frecuencia que considera procedente y administra y supervisa los distintos Consejos establecidos por el Acuerdo (comercio de servicios, mercancías y aspectos comerciales relacio-

nados con la propiedad intelectual)¹² y desempeña además, cuando procede, las funciones de Órgano de Solución de Diferencias;

- iii) el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) está conformado por los mismos representantes del Consejo General. Administra las normas y procedimientos del Entendimiento y la solución de las diferencias que surjan de la aplicación de los acuerdos multilaterales abarcados. Sus funciones, como se ha dicho, son desempeñadas por el Consejo General. Se reúne mensualmente, puede tener su propio presidente y aprobar las normas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones;¹³ y
- iv) una Secretaría a cargo de un Director General que es designado por la Conferencia Ministerial y que, a su vez, designa al personal, se desempeña como jefe del personal y establece sus deberes y condiciones de servicio. Tanto el Director General como el personal de la Secretaría son funcionarios internacionales y no responden a las instrucciones de gobierno alguno.¹⁴

En las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, cada miembro tiene un voto. La práctica del GATT y de la OMC es que las decisiones se adoptan por consenso, el cual se produce cuando ningún Miembro presente en las reuniones en que estas se adoptan se opone formalmente a ellas. Así, una ausencia o abstención no impide el consenso. A falta de consenso y salvo disposición en contrario, las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo se adoptan por la mayoría de los votos emitidos.¹⁵ La disposición en contrario, o excepción a esta regla, son las decisiones del OSD, que solo pueden adoptarse por consenso.¹⁶

III

El procedimiento de la OMC para la solución de diferencias

Algunas innovaciones de la OMC en el procedimiento de solución de diferencias, que lo distinguen de cualquier otro procedimiento internacional similar y que explican su eficiencia y eficacia, son entre otras las re-

ferentes a la obligatoriedad y exclusividad de su jurisdicción, el carácter multilateral, la automaticidad, el

¹⁰ Artículo II (2) y (3) del Acuerdo sobre la OMC.

¹¹ Véase los artículos VIII y III del Acuerdo sobre la OMC.

¹² Véase el artículo IV(5) del Acuerdo sobre la OMC.

¹³ Véase el artículo IV(3) del Acuerdo sobre la OMC.

¹⁴ Véase el artículo VI del Acuerdo sobre la OMC.

¹⁵ Véase el artículo IX (I) del Acuerdo sobre la OMC.

¹⁶ Véase el Artículo 2 (4) del Entendimiento.

predominio de la ley en la resolución de las controversias, la preferencia por soluciones no contenciosas, el bajo costo, la rapidez y las modalidades de cumplimiento y ejecución de las resoluciones.

1. Jurisdicción

La jurisdicción de la OMC es obligatoria, exclusiva, excluyente y multilateral.

Todo país Miembro que considera que otro Miembro ha infringido sus obligaciones bajo la OMC o sus acuerdos conexos, o que sus beneficios han sido menoscabados o anulados, tiene el derecho de iniciar —mediante las consultas correspondientes— el procedimiento de solución de diferencias.¹⁷ En ciertos casos, un Miembro con un interés comercial sustancial puede —con la aceptación del Miembro solicitante— asociarse a las consultas¹⁸ y procedimientos posteriores.

El Miembro emplazado, a su vez, está obligado a responder y no puede —como en otros organismos— cuestionar con éxito esa jurisdicción, por cuanto esta ya fue aceptada cuando ratificó el Acuerdo sobre la OMC y los acuerdos multilaterales conexos. Esta particularidad debe contrastarse con los procedimientos de otros tribunales internacionales donde los cuestionamientos a la jurisdicción y otras incidencias son frecuentes y pueden retrasar u obstaculizar por años la resolución del fondo de una controversia.

La jurisdicción es también exclusiva y excluyente en el sentido de que cualquier infracción a los acuerdos de la OMC solo puede ser juzgada o reparada conforme a sus normas y procedimientos.¹⁹ Un país Miembro no puede demandar a otro o pretender reparaciones por tales infracciones ante una jurisdicción o mediante procedimientos, nacionales o internacionales, distintos de aquellos establecidos por el sistema de la OMC y el Entendimiento.

El procedimiento es también multilateral en un doble sentido. En primer lugar, porque una vez infringido o cuestionado un acuerdo, el afectado no puede, legítimamente, responder con acciones unilaterales sin incurrir, a su vez, en una infracción. Su única acción posible debe canalizarse a través del procedimiento multilateral de la OMC. En segundo lugar, porque cada etapa del procedimiento debe ser aprobada por el OSD que está integrado por los representantes del conjunto

de los Miembros de la OMC. Así, por ejemplo, la iniciación de consultas, la formación y fallo de un panel, el fallo del Órgano Permanente de Apelación (en adelante Órgano de Apelación) o las resoluciones que aprueban la suspensión de concesiones u obligaciones, deben ser aprobadas por el OSD. Además, una vez iniciado el procedimiento, cualquier solución acordada mutuamente entre las partes debe ser concordante con la OMC y sus acuerdos conexos, y notificarse al OSD y Comités correspondientes. Esto último permite que otros Miembros puedan cuestionar las consecuencias que esa solución bilateral pueda tener sobre los acuerdos multilaterales respectivos.²⁰

2. Resolución de diferencias: predominio de la ley. Descripción de los órganos pertinentes

Un cambio radical respecto del GATT ha sido el reemplazo de procedimientos en que prevalecían los acuerdos políticos y diplomáticos por uno en que las controversias son resueltas por tribunales independientes conforme a los hechos y la ley pertinente.

La ley aplicable es el conjunto de acuerdos conexos al Acuerdo sobre la OMC y del cual son una parte integrante. El GATT de 1994 es uno de estos acuerdos conexos que, a su vez, incluye al GATT de 1947 y las decisiones, los procedimientos y la práctica consuetudinaria de sus Partes Contratantes.²¹

Los paneles se forman a petición del país reclamante y deben ser aprobados por el OSD, a menos que por consenso este decida no hacerlo.²² Son integrados por tres personas independientes altamente calificadas, funcionarios gubernamentales o no, que no pueden ser nacionales de las partes en la diferencia o de los terceros países que, por tener un interés sustancial, participan en la controversia, a menos que las partes acuerden lo contrario.²³ Sus nombres son propuestos por la Secretaría y solo pueden ser rechazados por razones imperiosas.²⁴ Si no hay acuerdo, son designados por el Director General, en consulta con el Presidente del OSD.²⁵

Los paneles tienen el derecho de recabar la información que sea pertinente a la controversia planteada, de cualquier individuo u organización que esté dentro

¹⁷ Entendimiento, artículo 4 (4).

¹⁸ Entendimiento, artículo 4 (11).

¹⁹ Entendimiento, artículo 23 (1) y (2).

²⁰ Entendimiento, artículo 3 (6).

²¹ Artículo XVI (1) del Acuerdo sobre la OMC.

²² Entendimiento, artículo 6.

²³ Entendimiento, artículo 8 (1) y (3).

²⁴ Entendimiento, artículo 8 (6).

²⁵ Entendimiento, artículo 8.

de la jurisdicción de un país Miembro, sin otro requisito que el de informar previamente a sus autoridades. A su vez, los países Miembros están legalmente obligados a proveerla y negarse a hacerlo justifica una inferencia negativa por parte del panel respecto de ese Miembro.²⁶

El Órgano de Apelación está integrado por siete personas de prestigio reconocido y competencia acreditada en derecho, comercio internacional y la temática de los acuerdos abarcados en general. Ellas no pueden estar vinculadas a gobierno alguno y actúan solo tres, conforme a un turno ya determinado.²⁷ Son designadas por el OSD, duran en funciones un período de cuatro años, renovable una sola vez, y representan en general la composición de la OMC.²⁸ Solo las partes pueden recurrir de apelación. Los terceros que hayan notificado al OSD un interés esencial en el asunto pueden presentar comunicaciones por escrito y ser oídos.²⁹

El Órgano de Apelación solo examina cuestiones de derecho o las interpretaciones legales que el panel efectúa de un caso.³⁰ El análisis y evaluación de los hechos y de la prueba incumbe exclusivamente al panel. Sin embargo, se ha resuelto que la consideración de la prueba por un panel es una cuestión de derecho y, por lo tanto, revisable por el Órgano de Apelación. Además, se ha opinado que el GATT, el Acuerdo sobre la OMC y sus acuerdos conexos son parte integrante del derecho internacional público y, por lo tanto, están regidos por los principios generales del derecho internacional.³¹ Conforme a ello, el Órgano de Apelación invoca regularmente las reglas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y particularmente su artículo 31.³²

Las resoluciones de los paneles y del Órgano de Apelación no aplican el principio *stare decisis* del derecho anglosajón, según el cual los tribunales están obligados a aplicar el derecho establecido en fallos

anteriores sobre unas mismas materias. Los paneles y el Órgano de Apelación de la OMC adoptan sus decisiones libremente, conforme al mérito de los hechos y del derecho aplicable en cada caso. Sin embargo, en la práctica, aunque no sean obligatorios, los fallos anteriores son siempre analizados y considerados prolijamente en cada resolución que se adopta. Constituyen, además, una fuente principal de información para aquellos países que proyectan presentar un reclamo ante la OMC.

Los países miembros deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos sean concordantes con las obligaciones contraídas bajo el Acuerdo de la OMC y acuerdos conexos.³³ La existencia de una legislación contraria a esos acuerdos —por ejemplo, que sea violatoria del trato nacional o del procedimiento de aplicación de derechos compensatorios—, justifica que un Miembro solicite su modificación o derogación. Ejemplo de ello ha sido el reclamo de varios países, entre ellos Brasil, México y Chile contra Estados Unidos por la llamada Enmienda Byrd del 2000, que modificó la legislación de ese país y autorizó el pago directo de los derechos compensatorios a los denunciantes de importaciones supuestamente subvencionadas o a precios de *dumping*. El fallo, comentado más adelante, acogió el reclamo y estableció que dicha enmienda era contraria a, e incompatible con, las disposiciones del Acuerdo antidumping (ADP), del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC) y del GATT de 1994.³⁴

La jurisprudencia ha distinguido, sin embargo, entre la legislación contraria e imperativa —que sí sería reclamable— de aquella que, aunque también contraria, es meramente facultativa o discrecional, que no lo sería.

3. Automaticidad o regla del consenso inverso o negativo

En contraste con las resoluciones de los órganos del GATT —que para tener validez requerían del consenso de las Partes Contratantes, con lo cual un solo Miembro podía impedir la formación de un panel o la adopción o cumplimiento de un fallo—, en la OMC rige la norma del consenso inverso. Esto significa que las resoluciones del OSD tienen efecto automático a menos que exista consenso por parte de los Miembros en

²⁶ Entendimiento, artículo 13.

²⁷ Entendimiento, artículo 17 (1) y (3).

²⁸ Entendimiento, artículo 17 (2) y (3).

²⁹ Entendimiento, artículo 17 (4).

³⁰ Entendimiento, artículo 17 (6).

³¹ Debra Steger cita la opinión del Órgano de Apelación en el caso de la gasolina (documento WT/DS2/AB/R, de 20 de mayo de 1996, p. 17), según la cual las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC que establecieron dicha organización no pueden ser consideradas "clínicamente aisladas" del derecho internacional público (Steger, 2005).

³² El artículo 31 (1) de la Convención de Viena dice: "Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

³³ Artículo XVI (4) del Acuerdo sobre la OMC.

³⁴ Documentos WT/DS217/AB/R y WT/DS234/AB/R y resolución del OSD de 27 de enero de 2003.

contra de su adopción. Como es obvio, el consenso de los Miembros para rechazar la formación de un panel, la aprobación de un fallo o la suspensión de concesiones jamás se ha producido. En cambio, en el GATT bastaba el rechazo de esas resoluciones por parte de un Miembro para impedir el consenso, lo que al final obligaba a las partes a negociar una solución política. Esta innovación, entre otras, explica la rapidez y expedición de los procedimientos de la OMC. Tenemos, así, que cuando un país solicita consultas o la formación de un panel arbitral, las resoluciones del OSD a favor o en contra tienen efecto inmediato, a menos que exista consenso en contra. Lo mismo rige para las resoluciones del OSD respecto de los fallos de los paneles arbitrales,³⁵ los del Órgano de Apelación,³⁶ o los que aprueban suspender concesiones u otras obligaciones cuando la parte reclamada no cumple lo resuelto por dicho Órgano.³⁷ En todos estos casos, las resoluciones pertinentes solo pueden ser revocadas si existe consenso de los Miembros en contra de su adopción.

4. Preferencia por soluciones no contenciosas

El primer objetivo del procedimiento es lograr una solución mutuamente aceptable y positiva para las partes en la diferencia.³⁸ Conforme a ello, el procedimiento no puede iniciarse por una vía directamente contenciosa sino que debe comenzar, imperativamente, con una mera consulta que se notifica al OSD y el Miembro al cual se dirige está obligado a responder. Esta consulta es confidencial y solo cuando fracasa puede solicitarse la formación de un panel. Sin perjuicio de esto, el procedimiento permite y facilita que las partes puedan, con sujeción a sus reglas —incluida la notificación al OSD— solucionar sus diferencias bilateralmente en cualquiera de sus etapas posteriores.

5. Costos

En contraste con otros mecanismos, los procedimientos ante la OMC tienen un bajo costo. Las partes no pagan por administración, gastos de secretaría u honorarios de árbitros. La totalidad de estos costos son asumidos por la Organización con cargo a su presupuesto general.³⁹

³⁵ Entendimiento, artículo 6 (1).

³⁶ Entendimiento, artículo 16 (4).

³⁷ Entendimiento, artículo 22 (6).

³⁸ Entendimiento, artículo 3 (7).

³⁹ Entendimiento, artículo 8 (11).

En las controversias internacionales, sin embargo, los mayores costos son los legales y en esto la OMC también difiere de otras entidades. Desde octubre de 2001 opera el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC. Este Centro es un organismo internacional público e independiente, con personalidad jurídica propia, que en enero de 2005 contaba con 37 países miembros (10 de países industrializados y 27 de países en desarrollo). Está basado en Ginebra y su objetivo es proporcionar asesoría legal, a precios razonables, a los países en desarrollo en los temas de la OMC, especialmente en la solución de diferencias. Su actual presidente fue con anterioridad asesor legal de la OMC. Hasta enero de 2005, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela habían recibido la asesoría legal del Centro en algunas de sus controversias ante la OMC. En ciertos casos, esta asesoría fue proporcionada directamente por el Centro; en otros, por un asesor legal externo.⁴⁰

6. Rapidez

Una vez iniciada una consulta, el procedimiento tiene un cronograma preestablecido y muy estricto, cuyas eventuales prórrogas solo pueden ser autorizadas por el OSD. En la práctica, si se le compara con otros procedimientos internacionales, el de la OMC es el más rápido y también el más flexible. Su flexibilidad proviene, entre otros factores, de que se inicia con una gestión no contenciosa —la consulta— y que la mayoría de las consultas terminan con el acuerdo mutuo de las partes o la mera expiración del plazo sin que alguna de las partes solicite la formación de un panel.⁴¹ La excepción, por lo tanto, es la persistencia de los desacuerdos y su solución por un panel. Inclusive, en algunos casos las partes resuelven de mutuo acuerdo sus diferencias aun después de constituido un panel.

El cronograma es de 60 días para la consulta,⁴² y de seis meses, desde la fecha de la formación del panel, para que este emita su fallo, o informe cuando no hay apelación. Salvo una prórroga del OSD,⁴³ en ningún

⁴⁰ www.acwl.ch.

⁴¹ Desde el 1 de enero de 1996 al 22 de octubre de 2004 habían ingresado 317 consultas y solo en 129 casos éstas llevaron a la formación de un panel (véase OMC, 2004a, p. 48).

⁴² Entendimiento, artículo 4 (7).

⁴³ A instancias de la parte reclamante, el trabajo del panel puede suspenderse hasta por 12 meses y, en tal caso, los plazos establecidos en el procedimiento se prorrogarán por el período de esa suspensión; pero si los trabajos se suspendieran por más de 12 meses cesarán las funciones del panel. Véase Entendimiento, artículo 12 (12).

caso el período que transcurre entre el establecimiento del panel y la distribución del informe por el OSD a los Miembros puede exceder de nueve meses, y de doce meses cuando hay apelación.⁴⁴ Cuando hay apelación, el fallo debe distribuirse dentro de los 60 días desde que se notifica formalmente la decisión de apelar.⁴⁵

Una vez adoptado el fallo por el panel o el Órgano de Apelación, el Miembro afectado deberá informar al OSD su propósito de cumplir con las decisiones adoptadas. De no cumplirlas de inmediato, deberá hacerlo dentro de un término prudencial que normalmente no podrá exceder de 15 meses desde la fecha del fallo del panel o del Órgano de Apelación. Sin embargo, cuando el panel o el Órgano de Apelación haya prorrogado los plazos para la emisión de los fallos respectivos, el plazo adicional se añadirá al período de 15 meses con la salvedad de que, a menos que las partes convengan en que concurren circunstancias excepcionales, el período total no podrá exceder de 18 meses desde la mencionada fecha.⁴⁶

7. Cumplimiento o ejecución

Si el panel o el Órgano de Apelación resuelve que la medida reclamada es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendará que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo, y podrá sugerir la forma de hacerlo.⁴⁷

Si hay desacuerdo respecto de las medidas de cumplimiento o su compatibilidad con un acuerdo abarcado, esa diferencia se resolverá conforme al mismo procedimiento y, de ser posible, por el panel que intervino originalmente y dentro de los 90 días tras serle sometido el asunto.⁴⁸ Si el Miembro afectado o perjudicado por el fallo no cumple dentro del plazo prudencial con las medidas acordadas, ese Miembro, si así se lo pide la otra parte, deberá negociar una compensación mutuamente aceptable. La compensación es, además, voluntaria, en el sentido de que el país puede negarse, en cuyo caso vale la suspensión indefinida de las concesiones hasta que el país cumpla, y en caso de otorgarse, debe ser compatible con los acuerdos pertinentes.⁴⁹ Si dentro de 20 días de expirado el plazo

prudencial acordado ello no ha ocurrido, cualquiera de las partes que haya recurrido al procedimiento de solución de diferencias podrá pedir al OSD que se suspendan temporalmente al Miembro afectado las concesiones u otras obligaciones resultantes de los acuerdos abarcados.⁵⁰

Las suspensiones o represalias se autorizarán por el OSD hasta que se haya suprimido la medida declarada incompatible con el acuerdo abarcado o hasta que el Miembro afectado ofrezca solucionar la anulación o menoscabo o llegar a una solución mutuamente satisfactoria.⁵¹ Sin embargo, el Miembro afectado puede impugnar el nivel de la suspensión propuesta o los procedimientos seguidos, en cuyo caso la diferencia se someterá al arbitraje del panel original si estuviera disponible o, de no estarlo, de un árbitro designado por el Director General.⁵² Por otra parte, el nivel de suspensión de concesiones u otras obligaciones que autorice el OSD debe ser equivalente al nivel de anulación o menoscabo del acuerdo infringido.⁵³

En los diez años de vigencia de la OMC ha habido solo seis casos en que el cumplimiento de una resolución final del Órgano de Apelación ha sido cuestionado y ha requerido que el OSD autorice la suspensión de concesiones u otras obligaciones en contra del miembro infractor. De estos seis casos, tres han involucrado, según se indica más adelante, a países latinoamericanos.

8. Algunas insuficiencias

Una de las insuficiencias del procedimiento es que este no contempla el otorgamiento de medidas precautorias o provisionales que aseguren a la parte reclamante los resultados de la controversia. Además, las decisiones finales de los paneles o del Órgano de Apelación solo rigen para el futuro y no desde la fecha en que se cometió la infracción recurrida.

Respecto a las compensaciones o suspensión de concesiones u otras obligaciones que podrán imponerse a un Miembro infractor para dar cumplimiento a las resoluciones del OSD, estas deben ser equivalentes al nivel de la anulación o menoscabo de los acuerdos infringidos.⁵⁴ El problema con esta exigencia de proporcionalidad es que tiene un impacto mínimo sobre

⁴⁴ Entendimiento, artículo 12 (8) y (9) y artículo 20.

⁴⁵ Entendimiento, artículo 17 (5).

⁴⁶ Entendimiento, artículo 21 (3).

⁴⁷ Entendimiento, artículo 19 (1).

⁴⁸ Entendimiento, artículo 21 (5).

⁴⁹ Entendimiento, artículo 22 (1).

⁵⁰ Entendimiento, artículo 22 (2).

⁵¹ Entendimiento, artículo 22 (8).

⁵² Entendimiento, artículo 22 (6).

⁵³ Entendimiento, artículo 22 (4).

⁵⁴ Entendimiento, artículo 22 (4).

un país industrializado cuando el reclamante es un país en desarrollo. Además, la suspensión de concesiones aumenta los aranceles aplicables al país sancionado y, por consiguiente, eleva el precio de las importaciones que deberán pagar los consumidores del país importador. Finalmente, quizás la limitación más seria es que el OSD carece de imperio, esto es, de la facultad de aplicar medidas coercitivas para hacer cumplir sus decisiones. Esta limitación debe contrastarse con la norma del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que otorga valor ejecutivo dentro de todos los Estados Miembros de esa entidad a los laudos arbitrales dictados conforme a las disposiciones del convenio constitutivo del CIADI.⁵⁵

9. Comparación con otros mecanismos

En comparación con otros procedimientos de solución de controversias internacionales, el de la OMC es el más eficiente. Es un procedimiento o código de reglas objetivo, rápido, predecible, de bajo costo y que — pese a las limitaciones ya mencionadas— responde de manera efectiva a las necesidades de los países en desarrollo. Con anterioridad, era difícil o improbable que un reclamo comercial de un país en desarrollo pudiera prosperar ante los tribunales de un país industrializado o, durante sus primeras décadas, ante los órganos del GATT. El cambio más fundamental ha sido el reemplazo de un sistema en que predominan consideraciones políticas, por uno administrado por órganos independientes que deben aplicar un estatuto jurídico que reconoce y protege la igualdad de derechos de todos sus Miembros. Esto significa — como veremos— que actualmente cualquier país en desarrollo puede reclamar con éxito el incumplimiento por un país industrializado de sus obligaciones con la OMC.

Dos ejemplos, entre muchos, que no habrían sido posibles bajo el GATT, son ilustrativos de los beneficios que la OMC ha traído a los países latinoamericanos.

El primero fue el reclamo de Costa Rica contra Estados Unidos por sus restricciones y salvaguardias a las importaciones de productos textiles. El Panel acogió el reclamo y resolvió que Estados Unidos no demostró que las exportaciones de Costa Rica fueran un daño serio o amenaza real o actual a su industria interna y que, por lo tanto, sus restricciones infringie-

ron los artículos 6.2 y 6.4 del Acuerdo Textil. Además, al no otorgar trato preferente a las reexportaciones de Costa Rica, las medidas estadounidenses infringieron el artículo 6.6 d) del mismo Acuerdo.⁵⁶

El segundo fue el reclamo del Perú contra las Comunidades Europeas, por impedirle utilizar la designación “sardinias” en sus exportaciones de esta especie, aduciendo que no coincidía con la descripción europea; este reclamo fue acogido por el Órgano de Apelación. El fallo resolvió que las normas europeas infringían el artículo 2.4 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el artículo XVI(4) del Acuerdo sobre la OMC, que exige a los países asegurar que su legislación, reglamentación y procedimientos administrativos guarden conformidad con las obligaciones impuestas por acuerdos conexos como el mencionado.⁵⁷

El dinamismo y la amplia jurisdicción del procedimiento de la OMC contrastan con aquellos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ); del CIADI, cuyo Consejo de Administración está encabezado por el Presidente del Banco Mundial, y de los que administró el GATT hasta 1995.

La CIJ administra exclusivamente controversias entre Estados y estos pueden formular reservas o rechazar su jurisdicción obligatoria. La OMC también administra controversias entre Estados pero, en contraste con la CIJ, no admite reservas⁵⁸ ni que pueda cuestionarse la jurisdicción de sus órganos de solución de controversias. Distinta es la situación de la CIJ, donde 58 de sus miembros, incluidos cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han rechazado su jurisdicción obligatoria.⁵⁹ Su desempeño tampoco ha sido trascendente. En efecto, desde 1947 hasta 2004, esto es, en más de 57 años, la CIJ ha dictado solamente 61 fallos y 23 opiniones consultivas.

Respecto del CIADI, su jurisdicción se limita a las controversias entre algunos de sus 148 Estados Miembros y un nacional o inversionista de esos Estados. Desde su creación, en octubre de 1966, hasta el fin del año fiscal 2004, tenía registrados 159 casos y los juicios concluidos o pendientes eran 86.⁶⁰

⁵⁵ Véase el artículo 54 del Convenio sobre Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados que dio origen al CIADI.

⁵⁶ Documento WT/DSB/M/29 y resolución del OSD de 25 de febrero de 1997.

⁵⁷ Documento DS/231/AB/R y resolución del OSD de 26 de noviembre de 2002.

⁵⁸ Artículo XVI(5) del Acuerdo sobre la OMC.

⁵⁹ Véase Petersmann (1997, p.23.)

⁶⁰ CIADI (2004, p.4).

En cuanto al GATT, en casi 50 años —desde 1948 a 1994—, se resolvieron 196 reclamos.⁶¹ Las anteriores cifras deben compararse con las 317 consultas in-

gresadas y 129 paneles formados en la OMC en ocho años, desde 1996 hasta el 22 de octubre de 2004, según se detalla más adelante.⁶²

IV

La política estadounidense

La política estadounidense desde la época del GATT hasta la OMC ha sido de consistente apoyo al libre comercio y rechazo a las prácticas desleales.⁶³ Esta política ha estado fuertemente influenciada por la dramática experiencia de la crisis de 1930 y las erradas políticas que la precipitaron y que incluyeron, entre otras, a la ley Smoot-Hawley, ejemplo histórico del proteccionismo comercial más primitivo.⁶⁴

Sin perjuicio de lo anterior, fuertes grupos de presión, con gran influencia política, han perpetuado la protección de industrias —particularmente en el sector agrícola— que no podrían haber subsistido en un verdadero régimen de libre comercio.⁶⁵ Ejemplos de esto son, entre otros, la industria del azúcar⁶⁶ y del algodón. Paralelamente, la contingencia política ha llevado a los gobiernos a adoptar, de tiempo en tiempo, medidas de protección en favor de determinadas industrias. Ejemplo de ello fue la reciente alza de los aranceles sobre las importaciones de acero, la cual motivó un reclamo ante la OMC que comentamos más adelante.

Aunque el apoyo al libre comercio se mantiene en lo sustancial, los fallos adversos de los órganos de la OMC han hecho surgir, como veremos, fuertes cuestionamientos de distintos sectores de Estados Unidos a sus procedimientos y resoluciones.

Sin perjuicio de lo mencionado, un informe del gobierno estadounidense de 1997 entregó su irrestricto apoyo al procedimiento de la OMC y, concretamente, al trámite de las consultas, señalando: *las nuevas reglas del procedimiento de disputas nos permiten obtener con frecuencia el cumplimiento de los acuerdos de la OMC sin que jamás tengamos que acudir a la resolución de un panel*. A continuación, el informe apoyó su conclusión con la cita de siete casos que fueron resueltos de esta manera.⁶⁷

Por otra parte, hasta hace poco, la opinión pública y sectores políticos estadounidenses no concebían que las decisiones de sus autoridades administrativas o judiciales en materias comerciales o de inversiones pudieran ser revocadas o modificadas por tribunales internacionales. Cuando esto sucede, surge un ambiente de rechazo hacia lo que se percibe como una intromisión inaceptable en la soberanía del país. Este cambio se produce muy gradualmente. Primero, con motivo de algunas resoluciones de los tribunales arbitrales establecidos bajo el acuerdo bilateral de libre comercio de 1987 con Canadá y, posteriormente, con algunos de los fallos de los tribunales establecidos bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del CIADI y, finalmente, de la OMC. Algunas de estas experiencias han provocado hostilidad hacia las jurisdicciones internacionales que son percibidas como contrarias a la soberanía nacional y se argumenta que la interpretación de la legislación de Estados Unidos solo corresponde a sus propios tribunales y no a burócratas sin

⁶¹ OMC (1995, pp. 771-787).

⁶² OMC (2004a, p. 48).

⁶³ Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, Estados Unidos aceptó derogar la sección 301 de su ley de comercio de 1974 que lo autorizaba para aplicar represalias unilaterales en contra de aquellas prácticas de otros países consideradas restrictivas o discriminatorias para el comercio de Estados Unidos. Bajo esta ley fueron aplicadas represalias a países latinoamericanos en no menos de once casos. Brasil fue uno de los países más afectados por estas medidas. (Véase Husted, 1995, p. 261).

⁶⁴ La ley Smoot-Hawley de 1930 elevó los aranceles comerciales de Estados Unidos a los niveles más altos de su historia. Como consecuencia hubo una drástica caída del comercio exterior y se aceleró la depresión. (Véase Columbia Electronic Encyclopedia, 2003.)

⁶⁵ El apoyo a la agricultura en los países de la organización de cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue estimado en 350.000 millones de dólares en 2003, de los cuales Estados Unidos, la Unión Europea y Japón representaron colectivamente cuatro quintos. (Véase OCDE, 2004).

⁶⁶ La protección a la industria del azúcar sería un obstáculo a la aprobación de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países de Centroamérica. (Véase Barrionuevo y Becker, 2005, p. C1.)

⁶⁷ Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos, Informe sobre las prioridades de expansión del comercio, citado por Horlick (1998, p. 685.) Cita en cursiva traducida del inglés por el autor.

rostro, escondidos en Ginebra. Estas reacciones y defensas de la soberanía, curiosamente, coinciden con las antiguas experiencias —ya en parte superadas— que nuestra región ha tenido con el Fondo Monetario Internacional, las condicionalidades de los organismos financieros internacionales y las políticas unilaterales de algunos países.

Las actuales críticas fueron enunciadas al discutirse el acuerdo de la OMC con la afirmación de que *las decisiones de las ciudadanías y sus legítimos representantes quedarán seriamente restringidas por una burocracia y órganos de solución de disputas ubicados en Ginebra que trabajarán en secreto sin las garantías de debido proceso y la participación ciudadana que establecen las legislaciones y jurisdicciones nacionales*.⁶⁸

En concordancia con estas reservas, una resolución del Senado de marzo de 2003, conocida como “propuesta Dole”, estableció una Comisión de cinco miembros que deberá revisar las resoluciones de los paneles y del Órgano de Apelación adversas a Estados Unidos e informar de ello al gobierno. Concretamente, la Comisión deberá determinar si los mencionados órganos de la OMC han excedido su autoridad o mandato, han agregado obligaciones o reducido los derechos de Estados Unidos bajo los acuerdos de Marrakech, han actuado arbitraria o caprichosamente o se han desviado de la norma del artículo 17.6 del Acuerdo ADP (que hace prevalecer en las investigaciones *antidumping* las resoluciones de las entidades nacionales sobre aquellas de los órganos de la OMC).⁶⁹

Una resolución posterior de la Cámara de Representantes rechazó el fallo del Órgano de Apelación que estableció que las salvaguardias a las importaciones de acero no eran compatibles con los acuerdos de la OMC.⁷⁰ Sin embargo, con posterioridad, el gobierno estadounidense ha dado cumplimiento a dicho fallo.

Una crítica más general provino de ambas ramas del Congreso respecto de la interpretación de los acuerdos *antidumping* (ADP), sobre subsidios y medidas compensatorias (SMC) y sobre salvaguardias (SVG). Se recomendó al Presidente que se asegurara de que en los procedimientos de la OMC se observaran o aplicaran las diversas medidas que allí se mencionan, incluyendo, entre otras, que el artículo 17.6 del Acuerdo ADP —que hace prevalecer las decisiones de las jurisdicciones na-

cionales sobre las de los órganos de la OMC— se aplique no solo a las investigaciones *antidumping* sino también a las investigaciones sobre subvenciones y salvaguardias.⁷¹ Según un autor, con el cual concordamos, esta última interpretación no tendría base legal.⁷²

Contradice las anteriores aprensiones el informe de 30 de julio de 2003 de la Oficina General de Contabilidad estadounidense (General Accounting Office-GAO). Según ese informe, la mayoría de los expertos consultados, tanto del sector público como del privado, opina que la OMC no habría excedido su autoridad en la aplicación del Acuerdo ADP, que todos sus Miembros son tratados de la misma manera y que no se les habrían impuesto nuevas obligaciones o reducido sus derechos. Sin embargo, las reglas sobre causalidad y circunstancias imprevisibles en materia de salvaguardias fueron consideradas confusas.⁷³

Las críticas desde círculos académicos y profesionales también han sido fuertes y persistentes. Una opinión muy difundida, pero no apoyada por la realidad, es que los paneles han estado resolviendo casi universalmente en contra de los Estados Unidos durante muchos años.⁷⁴ Sin embargo, el citado informe de la GAO afirma que 11 de 13 reclamos de países Miembros en contra de la compatibilidad de distintas leyes comerciales de Estados Unidos con la normativa de la OMC fueron rechazadas y que en 21 determinaciones de autoridades locales en investigaciones *antidumping* o sobre subvenciones, el número de rechazos contra las determinaciones estadounidenses fue equivalente al número de rechazos contra las determinaciones de otros países.⁷⁵

Un rechazo frecuente es el que despierta el llamado “activismo judicial”, o adopción por los órganos de la OMC de resoluciones sobre materias no legisladas, ambiguas, contradictorias o que no fueron acordadas en Marrakech. Según los críticos, los paneles o el Órgano de Apelación deberían abstenerse de resolver materias de esta naturaleza y entregar su resolución a los órganos políticos de la OMC.⁷⁶

Los anteriores comentarios no han cambiado, sin embargo, el apoyo de sucesivos gobiernos estadounidenses a la OMC, que se ha manifestado, entre otras

⁶⁸ Testimonio de Ralph Nader ante el 104º Congreso de Estados Unidos, en 1994. La cita en cursiva fue traducida del inglés por el autor.

⁶⁹ Resolución del Senado N° 676, de 20 de marzo de 2003.

⁷⁰ Resolución de la Cámara de Representantes N° 445, de 18 de noviembre de 2003.

⁷¹ Resolución concurrente del Senado y la Cámara de Representantes N° 243, de 15 de julio de 2003.

⁷² Jackson (1999, p. 90).

⁷³ GAO (2003, p. 30).

⁷⁴ Ragosta, Joneja y Zeldovich (2003, p. 750). Cita traducida del inglés por el autor.

⁷⁵ GAO (2003, p. 12).

⁷⁶ Ragosta, Joneja y Zeldovich (2003, p. 751).

conductas, en su cumplimiento —aunque con atrasos y cuestionamientos discutibles— de las resoluciones adversas. A ello se agrega que Estados Unidos ha sido el mayor usuario del sistema. Hasta mayo de 2005, había participado como reclamante, reclamado o tercero, con una sola excepción, en todas las controversias resueltas por el Órgano de Apelación.⁷⁷ Este hecho por sí solo confirmaría, en nuestra opinión, el apoyo de Estados Unidos a la OMC.

V

Las controversias más frecuentes

Las controversias más frecuentes en que han participado los países latinoamericanos, como demandantes o como demandados, han sido generalmente sobre la aplicación de los acuerdos conexos sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC), *antidumping* (ADP), sobre salvaguardias (ASG), así como de determinadas secciones del GATT de 1994. Estos acuerdos son parte integrante del Acuerdo sobre la OMC y vinculantes para todos sus Miembros.⁷⁹ Coincidentemente, las críticas de algunos sectores estadounidenses a las resoluciones de los órganos de la OMC han estado dirigidas principalmente, como veremos, a la forma como se han aplicado e interpretado estos tres acuerdos conexos.

1. Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC)

Existe subvención cuando hay una contribución financiera de un gobierno u organismo público en el territorio de un Miembro o alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y con ello se otorga un beneficio.⁸⁰ Subvenciones prohibidas son las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación y las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, en ambos casos como condición única o entre otras varias condiciones.⁸¹ A los Miembros les está prohibido originar, mediante algunas de las subvenciones mencionadas, efectos desfavorables que causen daño

Una perspectiva estadounidense bastante equilibrada ha sido la del profesor John Jackson. Él cita dos opiniones que, según estima, resumirían el actual debate. La primera sería del jefe demócrata Tip O'Neill, para quien "todo en política es local". La segunda sería del economista Peter F. Drucker, para quien "todo en economía es internacional". Para Jackson, conciliar estas dos percepciones es el futuro gran desafío de las relaciones comerciales internacionales.⁷⁸

a la producción nacional, o anulación o menoscabo de las ventajas resultantes directamente del GATT de 1994 (en particular de las concesiones ya consolidadas) o perjuicio grave a los intereses de otro Miembro.⁸²

Los Miembros solamente pueden aplicar derechos compensatorios después de iniciada y concluida una investigación que haya acreditado la existencia, grado y efectos de la supuesta subvención. Las investigaciones deben iniciarse a solicitud escrita de una rama de la producción nacional o, excepcionalmente, por la autoridad, cuando esta tenga pruebas suficientes de la existencia de una subvención, del daño y de la relación causal entre las importaciones subvencionadas y el supuesto daño.⁸³ Por derecho compensatorio se entiende "un derecho especial percibido para neutralizar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de un producto, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo VI del GATT de 1994".⁸⁴

2. Acuerdo *antidumping* (ADP)

El Acuerdo ADP establece que las medidas *antidumping* se aplicarán en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994,⁸⁵ y en virtud de investigaciones

⁷⁷ Smith (2004), citado en Shaffer (2005).

⁷⁸ Jackson (1999, p. 104).

⁷⁹ Artículo II (2) del Acuerdo sobre la OMC.

⁸⁰ Artículos 1.1 y 1.2 del Acuerdo SMC.

⁸¹ Artículo 3.1 a) y b) del Acuerdo SMC.

⁸² Artículo 5 del Acuerdo SMC.

⁸³ Artículos 10 y 11 del Acuerdo SMC.

⁸⁴ Nota 36 al Artículo 10 del Acuerdo SMC. El artículo VI del GATT 1994 se refiere a los derechos *antidumping* y derechos compensatorios.

⁸⁵ Las circunstancias que menciona el artículo VI del GATT son que el producto introducido al mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal cause o amenace causar un daño importante a una rama de producción existente en una parte contratante o retraso de manera importante la creación de una rama de producción nacional.

iniciadas y realizadas en conformidad con el mismo Acuerdo.⁸⁶ Para tales efectos, considera que un producto es objeto de *dumping* “si se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador”.⁸⁷ En términos similares al Acuerdo SMC, el Acuerdo ADP exige, como requisito para la aplicación de derechos compensatorios, la realización de una investigación previa por una rama de la producción nacional o, por excepción y cuando las circunstancias así lo justifiquen, por la propia autoridad.⁸⁸

Horas antes de que concluyera la Ronda Uruguay, Estados Unidos logró incorporar una disposición que ha generado bastante controversia.⁸⁹ Se trata del artículo 17.6 que establece que los paneles, al evaluar los hechos en un reclamo ADP, deberán determinar si las autoridades locales han establecido adecuadamente los hechos y realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos. Si los paneles así lo establecen, esa evaluación no podrá invalidarse, aunque el panel hubiera llegado a una evaluación distinta. En otras palabras, prevalece la evaluación de los hechos realizada por las autoridades locales sobre aquella que hagan los tribunales de la OMC. Agrega el artículo mencionado que el panel deberá, además, interpretar las disposiciones pertinentes del Acuerdo ADP conforme a las reglas consuetudinarias del derecho internacional público. Sin embargo, si concluye que esas disposiciones se prestan a diversas interpretaciones admi-

sibles, deberá preferir aquella interpretación que favorezca la medida adoptada por las autoridades locales.⁹⁰

3. Acuerdo sobre salvaguardias (ASG)

El ASG reglamenta la aplicación de las medidas de salvaguardia previstas en el artículo XIX del GATT de 1994⁹¹ y establece que un Miembro solo podrá aplicar tales medidas si dicho Miembro ha determinado, con arreglo al ASG, que las importaciones de un producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de la producción nacional que entrega productos similares o directamente competidores. El ASG, sin embargo, no menciona “las circunstancias imprevistas” que podrían haber causado las importaciones excesivas conforme al artículo XIX del GATT, lo cual ha generado controversias respecto de cuál disposición o acuerdo prevalece.

Las medidas solo pueden adoptarse después de una investigación por las autoridades competentes de ese Miembro y con arreglo a un procedimiento público preestablecido.⁹² Su aplicación, además, será solamente en tanto sean necesarias para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste⁹³ y no pueden durar más de cuatro años, salvo que haya prórroga.⁹⁴ El Acuerdo estableció un Comité de Salvaguardias bajo la autoridad del Consejo de Comercio de Mercancías que vigila y supervisa su aplicación.⁹⁵

⁸⁶ Artículo 1 del Acuerdo ADP.

⁸⁷ Artículo 2.1 del Acuerdo ADP.

⁸⁸ Artículos 1 y 5 del Acuerdo ADP.

⁸⁹ Petersmann (1997, p. 54, nota 98).

⁹⁰ Artículo 17.6 ii) del Acuerdo ADP.

⁹¹ Una de las medidas de salvaguardia que menciona el artículo XIX es la siguiente: cuando, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante, las importaciones de un producto en el territorio de esa parte

contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan daño o amenazan causar daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.

⁹² Artículo 3 del ASG.

⁹³ Artículo 5 (1) del ASG.

⁹⁴ Artículo 7 (1) del ASG.

⁹⁵ Artículo 13 (1) del ASG.

VI

La experiencia de América Latina y el Caribe⁹⁶

Desde el 1 de enero de 1996 hasta el 22 de octubre de 2004, habían ingresado 317 consultas a la OMC que llevaron a la formación de 129 paneles para 159 disputas.⁹⁷ Estos paneles emitieron 90 fallos de los cuales 59 fueron apelados y, por lo tanto, en 31 casos las partes aceptaron lo resuelto por el panel.⁹⁸ Respecto de las consultas, 188 terminaron por acuerdo mutuo de las partes o, las diferencias, por distintas razones, fueron resueltas y no fue necesaria la formación de un panel.

De estas consultas, la mayoría fueron hechas por los países industrializados, 204 como reclamantes y 191 como reclamados. Los países en desarrollo, en cambio, formularon 136 consultas y fueron objeto de 122.⁹⁹

Las consultas más frecuentes han sido en materia de *antidumping*, de subvenciones y medidas compensatorias, y de salvaguardias.

Respecto de *antidumping*, desde 1995 los países que han aplicado el mayor número de medidas han sido India (279), Estados Unidos (211), la Unión Europea (193) y Argentina (139); y han sido objeto del mayor número de estas medidas China (272), la Unión Europea y sus países miembros (213) y la República de Corea (110).¹⁰⁰

Respecto de subvenciones y medidas compensatorias, durante el período 1995-2003, fueron notificadas 168 investigaciones y las principales fueron aplicadas por Estados Unidos (69) y la Unión Europea (42).¹⁰¹ Por otra parte, los países que han aplicado el mayor número de salvaguardias han sido India (8), Estados Unidos (6) y Chile, la República Checa y Filipinas, con 5 cada uno.

En cuanto al cumplimiento de los fallos de los paneles o del Órgano de Apelación, en general, la gran mayoría se ha cumplido dentro del plazo razonable establecido por el artículo 21.3 del Entendimiento.¹⁰²

La excepción han sido los casos en que las partes no estuvieron de acuerdo y la parte favorecida debió solicitar la autorización del OSD para suspender concesiones u otras obligaciones respecto del infractor. Desde 1995, estos casos han sido seis y los siguientes tres han involucrado a países latinoamericanos:¹⁰³

- Demandas de Estados Unidos, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y otros países contra las restricciones a las importaciones de bananos de las Comunidades Europeas.
- Demandas de Canadá contra Brasil por las subvenciones al financiamiento de las exportaciones de su aviación civil.
- Demandas de Brasil contra Canadá por las subvenciones a los créditos de exportación y garantías de préstamos a su aviación civil.¹⁰⁴

1. Las consultas

Una consecuencia de la estructura gradual del procedimiento y la preferencia por soluciones no contenciosas es que una gran proporción de las consultas del período 1995-marzo 2005 terminaron con el acuerdo de las partes, sin que fuera necesaria la formación de un panel. Este resultado ha sido destacado por Estados Unidos y la Unión Europea como uno de los grandes éxitos del procedimiento.

Brasil y Argentina han sido los mayores usuarios latinoamericanos del procedimiento de consultas. Brasil ha sido solicitante de 22 y solicitado de 12 consultas, y Argentina ha sido solicitante de 9 y solicitado de 15 consultas.¹⁰⁵

2. Las controversias resueltas por el Órgano de Apelación

Desde el 20 de mayo de 1996 al 19 de mayo de 2005 fueron 68 las controversias resueltas mediante fallos o

⁹⁶ Las cifras de esta sección tienen ligeras discrepancias con las dadas en otras partes de este documento debido a que las fuentes provienen de períodos distintos.

⁹⁷ OMC (2004a, p. 48, nota 93).

⁹⁸ OMC (2004a, p. 49, nota 96).

⁹⁹ OMC (2004a, p. 49, nota 95).

¹⁰⁰ OMC (2004a, pp. 38 y 39, nota 67).

¹⁰¹ OMC (2004a, p. 39, nota 68).

¹⁰² OMC (2004a, p. 49, nota 97), y Entendimiento, artículo 21(3).

¹⁰³ Véase más atrás en el presente artículo el último párrafo de la sección III, apartado 7.

¹⁰⁴ OMC (2004a, p. 49, nota 97).

¹⁰⁵ OMC (2004a, p. 48).

informes definitivos del Órgano de Apelación de la OMC.¹⁰⁶

Aproximadamente un tercio (22) de estos 68 fallos recayeron en controversias en que los países latinoamericanos fueron demandantes o demandados,¹⁰⁷ y en tres de estos 22 casos las controversias fueron entre países latinoamericanos exclusivamente. Por lo tanto, las restantes 19 se produjeron entre países latinoamericanos y países no latinoamericanos.

De las 19 controversias mencionadas, hubo ocho en las que los países latinoamericanos interpusieron sus demandas individualmente y cinco en las que sus demandas fueron interpuestas junto con otros países.

Por otra parte, hubo seis controversias en que los países latinoamericanos fueron los demandados.

El detalle de estas controversias se expone a continuación.

a) *Demandas individuales de países latinoamericanos y del Caribe*

Estas demandas fueron las ocho siguientes y los fallos favorecieron a los demandantes en todos los casos, excepto dos.¹⁰⁸

- i) Costa Rica contra Estados Unidos por sus restricciones a las importaciones de productos textiles; el fallo favoreció a Costa Rica.¹⁰⁹
- ii) Brasil contra las Comunidades Europeas por las restricciones a las importaciones de productos avícolas; el fallo favoreció a las Comunidades Europeas.¹¹⁰
- iii) Brasil contra Canadá por los subsidios a la exportación de su aviación civil; el fallo favoreció a Brasil.¹¹¹
- iv) Perú contra las Comunidades Europeas por el impedimento de utilizar la denominación "sardinias" en sus exportaciones a esa región; el fallo favoreció a Perú.¹¹²

¹⁰⁶ www.wto.org/english/tratop/e/dispu_e/ab_reports_e.html.

¹⁰⁷ Dentro de estos 22 fallos se incluye el del 20 de abril de 2005 que resolvió la controversia de Antigua y Barbuda con Estados Unidos sobre suministro transfronterizo de servicios de apuestas y juego (documento del Órgano de Apelación WT/DS267/AB/R.).

¹⁰⁸ Las excepciones fueron la demanda de Brasil en contra de las Comunidades Europeas por sus restricciones a las importaciones de productos avícolas, y de Antigua y Barbuda contra Estados Unidos por sus restricciones transfronterizas a los servicios de apuestas y juegos. Los fallos favorecieron a las Comunidades Europeas y Estados Unidos, respectivamente.

¹⁰⁹ Documento WT/DS24/AB/R de 20 de marzo de 1997. Este documento y otros con signaturas similares que se citan en adelante corresponden al Órgano de Apelación.

¹¹⁰ Documento WT/DS69/AB/R de 23 de julio de 1998.

¹¹¹ Documento WT/DS70/AB/R de 20 de agosto de 1999.

¹¹² Documento WT/DS231/AB/R de 23 de octubre de 2002.

v) Brasil contra las Comunidades Europeas por la aplicación de medidas *antidumping* a las exportaciones de tubos de acero; el fallo favoreció a Brasil.¹¹³

vi) Argentina contra Estados Unidos por la aplicación de medidas *antidumping* a las importaciones de tubos de acero argentinas para la industria petrolífera; el fallo favoreció a Argentina.¹¹⁴

vii) Brasil contra Estados Unidos por los subsidios a la industria del algodón; el fallo favoreció a Brasil.¹¹⁵

viii) Antigua y Barbuda contra Estados Unidos por restricciones al suministro transfronterizo de servicios de apuestas y juegos; el fallo favoreció a Estados Unidos.¹¹⁶

b) *Demandas de países latinoamericanos junto con otros países*

Estas demandas fueron cinco y todos los fallos favorecieron a los demandantes:

- i) Brasil y Venezuela contra Estados Unidos por sus restricciones a las importaciones de gasolina.¹¹⁷
- ii) Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos contra las Comunidades Europeas por sus restricciones a las importaciones de bananos.¹¹⁸
- iii) Brasil, Chile, México, las Comunidades Europeas y otros países contra Estados Unidos por la llamada Enmienda Byrd.¹¹⁹
- iv) Brasil, las Comunidades Europeas y otros países contra las salvaguardias de Estados Unidos a las importaciones de acero.¹²⁰
- v) Brasil, Australia y Tailandia contra las Comunidades Europeas por sus subsidios al azúcar.¹²¹

c) *Controversias en que los países latinoamericanos han sido los demandados*

Estas controversias han sido seis y, con una sola excepción, los fallos han sido todos desfavorables a los demandados:

- i) Filipinas contra Brasil por la aplicación de medidas compensatorias a las importaciones de coco desecado de Filipinas; el fallo favoreció a Brasil.¹²²

¹¹³ Documento WT/DS219/AB/R de 18 de agosto de 2003.

¹¹⁴ Documento WT/DS268/AB/R de 17 de diciembre de 2004.

¹¹⁵ Documento WT/DS/267/AB/R de 21 de marzo de 2005.

¹¹⁶ Documento WTDS285/AB/R de 20 de abril de 2005.

¹¹⁷ Documento WT/DS2/AB/R, de 20 de mayo de 1996.

¹¹⁸ Documento WT/DS27/AB/R, de 25 de septiembre de 1997.

¹¹⁹ Documento WT/DS217/AB/R, de 27 de enero de 2003.

¹²⁰ Documento WT/DS248/AB/R de 10 de diciembre de 2003.

¹²¹ Documento WT/DS265/AB/R de 19 de mayo de 2005.

¹²² Documento WT/DS22/AB/R de 20 de marzo de 1997.

- ii) Estados Unidos contra Argentina por la aplicación de derechos no contemplados en las listas de concesiones a las importaciones de calzado y prendas de vestir; el fallo favoreció a Estados Unidos.¹²³
 - iii) Canadá contra Brasil por los subsidios de exportación a su industria aeronáutica civil; el fallo favoreció a Canadá.¹²⁴
 - iv) Comunidades Europeas contra Chile por los impuestos aplicados por Chile a las importaciones de bebidas alcohólicas; el fallo favoreció a las Comunidades.¹²⁵
 - v) Comunidades Europeas contra Argentina por salvaguardias a las importaciones de calzado; el fallo favoreció a las Comunidades.¹²⁶
 - vi) Estados Unidos contra México por la aplicación de derechos *antidumping* a las importaciones estadounidenses de jarabe de fructosa; el fallo favoreció a Estados Unidos.¹²⁷
- d) *Controversias entre países latinoamericanos*
Estas controversias fueron las tres siguientes:
- i) México contra Guatemala por la aplicación de medidas provisionales a las importaciones mexicanas de cemento; el fallo favoreció a Guatemala.¹²⁸
 - ii) Argentina contra Chile por el sistema de bandas de precios aplicados a las importaciones de productos agrícolas; el fallo favoreció a Argentina.¹²⁹
 - iii) Honduras contra la República Dominicana por la aplicación dominicana de un impuesto de estampillas a la importación y venta de cigarrillos; el fallo favoreció a Honduras.¹³⁰
- e) *La demanda de Antigua y Barbuda contra Estados Unidos*¹³¹

Nos referimos a esta controversia porque su tema es bastante novedoso —la aplicación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios— y fue una de las últimas resueltas por el Órgano de Apelación. Se trata, además, de la demanda de un país muy pequeño en contra del más poderoso del planeta.

Antigua y Barbuda reclamó en contra de las restricciones aplicadas por Estados Unidos al suministro,

en general, de servicios de apuestas y juegos de azar por Internet, y, en particular, de carreras de caballos. Según la demandante, en la lista de concesiones de acceso a su mercado, aprobada por Estados Unidos,¹³² se mencionaron “otros servicios recreacionales” y que esta referencia debía entenderse que incluía los servicios de apuestas y juegos de azar. Estados Unidos rechazó esa interpretación y señaló que jamás había sido esa su intención por cuanto existían tres leyes federales vigentes que prohibían los juegos de azar entre estados y aun dentro de ciertos estados. Sin embargo, el Panel acogió el reclamo por cuanto estimó que la mencionada lista no había prohibido de manera explícita esos servicios y, además, Estados Unidos no había logrado justificar que las leyes federales invocadas calificaran dentro de la excepción del artículo XIV a) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, esto es, que fueran “necesarias para proteger la moral o mantener el orden público”. Aceptó, además, el reclamo de la parte demandante en contra de la Ley interestatal sobre carreras de caballos, por cuanto concluyó que discriminaba en contra de los proveedores de servicios de apuestas por medios electrónicos remotos.

El Órgano de Apelación revocó parcialmente la resolución del Panel. Por una parte, aceptó la defensa de Estados Unidos y la legitimidad de las restricciones establecidas por las tres leyes federales y resolvió que estaban justificadas por ser “necesarias para proteger la moral o mantener el orden público”. En cambio, confirmó la resolución del Panel y el reclamo de Antigua y Barbuda de que la Ley interestatal sobre carreras de caballos discriminaba en contra de los servicios transfronterizos que entregaba por Internet. Su conclusión fue que Estados Unidos no logró demostrar que las restricciones de la ley mencionada a los proveedores extranjeros de esas apuestas se aplicaran de la misma manera a los proveedores nacionales. Esto último infringía la regla del trato nacional y el propio artículo XIV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

f) *Balance*

Según la información expuesta —excluyendo las tres controversias entre países latinoamericanos— durante el período que va de mayo de 1996 a mayo del 2005, el balance es el siguiente:

— de un total de 19 controversias, los países latinoamericanos han sido demandantes individuales o

¹²³ Documento WT/DS56/AB/R de 22 de abril de 1998.

¹²⁴ Documento WT/DS46/AB/R de 20 de agosto de 1999.

¹²⁵ Documento WT/DS/AB/R de 12 de enero de 2000.

¹²⁶ Documento WT/DS121/AB/R de 12 de enero de 2000.

¹²⁷ Documento WT/DS132/AB/RW de 21 de noviembre de 2001.

¹²⁸ Documento WT/DS60/AB/R de 25 de noviembre de 1998.

¹²⁹ Documento WT/DS207/AB/R de 23 de octubre de 2002.

¹³⁰ Documento WT/DS302/AB/R de 19 de mayo de 2005.

¹³¹ Documento WT/DS285/AB/R de 20 de abril de 2005.

¹³² La lista de concesiones de acceso a su mercado fue aprobada por Estados Unidos conforme al artículo II del GATT, que constituye uno de los acuerdos conexos del Acuerdo sobre la OMC.

- junto con otros países en 13 casos, y demandados en 6 casos;
 - de un total de 13 demandas, los países latinoamericanos han prevalecido en 11 controversias y han perdido 2;
 - de un total de 6 demandas en contra de países latinoamericanos, estos últimos, con una sola excepción, las han perdido todas;
 - de un total de 19 controversias en que los países latinoamericanos fueron demandantes o demandados, los países latinoamericanos prevalecieron en 12, esto es, en dos tercios del total, y perdieron en 7 casos;
 - de las 12 victorias latinoamericanas, 8 correspondieron a juicios ganados por Brasil. Por lo tanto, si se excluye a Brasil, el resto de los países tuvo 4 victorias;
 - de las 7 derrotas latinoamericanas, 2 fueron de Brasil. Por lo tanto, si se excluye a Brasil, los demás países tuvieron 5 derrotas.
- En las cifras anteriores se ha incluido, entre las derrotas, la demanda de Antigua y Barbuda en contra de Estados Unidos, a pesar de que en algunos aspectos fue favorable a la parte demandante, como se explicó antes.

VII

La experiencia de Brasil

1. Resumen

Desde 1996, Brasil ha recurrido de manera consistente y con singular éxito a la OMC para resolver sus disputas comerciales. Junto con Venezuela, fue el reclamante del primer caso planteado ante la OMC —el juicio de la gasolina— y también, junto con otros países, ha sido el reclamante de uno de los últimos casos —el juicio contra las Comunidades Europeas por las subvenciones al azúcar.

Brasil ha participado en 10 controversias ante la OMC. Ha sido demandante en 8 casos y perdido solo uno y, de los 2 en que ha sido demandado, ha perdido uno. En total, 8 victorias y 2 derrotas.

Las dos derrotas de Brasil han sido: en su demanda contra las Comunidades Europeas por las restricciones a las importaciones de productos avícolas; y en la demanda en su contra de Canadá por las subvenciones a la industria aeronáutica que se mencionan más adelante.

Las 10 controversias en que ha participado Brasil aparecen en el cuadro 1.

2. Descripción de las controversias en que ha participado Brasil

A continuación hacemos una breve referencia a los principales juicios en que ha participado Brasil, por considerar que tienen relevancia y utilidad.

a) *Brasil y Venezuela contra Estados Unidos por sus restricciones a las importaciones de gasolina*

Brasil reclamó el 12 de abril de 1995, junto con Venezuela, contra la normativa aprobada por Estados Unidos para las importaciones de gasolina extranjera. En las modificaciones a la Ley de aire limpio de 1990, de este último país, se estableció que en los centros metropolitanos más contaminados debía venderse solamente gasolina limpia o “reformulada”. Los reclamantes sostuvieron que la metodología utilizada por esa ley era discriminatoria y sujetaba a la gasolina importada a un trato menos favorable que el dado a la gasolina nacional. El Órgano de Apelación acogió el reclamo y resolvió que la mencionada normativa era una “discriminación injustificable” y una “restricción encubierta al comercio internacional” prohibida por el artículo XX del GATT de 1994 y ordenó a Estados Unidos modificarla y hacerla consistente con las reglas pertinentes del GATT de 1994.¹³³

b) *Filipinas contra Brasil por las medidas compensatorias aplicadas a las importaciones de coco desecado*

Brasil aplicó medidas compensatorias provisionales y definitivas a las importaciones de coco desecado

¹³³ Documento WT/DS/2/R y resolución del OSD del 20 de mayo de 1996.

CUADRO 1

Resoluciones del Órgano de Apelación en que ha sido parte Brasil

Demandante	Materia	Demandado	Resultado
Brasil y Venezuela	Restricciones a las importaciones de gasolina	Estados Unidos	Favorable a Brasil y Venezuela
Filipinas	Medidas compensatorias a las importaciones de coco desecado	Brasil	Favorable a Brasil
Brasil	Restricciones a las importaciones de productos avícolas	Comunidades Europeas	Favorable a las Comunidades
Brasil	Subvenciones a la exportación de aeronaves	Canadá	Favorable a Brasil
Canadá	Subvenciones a la exportación de aeronaves	Brasil	Favorable a Canadá
Brasil, Chile, México y otros países	Enmienda Byrd (acuerdos <i>antidumping</i> , subsidios y medidas compensatorias)	Estados Unidos	Favorable a Brasil y otros
Brasil	Derechos <i>antidumping</i> a las importaciones de tubos de fundición	Comunidades Europeas	Favorable a Brasil
Brasil, Comunidades Europeas y otros	Subvenciones a las importaciones de acero	Estados Unidos	Favorable a Brasil y otros
Brasil	Subvenciones a la industria del algodón	Estados Unidos	Favorable a Brasil
Brasil y otros	Subvenciones a la industria del azúcar	Estados Unidos	Favorable a Brasil

Fuente: Elaboración propia.

de Filipinas. Sin embargo, el Órgano de Apelación rehusó considerar el reclamo de Filipinas, por razones formales. Estimó que su justificación legal fue equivocada y no estuvo especificada en el mandato pertinente.¹³⁴

c) *Brasil contra las Comunidades Europeas por las restricciones a las importaciones brasileñas de productos avícolas*

La resolución final de esta demanda de Brasil ante la OMC le fue desfavorable.

Brasil afirmó que las Comunidades Europeas no habrían cumplido adecuadamente sus obligaciones de aplicar los aranceles y cuotas de importación de productos avícolas establecidas en un acuerdo bilateral entre ambos países y, por consiguiente, habrían infringido el artículo XXVIII del GATT, que regula las modificaciones a las listas de concesiones. Afirmó, también, que se habría infringido el artículo XIII del GATT, referente a la aplicación no discriminatoria de restric-

ciones cuantitativas, el artículo X del GATT sobre transparencia, diversas disposiciones del contrato de licencia entre ambas partes, las normas sobre trato nacional del GATT y sobre disposiciones de salvaguardia especial del artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura.

El Panel, entre otras consideraciones, resolvió que Brasil no había logrado demostrar que las Comunidades Europeas hubieran faltado a sus obligaciones de administrar adecuadamente las normas sobre aranceles y cuotas de importación de productos avícolas. Apelada la resolución del Panel, el Órgano de Apelación confirmó sus conclusiones con algunas modificaciones. Ambas resoluciones fueron refrendadas por el OSD el 23 de julio de 1998.¹³⁵

d) *Brasil contra Canadá por subvenciones a la exportación de aeronaves civiles*¹³⁶

Brasil y Canadá han tenido un largo diferendo respecto de los subsidios de ambos países a sus respecti-

¹³⁴ Documento WT/DS/22/AB/R y resolución del OSD de 20 de marzo de 1997.

¹³⁵ Documento WT/DS69/AB/R de 23 de julio de 1998.

¹³⁶ Documento WT/DS/70 de 20 de agosto de 1999.

vas industrias aeronáuticas civiles, el que con posterioridad se ha resuelto por mutuo acuerdo de las partes.

Se trata de dos controversias principales y dos controversias subsidiarias surgidas, estas últimas, al no producirse acuerdo respecto del cumplimiento de los fallos respectivos del Órgano de Apelación.

A continuación describimos la demanda interpuesta por Brasil, cuyo fallo favoreció a este país.

Brasil reclamó contra las subvenciones de Canadá y algunas de sus provincias a su industria aeronáutica, debido a que estarían prohibidas por los artículos 3.1 a) y 3.2 del Acuerdo SMC. El panel resolvió el 14 de abril de 1999 que dos de las medidas reclamadas constituían “subvenciones supeditadas *de facto* a los resultados de exportación” y, por lo tanto, prohibidas por los artículos mencionados.

El Órgano de Apelación acogió el reclamo de Brasil y ordenó la eliminación de las medidas cuestionadas. Sin embargo, no hubo acuerdo respecto del cumplimiento del fallo, por lo cual Brasil solicitó autorización para suspender concesiones y otras obligaciones mediante contramedidas conforme a los artículos 22.2 del Entendimiento, 4.10 del Acuerdo SMC y VI(6)(a) del GATT por el equivalente a 3.360 millones de dólares. Esta petición fue rechazada por Canadá y el asunto fue sometido a arbitraje conforme al artículo 22.6 del Entendimiento. La resolución arbitral aprobó la suspensión de concesiones y la adopción de “contramedidas apropiadas” pero resolvió que, conforme al artículo 4.10 del Acuerdo SMC, la suma apropiada era de 247.797.000 dólares, monto por el cual Brasil fue autorizado a efectuar suspensiones. Sin perjuicio de esto último, el árbitro señaló que, conforme al artículo 22.8 del Entendimiento, la suspensión de concesiones u otras obligaciones sería temporal y solo se aplicaría hasta que se hubiera suprimido la medida prohibida. Agregó, también, que sabía que las partes realizaban consultas para llegar a una solución mutuamente satisfactoria y que, dadas las circunstancias del caso y en un contexto más amplio, esa parecía ser la solución más apropiada.¹³⁷

e) *Canadá contra Brasil por subvenciones a la exportación de aeronaves civiles*¹³⁸

Esta demanda de Canadá fue contra el financiamiento subsidiado de Brasil al Programa de incentivos a las exportaciones (PROEX), que fomentaba la exportación de aeronaves civiles, y el panel correspondiente fue establecido el 23 de julio de 1998.

El Órgano de Apelación acogió el reclamo de que los intereses pagados bajo el PROEX constituían una subvención conforme al artículo 1º del Acuerdo SMC. Resolvió que Brasil no había cumplido con sus obligaciones, bajo el artículo 27.4 de dicho Acuerdo, de no aumentar “el nivel de sus subvenciones a la exportación”. Además, por ser subvenciones “supeditadas a los resultados de exportación” le eran aplicables las prohibiciones del artículo 3.1a) del mismo Acuerdo. Enseguida, confirmó la conclusión del panel de que Brasil no había demostrado que las subvenciones a PROEX no hubieran sido utilizadas “para lograr una ventaja importante en las condiciones de los créditos a la exportación”.¹³⁹ En base a estas consideraciones se resolvió que Brasil debía retirar las subvenciones a la exportación de sus aeronaves bajo el PROEX, lo que fue confirmado por el OSD el 20 de agosto de 1999.

Al no haber acuerdo respecto del cumplimiento del fallo por parte de Brasil, Canadá solicitó la formación de un panel conforme al artículo 21.5 del Entendimiento, el cual se estableció el 9 de diciembre de 1999. En su informe, el Panel concluyó que Brasil no había puesto su PROEX en conformidad con el Acuerdo SMC. Brasil apeló y, además, solicitó arbitraje¹⁴⁰ para que se determinara la justificación de las contramedidas solicitadas por Canadá. El Órgano de Apelación confirmó la resolución del Panel de que Brasil no había puesto en conformidad el PROEX con el Acuerdo SMC, lo que fue aprobado por el OSD el 4 de agosto de 2000.

Por otra parte, los árbitros resolvieron que Canadá podía justificar contramedidas hasta por 344 millones de dólares canadienses por año durante seis años y suspender concesiones por ese monto. Esto fue aprobado por el OSD el 12 de diciembre de 2000. En esa misma fecha, Brasil informó al OSD de los cambios efectuados en el PROEX y de la conformidad de este último con el Acuerdo SMC. Sin embargo, Canadá no estuvo de acuerdo y solicitó, por segunda vez, la formación de un panel en virtud del artículo 21.5 del Entendimiento. El Panel, esta vez, concluyó que las revisiones efectuadas por Brasil al PROEX III no eran inconsistentes con el Acuerdo SMC, lo que fue aprobado por el OSD el 23 de agosto de 2001.

¹³⁷ Véanse los artículos VIII y III del Acuerdo sobre la OMC.

¹³⁸ Documento WT/DS46/AB/R de 20 de agosto de 1999.

¹³⁹ Véase el Anexo I del Acuerdo SMC.

¹⁴⁰ Respecto del concepto de arbitraje, véase más atrás la sección III, apartado 7.

f) *Brasil, Chile, México, las Comunidades Europeas y otros países contra Estados Unidos por la Enmienda Byrd*¹⁴¹

La legislación estadounidense del 2000 conocida como Enmienda Byrd, modificó una Ley de aranceles de 1930 y permitió que los derechos de importación recaudados por el Tesoro bajo la legislación *anti-dumping* y sobre derechos compensatorios fueran transferidos a las empresas que hubieran denunciado infracciones a la mencionada legislación.

El Órgano de Apelación resolvió que la Enmienda mencionada sería una medida específica contra el *dumping* o las subvenciones no permitida y contraria a los Acuerdos ADP y SMC. Resolvió que Estados Unidos habría infringido esos Acuerdos y el artículo XVI(4) del Acuerdo sobre la OMC que obliga a los países miembros a asegurar la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que les imponen los acuerdos multilaterales conexos. Al incurrir en estas infracciones, Estados Unidos habría anulado o menoscabado los beneficios conferidos a los reclamantes por esos acuerdos.

Al discrepar las partes respecto de las medidas adoptadas por Estados Unidos para dar cumplimiento al fallo, Brasil solicitó suspender concesiones arancelarias y obligaciones conexas al GATT de 1994, lo que fue sometido a una decisión arbitral. La resolución adoptada estableció que Brasil podía suspender concesiones mediante la imposición de derechos de importación adicionales a una lista definitiva de productos originarios de Estados Unidos. Esta lista abarcaría, anualmente, un valor total de comercio no superior al importe de una determinada ecuación. Esta consideraría la cuantía de los desembolsos bajo la Enmienda Byrd durante el último año del cual se dispusiera de datos sobre los derechos *anti-dumping* o compensatorios pagados por Brasil en ese año, multiplicado por un coeficiente que debería asegurar que el nivel de suspensión sería equivalente al de la anulación o menoscabo de los beneficios que los acuerdos infringidos confirieron a Brasil.¹⁴² Estados Unidos informó que el 3 de marzo de 2005 fue presentada a la Cámara de Representantes una ley que derogaría la Enmienda Byrd.¹⁴³

g) *Brasil contra las Comunidades Europeas por derechos antidumping a las importaciones brasileñas de tubos de fundición maleable*

Brasil reclamó contra las Comunidades Europeas por haber infringido el Acuerdo ADP en su aplicación de derechos *antidumping* a las mencionadas importaciones. Chile participó como tercero interesado y formuló observaciones al fallo.

El Órgano de Apelación resolvió que las Comunidades habrían infringido los artículos 6.2 y 6.4 del Acuerdo ADP al no entregar a los exportadores brasileños, durante el proceso de investigación de la denuncia de *dumping*, la información disponible acerca de los factores enumerados en el artículo 3.4 de ese Acuerdo, que afectarían la producción nacional respectiva. Como estos factores e indicadores económicos influían en el estado de la rama de la producción nacional afectada por el *dumping*, los exportadores brasileños no habrían tenido acceso a una adecuada defensa durante esa investigación. El Órgano de Apelación falló a favor de Brasil por estimar que la entrega oportuna de tal información por parte de las Comunidades Europeas era un componente esencial del proceso y que su omisión no podía sanearse retroactivamente.

h) *Brasil, las Comunidades Europeas y otros países contra Estados Unidos por las salvaguardias a las importaciones de acero*

Las Comunidades Europeas, Brasil y otros países reclamaron en contra de las salvaguardias aplicadas por Estados Unidos a las importaciones de acero por estimar que habrían infringido los artículos XIX 1) a) del GATT de 1994 y 3.1 del Acuerdo SVG. La petición se basó en que Estados Unidos no habría entregado una explicación adecuada y razonada de las “circunstancias imprevistas” que habrían provocado un aumento de las importaciones en cantidad tal que habría causado un daño grave a los productores nacionales pertinentes.

El Órgano de Apelación acogió los reclamos y agregó que la aplicación de salvaguardias a ciertos productos de acero era inconsistente con los requisitos de los artículos 2.1 y 3.1 del Acuerdo SVG, por cuanto Estados Unidos no fundamentó los hechos que apoyaron su determinación respecto del aumento de las importaciones. También, estimó que era inconsistente con los artículos 2.1 y 4.2 del Acuerdo SVG, por cuanto Estados Unidos no cumplió con el requisito de “paralelismo” entre los productos respecto de los cuales las salvaguardias fueron establecidas y los productos a los cuales

¹⁴¹ Brasil fue uno de varios reclamantes. Esta referencia es solo al reclamo de Brasil.

¹⁴² Documento WT/DS217/ABB/BR de 31 de agosto de 2004.

¹⁴³ Información sobre el OSD de 21 de marzo de 2005, contenida en OMC (2005).

fueron aplicadas las medidas.¹⁴⁴ El Órgano de Apelación recomendó, y el OSD acordó que las medidas cuestionadas fueran puestas en conformidad con las disposiciones del Acuerdo SVG y el 4 de diciembre de 2003 la Casa Blanca anunció el término de estas medidas.¹⁴⁵

i) *Brasil contra Estados Unidos por sus subvenciones a la industria del algodón*

El reclamo de Brasil contra los subsidios de Estados Unidos a su industria del algodón fue acogido por el Órgano de Apelación y aprobado por el OSD el 21 de marzo de 2005. Se resolvió que los pagos y apoyo de Estados Unidos a esta industria, estimados en más de 3.000 millones de dólares anuales, infringieron el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo SMC y el GATT de 1994. Constituyeron una “ayuda a un producto básico específico” prohibido por el Acuerdo sobre la Agricultura, y los efectuados durante los años 1999, 2000, 2001 y 2002 excedieron los otorgados en 1992 y quedaron afectos a las acciones de los artículos 5 y 6 del SMC y XVI (1) del GATT de 1994. Además, subvaloraron los precios internos y perjudicaron así al producto importado con infracción del artículo 6(2) ii), y fueron subvenciones prohibidas por los artículos 3.1(b) y 3.2 del Acuerdo SMC, respectivamente. Los créditos y garantías fueron calificados como subvenciones supeditadas a la exportación y, por lo tanto, igualmente prohibidas por el Acuerdo SMC. Se concluyó que las mencionadas medidas no eran compatibles con el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo SMC y que debían ser puestas en conformidad con las disposiciones de estos últimos acuerdos.

j) *Brasil, Australia y Tailandia contra las Comunidades Europeas, por sus subvenciones a la industria del azúcar (2005)*

Una particularidad de esta controversia fue que, además de las partes directamente involucradas, parti-

ciparon como terceros interesados un total de 22 países, entre ellos China, Canadá, Estados Unidos, India, y también países productores de azúcar de África, el Caribe y el Pacífico. Estos últimos, llamados “países ACP”, reciben apoyo financiero de las Comunidades Europeas.

Los reclamantes afirmaron que los subsidios otorgados por las Comunidades Europeas a la industria del azúcar eran superiores a los límites especificados en sus respectivas listas de concesiones, lo cual infringía el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo SMC. De manera especial, los reclamantes sostuvieron que las Comunidades Europeas garantizaban un alto precio al azúcar incluido dentro de las respectivas cuotas de producción, pero que el azúcar que excedía esas cuotas, llamada azúcar C, no podía ser vendida internamente sino que debía ser exportada. Los altos precios pagados a los productores y procesadores permitían financiar la producción y exportación del azúcar C a precios inferiores a sus costos de producción. Además, se afirmó que las Comunidades otorgaban subsidios de exportación a aproximadamente 1,6 millones de toneladas, cuyo valor sería equivalente al de las importaciones recibidas de los países ACP. Al exceder los valores y volúmenes de estas exportaciones los límites comprometidos y acordados, los subsidios de las Comunidades Europeas habrían infringido las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la Agricultura y del Acuerdo SMC.¹⁴⁶

La resolución del Panel acogió los reclamos de los demandantes y fue confirmada por el Órgano de Apelación. Se resolvió que las infracciones de las Comunidades Europeas anulaban o menoscababan los beneficios que el Acuerdo sobre la Agricultura conferían a los demandantes y se recomendó a las Comunidades enmendar su reglamentación sobre el azúcar y conformarla a las disposiciones del mencionado Acuerdo.

¹⁴⁴ Documento WTS251/AB/R y resolución del OSD de 10 de diciembre de 2003.

¹⁴⁵ www.whitehouse.gov.newsrelease.

¹⁴⁶ Artículo 3.3, artículo 8 y artículo 9.1 a) y c) o, en la alternativa, artículo 10.1 del Acuerdo sobre la Agricultura, y artículo I, acápite 1.1, incisos a)1) i) y a)1) iv), e incisos a)2) b) del Acuerdo SMC.

VIII

Conclusiones

Sin perjuicio de que los gobiernos deben siempre priorizar la vía diplomática para resolver sus conflictos comerciales con otros países,¹⁴⁷ el procedimiento de la OMC presenta la ventaja de que, a través de la consulta, pueden lograrse soluciones bastante similares. La información analizada muestra que cuando la consulta fracasa y las controversias son entregadas a la decisión de un panel, en general los resultados han favorecido a los países latinoamericanos. Esto debe atribuirse al hecho de que el procedimiento es predecible y es administrado por tribunales independientes que aplican e interpretan de manera objetiva reglas acordadas multilateralmente.

Dado que las controversias son exclusivamente entre Estados, pero interesan y afectan a intereses privados, es fundamental que los gobiernos mantengan una estrecha coordinación con los exportadores e importadores nacionales. Esta coordinación debería ser constante y no surgir solamente ante una determinada controversia. Su objetivo debe ser la prevención, de manera de anticipar los problemas y así poder adoptar las medidas o conductas que sean pertinentes. Por lo general son los ministerios de relaciones exteriores o de comercio, o ambos, los que representan los intereses de los Estados en estas materias frente a la OMC. Sin perjuicio de ello, la complejidad y naturaleza técnica de estos asuntos exigen que, para su debida atención, los gobiernos dispongan del apoyo de profesionales especializados, particularmente en el área legal. Una opción que muchos países —particularmente los más débiles— deberían considerar antes de iniciar o responder un reclamo es la de solicitar la asesoría del ya mencionado Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, de Ginebra, cuyos costos son inmensamente inferiores a los de cualquier bufete internacional.

La jurisprudencia reiterada de los últimos diez años permite, en determinadas materias, anticipar los

resultados de una controversia y obliga a los países a examinarla cuidadosamente antes de presentar un reclamo. Sin embargo, factores de política interna generan a veces reacciones precipitadas, destinadas solamente a satisfacer la opinión pública local, o presiones a veces inconsultas del sector privado perjudicado. Estas reacciones, además de resultar generalmente infructuosas, terminan invariablemente por afectar la credibilidad de los gobiernos y deben ser siempre re-sistidas.

Hay dos opciones que los gobiernos latinoamericanos deberían considerar.

La primera es participar con alguna frecuencia como terceros interesados en aquellas controversias que comprometan sus intereses, aunque sea indirectamente. Esta participación no reviste mayores costos y permite a los gobiernos familiarizarse con los procedimientos y funcionamiento del sistema y adquirir así la experiencia necesaria para enfrentar con éxito futuras controversias ante la OMC.

La otra opción es que los gobiernos consideren asociarse con otros países —particularmente de la OCDE— en controversias de gran magnitud. Las veces que lo han hecho, los resultados han sido generalmente favorables. Casos ilustrativos han sido los reclamos: de Ecuador junto con Estados Unidos y otros países contra las Comunidades Europeas por las restricciones a las importaciones de bananos; de Brasil junto con las Comunidades Europeas y con otros países contra Estados Unidos por los aranceles impuestos a las importaciones de acero; y de Brasil, Chile, México y las Comunidades Europeas contra la Enmienda Byrd. Los resultados de todos estos reclamos han favorecido siempre a los reclamantes y, posiblemente, esto no habría ocurrido si los países latinoamericanos hubieran actuado de manera aislada.

¹⁴⁷ Un buen ejemplo de la utilización exitosa de la vía diplomática para resolver o prevenir controversias fue la gestión realizada por

Chile para impedir la aplicación por las Comunidades Europeas de salvaguardias a las importaciones de salmón.

Bibliografía

- Barfield, C. (2004): Testimonio respecto de la OMC ante el Comité de Pequeños Negocios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 7 de julio.
- Barrionuevo, A. y E. Becker (2005): Fewer friends in high places for this lobby, *The New York Times*, Nueva York, 2 de junio.
- Cámara de Representantes de los Estados Unidos (2003): Opinión expresando rechazo del fallo del Órgano de Apelación de la OMC sobre el juicio del acero, Resolución N° 445 de 18 de noviembre de 2003.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994*, LC/G.1846, Santiago de Chile.
- _____ (2004): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004*, LC/G.2265-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.11.G.147.
- CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) (2004): *Informe anual, 2004*, Washington, D.C.
- Columbia Electronic Encyclopedia (2003): La ley Smoot-Hawley, sexta edición.
- GAO (Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos) (2000): *World Trade Organization. U.S. Experience in Dispute Settlement System: the First Five Years*, Washington, D.C., 20 de junio.
- _____ (2003): *World Trade Organization. Standard of Review and Impact of Trade Remedy Rulings*, Washington, D.C., 30 de julio.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994): *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los textos jurídicos*, Ginebra, Secretaría del GATT, diciembre.
- Horlick, G.N. (1998): The consultation phase of WTO dispute resolution: a private practitioner's view, *The International Lawyer*, vol. 32, N° 3, Chicago, Illinois, American Bar Association.
- Husted, S.L. (1995): Western Hemisphere free trade and United States trade laws: the role of section 301, *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jackson, J.H. (1999): *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*, Londres, The Royal Institute of International Affairs.
- Jung, Y. y E. Jooyeon Kang (2004): Towards an ideal safeguards regime, *The International Lawyer*, vol. 38, N° 4, Chicago, Illinois, American Bar Association.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2004): *Agricultural Policies, 2004*, París, disponible en www.oecd.org.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995): *Analytical Index. Guide to GATT Law and Practice*, Ginebra.
- _____ (2004a): *Informe anual, 2004*, Ginebra.
- _____ (2004b): *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2005): Noticias 2005, Ginebra, 21 de marzo.
- _____ Informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, disponibles en http://spanish/tratop_s/distabase_s.htm.
- Petersmann, E. (1997): International trade law and the GATT/WTO Dispute Settlement System 1948-1996: an introduction, *Studies in Transnational Economic Law*, vol. 11, La Haya, Kluwer Law International.
- Ragosta, J., N. Joneja y M. Zeldovich (2003): WTO dispute settlement: the system is flawed and must be fixed, *The International Lawyer*, vol. 37, N° 3, Chicago, Illinois, American Bar Association.
- Senado de los Estados Unidos (2003): Resolución N° 676 de 20 de marzo de 2003, que establece una Comisión de revisión de los fallos o informes del Órgano de Apelación y demás órganos de la OMC, Washington, D.C.
- Senado de los Estados Unidos/Cámara de Representantes de los Estados Unidos (2003): Resolución concurrente sobre la OMC, N° 243, Washington, D.C., de 15 de julio de 2003.
- Shaffer, G. (2005): *Weaknesses and Proposed Improvements of the WTO Dispute Settlement System: An Economic and Market oriented View*, Reunión regional del Órgano de Apelación de la OMC (São Paulo 16 y 17 de mayo de 2005).
- Smith, J. (2004): Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in WTO dispute settlement, *Review of International Political Economy*, vol. 11, N° 3, Londres, Routledge.
- Steger, D. (2005): *The WTO in Public International Law: Jurisdiction, Interpretation and Accommodation*, Reunión regional del Órgano de Apelación de la OMC (São Paulo 16 y 17 de mayo de 2005).
- Tegel, S. (2004): The WTO cotton case, *Berkeley Review of Latin American Studies*, Berkeley, University of California.

Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina

Pablo Villatoro

En este artículo se analiza la experiencia de cinco programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina que apuntan a reducir la pobreza y fomentar el capital humano en educación, salud y nutrición. Estos programas innovadores pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y algunos han llegado a ser componentes fundamentales de las políticas antipobreza de sus respectivos países. En este artículo se presentan en primer lugar algunos conceptos que fundamentan la implementación de los programas de transferencias condicionadas. A continuación, se examinan las experiencias siguientes: Programa Bolsa Escola y Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (Brasil); Familias en Acción (Colombia); Red de Protección Social (Nicaragua), y Programa Oportunidades (México), analizando sus objetivos, componentes, mecanismos de focalización, impactos y eficiencia. Finalmente, se plantean recomendaciones de política y se identifican elementos de diseño que podrían constituirse en buenas prácticas al momento de aplicar este tipo de programas.

Pablo Villatoro

Consultor de la División de

Desarrollo Social de la CEPAL

 pablo.villatoro@cepal.org

I

Introducción

En la Cumbre del Milenio se establecieron como metas de desarrollo para el 2015, entre otras, la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la universalización de la educación primaria, el acceso equitativo a todos los niveles de educación y la reducción de la mortalidad materno-infantil. Para cumplir con estas metas se requiere el compromiso del sector público en la implementación de estrategias multisectoriales que contribuyan simultáneamente al logro de los objetivos propuestos (Naciones Unidas, 2001).

Este artículo analiza las experiencias de cinco programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina que apuntan a reducir la pobreza y fomentar el capital humano en educación, salud y nutrición, y que pueden constituirse en instrumentos relevantes para el logro de las metas de desarrollo de las Naciones Unidas. Estas experiencias fueron selecciona-

das por razones de disponibilidad de bibliografía y no necesariamente porque representen las mejores prácticas en este tipo de programas.

Después de esta sección introductoria, en la sección II se presentan los conceptos que sustentan la implementación de los programas de transferencias condicionadas. En la sección III se analizan las experiencias del Programa *Bolsa Escola* (de becas escolares) y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, ambos de Brasil; el programa Familias en Acción, de Colombia; la Red de Protección Social, de Nicaragua; y el Programa Oportunidades, de México, en lo que se refiere a sus objetivos, componentes, mecanismos de focalización, impactos y costo-efectividad. Finalmente, en la sección IV se formulan algunas recomendaciones de política y se identifican elementos de diseño que podrían ser útiles al momento de implementar este tipo de programas.

II

Conceptos preliminares

Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la inversión en capital humano deben ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque de la protección social. En rigor, las consecuencias sociales de las crisis económicas y de los programas de ajuste estructural han generado un debate en torno a la racionalidad de esa protección (Ravallion, 2003). Del debate se desprende que el sistema de protección ha evolucionado desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia un enfoque de manejo de riesgos, que tiene como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo.

Según el enfoque de manejo de riesgos sociales (Holzmann y Jorgensen, 2000), las personas, hogares y comunidades están expuestos a múltiples riesgos. La pobreza implica una mayor vulnerabilidad, ya que los pobres tienen poco acceso a instrumentos adecuados para manejar riesgos y se encuentran en peores condiciones para afrontar situaciones de crisis. Los mecanismos más utilizados por las familias pobres para

enfrentar las perturbaciones económicas son las estrategias informales (por ejemplo, sacar a los niños de la escuela), cuya ineficiencia puede reducir de manera irreversible el capital humano y perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

El modelo de manejo de riesgos asigna tres funciones a la política pública: prevención, mitigación y enfrentamiento. El sistema de protección social desarrolla estrategias de mitigación, orientadas a reducir el impacto de un riesgo futuro, y de enfrentamiento, que buscan atenuar el impacto del riesgo una vez que este se ha generado (Banco Mundial, 2001c; Hicks y Wodon, 2001). Desde esta lógica, las acciones de protección social constituyen inversiones en capital humano que fomentan el acceso a servicios básicos y evitan estrategias con consecuencias adversas en el largo plazo, y que benefician a: i) las personas que viven en pobreza estructural, ii) a las que se encuentran levemente por sobre la línea de pobreza, y iii) a los grupos con necesidades especiales.

Los programas de transferencias condicionadas se enmarcan en el concepto de protección social como inversión en capital humano. Tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en capital humano, y buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar incentivos para esa inversión (CEPAL, 2000). Las transferencias condicionadas podrían ser más eficaces que las intervenciones tradicionales porque el condicionamiento reduciría el costo de oportunidad de la escolarización; esto a su vez reforzaría el efecto-ingreso de la transferencia, dado que la asistencia a la escuela y el trabajo infantil son sustitutos entre sí (Skoufias y Parker, 2001).

Skoufias y Parker (2001) proponen un modelo económico para comprender en qué forma las transferencias condicionadas interactúan con las preferencias y restricciones de ingresos de las familias. Este modelo señala que las condiciones que plantea el programa afectarán de diversa manera la asignación de tiempos en la familia, lo que dependerá de las preferencias del hogar y de su posición presupuestaria anterior a la implementación del programa. En los hogares para los cuales las condiciones del programa sean vinculantes (los niños deben ir a la escuela), el programa tendría efectos de agregación y sustitución del ingreso que reforzarían su impacto. Entre los hogares que no estén en esa situación, la intervención sólo tendría efectos en los ingresos monetarios.

Si un niño destina más tiempo al trabajo y menos a la escuela, la familia podrá consumir bienes adicionales, cuyo valor monetario será igual al salario de mercado que se paga por el trabajo infantil. En cambio, si un niño deja de usar su tiempo en actividades laborales y asiste a la escuela, serán menos los bienes adicionales que podrá consumir el grupo familiar. Si se relacionan estas asignaciones presupuestarias con el supuesto de maximización de la utilidad, se puede concluir que habrá un monto mínimo de transferencia que resultará en incentivos >0 para enviar los niños a la escuela. Para Skoufias y Parker (2001), las transferencias condicionadas de montos superiores a este mínimo tendrían una alta probabilidad de lograr efectos positivos en la escolarización de los niños.

Entre las principales limitaciones que podrían tener las transferencias condicionadas, se ha señalado la no consideración del eslabón empleo en la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza. La CEPAL (2002) y Britto (2005) han advertido que no se puede garantizar la conversión de mayores logros educativos en un incremento de los ingresos monetarios

en el largo plazo, debido a que esta relación está mediada por variables como la calidad de la oferta educativa, la rentabilidad de la educación y el desempleo.

También se ha planteado que estos modelos no incorporan los factores culturales y psicosociales que podrían incidir en las elecciones y preferencias de los sujetos, y que no toman en cuenta las imperfecciones de los mercados. Como indica la CEPAL (2000), constituyen obstáculos a las intervenciones de subsidio a la demanda: i) que los padres de familia no siempre actúan como consumidores racionales; ii) que la oferta en el mercado educacional no es transparente, y iii) que la educación no puede ser considerada exclusivamente como un bien de consumo.

Desde una perspectiva más empírica, una mayor asistencia del niño a la escuela no siempre implicaría una reducción en la incidencia e intensidad de todas las clases de trabajo infantil. Por ejemplo, al evaluar el impacto del programa de transferencias condicionadas de Bangladesh se encontró que el aumento de la asistencia escolar tuvo lugar a expensas de la disminución del tiempo libre de los niños (Ravallion y Wodon, 1999). También es importante saber si los programas provocan cambios en las actitudes de las familias ante la educación y el trabajo infantil, ya que si no hay modificaciones en este ámbito los efectos de las intervenciones podrían no ser sostenibles en el largo plazo.

Al mismo tiempo, el incremento de la demanda de educación podría generar externalidades negativas si la oferta se mantuviera constante, lo que indica la necesidad de establecer subsidios compensatorios a la oferta. Algunos autores han señalado asimismo la importancia de analizar cómo reciben los actores institucionales del sistema escolar la nueva demanda generada por las transferencias, y de establecer si los subsidios a la demanda contribuyen a mejorar el aprendizaje de los niños más pobres, y también se han preguntado si la expansión de la oferta educacional podría ser una vía más costo-efectiva que las transferencias condicionadas para mejorar el acceso a la educación e incrementar el capital humano de las familias pobres (Coady y Parker, 2002; Skoufias y Parker, 2001).

En cuanto a los ingresos monetarios, se ha sostenido que los efectos de las transferencias condicionadas podrían ser limitados, debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios (por ejemplo, las intervenciones podrían ser eficaces para disminuir la brecha de pobreza, pero no para superarla), y que las transferencias monetarias no siempre ayudarían a mejorar la calidad de la alimentación de los más pobres. La literatura

muestra elasticidades calorías-ingreso que oscilan entre valores bastante altos, de 0,54, y muy bajos, de 0,01 (Hoddinot y Skoufias, 2003); esto sugiere que se debe analizar la varianza adicional a las transferencias que podrían aportar intervenciones de carácter psicosocial y cultural encaminadas a fomentar actitudes favorables a un consumo alimentario de mejor calidad.

También resulta de interés analizar los datos sobre la eficiencia y eficacia de las diferentes modalidades de implementación de los programas de transferencias condicionadas, en lo que se refiere a la incorporación de distintos componentes (intervenciones unidimensionales o multidimensionales), al tipo de gestión

(centralizada o descentralizada) y a los mecanismos de focalización. Es igualmente importante conocer la participación de la sociedad civil en los espacios de toma de decisiones y de prestación de servicios, y estudiar de qué manera se aborda la atención a poblaciones más complejas, como los niños trabajadores de la calle.

El análisis de las cinco experiencias de transferencias monetarias condicionadas que se hace en la sección siguiente considera los elementos conceptuales planteados en los párrafos anteriores, recoge y sistematiza la evidencia disponible, e intenta entregar herramientas para el debate como aporte a las prácticas de implementación de este tipo de programas.

III

Experiencias de transferencias monetarias condicionadas en América Latina

1. El Programa Nacional de *Bolsa Escola* (Brasil)

Este programa de becas escolares fue implementado inicialmente por el gobierno estadual de Campinas en 1995. Ese mismo año se comenzó a aplicar una nueva versión en el Distrito Federal de Brasilia. En los años siguientes, el programa se expandió con rapidez: en el 2001 eran siete los estados y más de 200 los municipios que llevaban a cabo intervenciones tipo *Bolsa Escola* (Godoy, 2004). Posteriormente, estos programas pasaron a depender del Ministerio de Educación, y en el 2003, en el contexto de la nueva estrategia nacional antipobreza *Fome Zero*, fueron incluidos en el programa federal *Bolsa Familia*, que centralizó la administración de todos los dispositivos de transferencias condicionadas.

El Programa *Bolsa Escola* fue creado para extender la permanencia en la educación primaria y secundaria de niños de 6 a 15 años de edad, matriculados en algún establecimiento de educación primaria o secundaria, y pertenecientes a familias con ingresos mensuales per cápita de hasta 90 reales; mediante las transferencias, el programa fomenta la asistencia a la escuela y procura disminuir el trabajo infantil (Secretaría do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Se espera que el incremento del capital humano educacional de los niños permita reducir la pobreza en el largo plazo (Banco Mundial, 2001a).

Dicho programa tiene un componente, de educación, mediante el cual se hacen transferencias monetarias a familias pobres con niños en edad escolar. Las transferencias se entregan con la condición de que los niños asistan a la escuela como mínimo el 85% de la jornada escolar en el mes (Secretaría do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Los montos de las transferencias no dependen del número, la edad o el género de los niños de las familias beneficiarias, y varían mucho de un municipio a otro (Banco Mundial, 2001a).

Se ha sugerido que un ajuste de los montos de las transferencias conforme a las características de las familias atendidas podría mejorar la eficiencia y eficacia del programa (Banco Mundial, 2001a). Por ejemplo, el costo de oportunidad de la asistencia a la escuela de los niños adolescentes podría ser superior al de los niños de edades más bajas, lo que reduciría el incentivo para enviar a los adolescentes a la escuela (Skoufias y Parker, 2001). Según el Banco Mundial (2001a), el monto de la transferencia debería determinarse atendiendo a la jerarquización de los objetivos del programa (paliación o superación de la pobreza).

Los procesos de selección de beneficiarios del Programa *Bolsa Escola* se hallaban inicialmente en manos de las municipalidades. Dentro de estas, el programa elegía primero a las localidades más pobres y luego seleccionaba a sus familias más vulnerables, mediante un sistema de puntaje que integraba distintos

indicadores de los estándares de vida familiar. El programa no disponía en sus comienzos de un sistema de focalización nacional, que permitiera optimizar la selección de las áreas geográficas más pobres y eliminar ineficiencias administrativas (Banco Mundial, 2001a).

Posteriormente, el gobierno brasileño estableció un catastro nacional de familias beneficiarias de programas federales, con el propósito de mejorar la focalización. En el 2002, el proceso de selección de beneficiarios abarcaba el levantamiento de datos por los municipios, la selección de familias elegibles por una instancia del gobierno federal, y la elección definitiva de las familias beneficiarias desde el ámbito local con la participación de Consejos de Control Social, que incluyen a representantes de organizaciones de la sociedad civil (Secretaría do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002).

La evidencia sugiere que el programa ha sido exitoso en la focalización, debido a que las tasas de fuga han sido más bien bajas. Sin embargo, los indicadores de subcobertura (la población objetivo que no es alcanzada por el programa) han sido altos, lo que se atribuye a los escasos recursos financieros de las municipalidades más pobres (Banco Mundial, 2001a). Además, se detecta la exclusión de las familias con niños preescolares y adolescentes. Se han sugerido dos alternativas para la incorporación de estos grupos: la implementación de programas paralelos, o bien la integración de estos segmentos al Programa *Bolsa Escola*, lo que implicaría un componente nutricional y de salud adicional (Banco Mundial, 2001a).

Uno de los principales problemas para la incorporación de las poblaciones no cubiertas es el financiamiento: como los programas son financiados principalmente con recursos locales, los municipios más pobres no pueden implantarlos. Específicamente, se ha sugerido la entrega de recursos adicionales a los municipios que cuentan con menos recursos, dado que los recortes en los montos de las transferencias podrían comprometer la eficacia del Programa *Bolsa Escola* (Banco Mundial, 2001a). Sin embargo, en los últimos años se ha tendido a incrementar la cobertura mediante la reducción de los montos transferidos (Godoy, 2004).

También se han planteado objeciones en torno a los límites de permanencia definidos por dicho programa (entre 1 y 2 años), los que reflejarían una falta de garantías en términos de la continuidad del beneficio. La imposición de estos umbrales de permanencia se atribuye a que la mayor parte de la legislación de programas de beca escolar no tiene como propósito “que los

niños concluyan la enseñanza fundamental, sino sacarlos de las calles, lo que refuerza un carácter asistencialista del programa en detrimento de su impacto redistributivo” (Godoy, 2004, p. 22).

Con relación a los impactos del Programa *Bolsa Escola* en la acumulación de capital humano, la evidencia muestra resultados positivos en la asistencia escolar y en la reducción de la brecha edad/año escolar. Algunos estudios han mostrado que la asistencia a la escuela es más alta y la deserción es más baja en los beneficiarios del programa que en grupos no atendidos, y que más niños beneficiarios ingresan a la escuela a la edad adecuada con relación a los sujetos de grupos de comparación (Banco Mundial, 2001a). Se ha señalado que el Programa *Bolsa Escola* ha contribuido a desmontar los mecanismos usados por las escuelas para excluir a los estudiantes más pobres, debido a que en circunstancias normales, las escuelas —con el pretexto de criterios académicos— tienden a excluir a los estudiantes más vulnerables (Banco Mundial, 2001a).

Una pregunta que ha recibido poca atención es si los programas de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano educativo tienen incidencia en los resultados de aprendizaje. Igualmente es importante disponer de información sobre los procesos de recepción en las escuelas de la demanda adicional creada por el programa. Para responder a estas preguntas, se efectuó un estudio cuasi experimental con dos mediciones (antes del ingreso al programa y un año después) sobre una muestra de niños de familias beneficiarias de *Bolsa Escola* y un grupo de comparación, integrado por niños de familias no incluidas en el programa (Banco Mundial, 2001a).

La investigación mostró que las percepciones de los profesores y directores de las escuelas sobre el programa eran favorables. Estos actores consideraron que la intervención del Programa *Bolsa Escola* reforzaba su acción educativa, y que proporcionaba oportunidades para mejorar su trabajo con los niños más pobres y elevar sus niveles de aprendizaje. Sin embargo, el estudio no mostró diferencias en los niveles de aprendizaje entre los sujetos del programa y los del grupo de comparación (Banco Mundial, 2001a). Estos datos indican que es necesario desarrollar acciones adicionales para mejorar la calidad de la oferta.

Al mismo tiempo, no existe evidencia concluyente que permita afirmar que el Programa *Bolsa Escola* reduce el trabajo infantil (Banco Mundial, 2001a). En todo caso, si se supone que el programa ha incrementado la asistencia a la escuela, se puede sostener que ha disminuido las horas disponibles para el trabajo de

los niños. En este campo existe un doble desafío: evitar el trabajo infantil en las horas no cubiertas por la escuela, y analizar la capacidad de diferentes montos de transferencias condicionadas para incentivar la reducción del trabajo infantil.

Por otra parte, en estudios seccionales se ha observado que el programa aminora la brecha de pobreza que afecta a las familias beneficiarias (Banco Mundial, 2001a), pero la evidencia sobre la reducción de la pobreza no es consistente. Por ejemplo, según el Banco Mundial (2001a), el Programa *Bolsa Escola* disminuye la prevalencia de la pobreza. Sin embargo, para Godoy (2004), las becas escolares han tenido poco impacto en la reducción de la pobreza, lo que se explica por el bajo monto de las transferencias y la precaria situación de las familias beneficiarias.

Godoy (2004) también señala que el Programa *Bolsa Escola* no ha contribuido a mejorar las capacidades de generación de ingresos autónomos de las familias. En una encuesta a familias beneficiarias de Campinhas, se observó que apenas el 1% de los sujetos que se desvincularon del programa lo hicieron por haber obtenido autonomía económica, y que entre todas las familias que dejaron el programa, ninguna resolvió sus problemas económicos. Según Godoy, esta situación es atribuible a la escasa articulación de las intervenciones del Programa *Bolsa Escola* con las iniciativas de capacitación e inserción laboral.

2. El Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), de Brasil

Este programa fue creado por el gobierno de Brasil con el propósito de erradicar las peores formas de trabajo infantil en las zonas rurales. A inicios de 1999, el PETI comenzó a expandirse a áreas urbanas para enfrentar el trabajo de los niños de la calle, teniendo como población objetivo 266 mil niños de 10 a 14 años de edad que desarrollan actividades como la prostitución, el tráfico de drogas, la recolección de basura y la venta callejera. En los últimos años, el gobierno brasileño unificó el PETI con el Fondo de Garantía de la Renta Mínima, creando el programa Alborada, para mejorar la complementariedad, eficiencia y eficacia de las intervenciones.

El PETI tiene objetivos similares a los del Programa *Bolsa Escola*, ya que apunta a elevar el logro educacional y acrecentar la reducción de la pobreza, pero su principal propósito es erradicar el trabajo infantil. Para lograr esta meta, hace transferencias a familias con niños en edad escolar (7 a 14 años) de zonas rura-

les y urbanas, con la condición de que ellas garanticen que los niños asistirán a un 80% de las horas de escuela y que participarán en el subprograma Jornada Ampliada, en el que se desarrollan actividades después de la escuela. Los montos de las transferencias son más altos en las zonas urbanas que en las rurales, difieren de un estado a otro y en algunas ocasiones dependen del número de niños por familia. Las transferencias son entregadas mayoritariamente a la madre.

El programa también tiene un componente psicosocial, orientado a promover cambios en las creencias y actitudes prevalecientes en muchas familias pobres, cuya precaria situación lleva a que perciban como bajos los beneficios de la educación y tengan una alta valoración del trabajo infantil. Al mismo tiempo, el PETI entrega recursos a los municipios para el financiamiento del subprograma Jornada Ampliada, con el fin de evitar que los niños asistan a la escuela y a la vez trabajen. Por lo tanto, este subsidio a la oferta busca limitar el tiempo disponible para el trabajo infantil.

En el proceso de focalización que emplea el PETI, primero se seleccionan las zonas que evidencian las incidencias más altas de trabajo infantil, y luego, dentro de las localidades, se recolecta información sobre los hogares. Estos datos son remitidos al nivel federal, ámbito en el que se realiza una preselección de familias elegibles. Finalmente, la población beneficiaria es seleccionada en el nivel local, con la participación de representantes de la sociedad civil. Este procedimiento tiene dos ventajas: i) minimiza el error de exclusión y ii) permite implementar el programa en zonas que no cuentan con medios suficientes.

Existe alguna evidencia que indica que el programa en zonas rurales está correctamente focalizado. Por ejemplo, se ha observado que las familias beneficiarias tienden a ser bastante grandes (hasta siete integrantes), y que un tercio de las madres nunca asistió a la escuela. En un estudio cualitativo realizado en Pernambuco, la mayor parte de los beneficiarios afirmó que gastaba las transferencias en bienes de primera necesidad, como ropa y alimentos (Banco Mundial, 2001b).

El PETI comenzó en 1999 a trabajar para la erradicación de las peores modalidades de trabajo infantil en zonas urbanas. Con esto han aparecido dificultades vinculadas al diseño del programa, sus mecanismos de focalización, la determinación de los montos de sus transferencias y la selección de sus componentes. Primero, los datos sobre los niños trabajadores de la calle en zonas urbanas son poco confiables o inexistentes, lo que hace más compleja la focalización. Segundo, por la heterogeneidad del trabajo infantil

urbano la especificación del monto de las transferencias es más compleja que en las zonas rurales. Tercero, los problemas del trabajo infantil callejero están vinculados al abandono familiar, la violencia, las drogas y las vulnerabilidades de salud, por lo cual es indispensable incorporar en el programa componentes psicocomunitarios y de salud.

Hasta ahora, las intervenciones psicosociales del PETI ante la prostitución infantil han sido preventivas y de asistencia, y se han focalizado en niños y niñas de 7 a 14 años provenientes de familias con ingresos per cápita menores a la mitad del salario mínimo. Entre las acciones preventivas, cabe mencionar una campaña nacional para generar conciencia social sobre el problema y la realización de seminarios y talleres. Las medidas tendientes a mejorar la asistencia a la escuela incluyeron intervenciones para facilitar el acceso de los niños y niñas a las redes institucionales de apoyo y para fomentar la interrelación entre las familias, las escuelas y la comunidad. El PETI no ha llevado a cabo acciones destinadas a reducir el trabajo doméstico infantil en zonas urbanas.

Se ha propuesto que el PETI incorpore experiencias de organizaciones no gubernamentales (ONG), porque el modelo PETI es consistente con las metodologías utilizadas por esas organizaciones (Banco Mundial, 2001b). En particular, se ha sugerido la conveniencia de que tome medidas encaminadas a mejorar la autoestima y las habilidades sociales de los niños, y que implemente acciones educativas en salud y derechos humanos. Una alternativa a la incorporación de nuevos componentes al PETI podría ser la de condicionar las transferencias a la participación de los niños en programas preventivos y de asistencia llevados a cabo por ONG. De esta manera se evitarían los costos de agregar un nuevo componente, y se utilizaría la experiencia de estas organizaciones.

Con relación a los efectos del PETI, solamente se dispone de datos sobre el programa rural. En rigor, se efectuó una evaluación del impacto del PETI mediante una encuesta que incluyó a tres municipalidades participantes en el programa y tres no participantes (Banco Mundial, 2001b). Esta encuesta recopiló información sobre los efectos del programa en el número de horas escolares, los años de educación alcanzados, la relación edad/años de escolaridad, el trabajo infantil y la participación de los niños en actividades laborales de riesgo.

Los resultados de la evaluación muestran que el PETI duplicó las horas dedicadas a la escuela y redujo significativamente el trabajo infantil. Según Sedlacek,

Yap y Orazem (2002), lo que explicó la menor participación de los niños en la fuerza de trabajo fue el programa Jornada Ampliada. Sin embargo, estos autores señalan que el PETI tuvo menos éxito en disminuir el número de horas de trabajo infantil. En los estados de Bahía y Sergipe se apreció un “efecto derrame” que se tradujo en un incremento de la probabilidad de trabajo infantil en niños no incluidos en el programa.

También se han realizado estudios para establecer los efectos del componente psicosocial del PETI en las actitudes de los adultos hacia la educación y el trabajo infantil de los niños. En general, una minoría de los adultos beneficiarios opina que es necesario que los niños vayan a la escuela (18% en Bahía y 11% en Pernambuco), y más de la mitad no cree que el trabajo infantil sea negativo para el desarrollo de los niños. Estas cifras se ven corroboradas con lo sucedido en algunos municipios que se han atrasado en la entrega de las transferencias: ante este evento, algunos beneficiarios amenazan con sacar a sus niños de la escuela, lo que revela la dificultad de cambiar las creencias sobre la educación y el trabajo infantil (Banco Mundial, 2001b).

En cuanto a los efectos en la situación de la mujer, algunos estudios han mostrado que el hecho de que el programa entregue la transferencia a la madre permite que las mujeres adquieran mayor responsabilidad, independencia y protagonismo en la familia. Las mujeres encuestadas señalaron mayoritariamente que sus vidas cambiaron después de comenzar a recibir las transferencias, porque pudieron destinar más tiempo al trabajo como resultado de la asistencia a la escuela de sus hijos (Banco Mundial, 2001b).

3. El programa Familias en Acción, de Colombia

Este programa fue aplicado en el marco de la creación en 1999 de la Red de Apoyo Social (RAS), una red temporal de seguridad social desarrollada por el gobierno colombiano para paliar las consecuencias de la recesión económica y de los ajustes de política fiscal en el bienestar de las poblaciones más vulnerables. Junto a Familias en Acción, fueron puestos en marcha otros dos programas sociales: Jóvenes en Acción y Empleo en Acción.

Familias en Acción es un dispositivo de transferencias monetarias condicionadas, destinado inicialmente a aminorar el impacto de la recesión en los hogares pobres. El objetivo específico del programa es proteger y promover la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años de edad pertenecientes

a hogares en situación de pobreza, mediante el apoyo y fomento de las inversiones de las familias pobres en salud, nutrición y educación.

Al igual que el Programa *Bolsa Escola* y el PETI, Familias en Acción presta asistencia mediante un componente de educación, pero a este agrega servicios de salud y nutrición. El componente educación entrega una transferencia que equivale al costo directo que supone para las familias más pobres el hecho de mandar a sus niños de 7 a 18 años a la escuela. Este monto alcanzaba a 6 dólares mensuales per cápita en los establecimientos de educación primaria, y a 12 dólares en las escuelas secundarias (Rawlings, 2002). El monto de la transferencia no está determinado por el costo de oportunidad del trabajo infantil, lo que podría deberse tanto a que el programa no tiene metas explícitas en ese ámbito como a los objetivos de enfrentamiento de la crisis.

El segundo componente —salud y nutrición— transfiere recursos a familias pobres con niños de 0 a 6 años de edad. Las ayudas monetarias se entregan a la madre de familia, para garantizar que sea invertida en el niño, y también para dar más autonomía a las mujeres.

En cuanto a las condiciones que impone el programa, en el componente de salud y nutrición la familia mantendrá los beneficios siempre y cuando lleve a los niños a los servicios de salud primaria para los controles del crecimiento y las inmunizaciones correspondientes. En el componente educación, las transferencias se suspenderán si los niños presentan una tasa de inasistencias injustificadas superior al 20% y/o si repiten más de un año escolar.

Desde el punto de vista de los mecanismos de focalización, Familias en Acción atiende zonas rurales y urbanas no cubiertas por el programa Empleo en Acción. Estas áreas deben cumplir con criterios básicos de elegibilidad, como la presencia de un banco y la existencia de una oferta adecuada en materia de educación y salud. Dentro de las localidades que cumplen con las condiciones de elegibilidad, el programa selecciona a familias clasificadas como SISBEN 1, que corresponden a los grupos más vulnerables. No se da apoyo en salud y nutrición a las familias SISBEN 1 que tengan a sus hijos de 0 a 6 años de edad en Hogares Comunitarios de Bienestar.

Familias en Acción ha mostrado un buen desempeño en lo que se refiere a minimizar los errores de inclusión. Un 71% de las familias que ingresó al programa estaba en situación de indigencia al momento de iniciarse la intervención (Attanasio, Meghir y otros,

2004). Sin embargo, ha habido problemas para cubrir áreas rurales aisladas que carecen de servicios sociales y financieros, lo que configura una probabilidad importante de error de exclusión.

El programa cuenta con un sistema de evaluación de impacto que comenzó a aplicarse en el 2002. En ese año se empezó a recoger información sobre tres grupos de población: i) familias con tres meses de intervención; ii) familias por intervenir y, iii) familias para las cuales no hay una intervención planificada. El diseño de la evaluación considera la realización de mediciones repetidas de seguimiento a los tres grupos seleccionados (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Los primeros informes de evaluación muestran efectos favorables del programa en las áreas de educación, salud y nutrición. Tuvo impactos positivos en la asistencia a la escuela entre los niños rurales y urbanos de 12 a 17 años, pero no entre los de 8 a 11 años. Según Attanasio, Battistin y otros (2005), esta situación se explica porque los niños de menor edad tenían tasas de asistencia a la escuela muy altas antes de ingresar al programa.

En salud, Familias en Acción incrementó significativamente el porcentaje de niños menores de 48 meses con controles preventivos al día y redujo la proporción de niños rurales con diarrea. En la dimensión nutricional, el programa aumentó considerablemente el consumo de alimentos, principalmente en zonas rurales. La mayor parte del incremento se debió al consumo de una mayor variedad de alimentos, especialmente de aquellos ricos en proteínas (Attanasio, Battistin y otros, 2005).

4. La Red de Protección Social (RPS), de Nicaragua

Este programa promueve el desarrollo del capital humano educacional, nutricional y de salud en familias rurales extremadamente pobres. El diseño de la RPS contempla una fase piloto, que considera dos etapas. En la primera etapa, el programa ha beneficiado a 6.000 familias de 21 áreas censales, seleccionadas mediante criterios de focalización geográfica y de hogares. En la segunda etapa, la RPS beneficiará a 4.000 familias.

El programa tiene dos componentes: i) salud/seguridad alimentaria y ii) educación. Interviene mediante transferencias monetarias y otros servicios destinados a incentivar la demanda y a mejorar la oferta en educación y en salud. En el componente salud/seguridad alimentaria, la transferencia se hace para garantizar la compra de alimentos por familias pobres con

niños menores de 5 años, beneficio que está condicionado a la asistencia de la madre a talleres de salud y a la concurrencia de los niños a controles médicos.

Los talleres para las madres se abocan a capacitarlas en habilidades básicas en materia de nutrición y salud reproductiva. Por medio de controles médicos, se entregan servicios de vigilancia del crecimiento y de vacunación y se proporcionan vitaminas y antiparasitarios a los niños. También se realizan visitas preventivas mensuales a los niños menores de 2 años. Al mismo tiempo, se capacita a prestadores de atención en salud de organizaciones no gubernamentales, para asegurar la entrega de servicios médicos de calidad a las comunidades beneficiarias.

En el componente educación, el programa entrega a familias pobres con niños de 7 a 13 años de edad una transferencia monetaria condicionada a que los niños se matriculen y cumplan con un 85% de la asistencia a la escuela. Este beneficio consiste en un monto fijo por hogar, que no varía según el número de niños en la familia. A esto se agrega una transferencia para la compra de bienes necesarios para la escuela (ropa, útiles escolares), cuyo monto sí se determina conforme al número de niños en la familia.

El componente educación también considera un subsidio a la oferta, el que se expresa en una pequeña transferencia a los profesores. En ocasiones, las organizaciones de apoderados solicitan apoyo monetario para afianzar el trabajo de los profesores. También es frecuente que se entregue esta ayuda económica a las familias, las cuales hacen llegar los montos correspondientes a los profesores. Estos últimos pueden emplear los recursos para la compra de artículos escolares y guardar una parte de la transferencia para uso posterior.

La transferencia para alimentos alcanza a un 13% del gasto total anual de las familias beneficiarias antes de su ingreso al programa, y el apoyo monetario para la educación representa un 8% del gasto anual familiar. La transferencia total equivale nominalmente a un incremento de 21% del consumo de las familias, cifra comparable a la asistencia proporcionada por el Programa Oportunidades en México y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras. Pero a diferencia de esos dos programas, el aporte de la RPS no se ajusta según las tasas de inflación, de manera que ha experimentado caídas de aproximadamente 7% en el valor real de las transferencias (IFPRI, 2002).

Para poner en marcha la RPS hubo esfuerzos de coordinación en los niveles nacional, regional y local. En el ámbito local, la planificación fue efectuada por comités en los que participaron funcionarios ministe-

riales, representantes de la sociedad civil y personal del RPS. Esta colaboración resultó importante para adecuar la oferta, en un escenario de incremento de la demanda de atención en salud y educación.

En la fase piloto de la RPS, las transferencias se han entregado generalmente a la madre de familia, debido a que la administración de los recursos por las mujeres lleva a mejores resultados en la seguridad alimentaria de la familia y en la calidad de vida de los niños (IFPRI, 2002). En ocasiones se hizo una transferencia adicional a las familias que cumplieron con todos los compromisos y metas educacionales y de salud.

En la fase piloto de la RPS se realizó una evaluación de impacto que contempló un diseño cuasi experimental, con grupos de intervención y control, mediciones de la línea de base y seguimiento. El estudio permitió estimar los principales efectos del programa en los ingresos, la alimentación, la nutrición y la educación (IFPRI, 2002).

La RPS tuvo un impacto de 20% en el gasto per cápita de los hogares beneficiarios, lo que se explica principalmente por una contracción de los ingresos en el grupo de control. En efecto, los datos no evidencian un aumento en los ingresos del grupo beneficiario, pero sí muestran una caída significativa en los ingresos de las familias ajenas al programa, lo que sería atribuible a la crisis económica que afectó a las zonas donde se implementó la RPS. Todo esto indica que el programa está operando como un mitigador de las consecuencias adversas de una recesión. Al mismo tiempo, el porcentaje de gastos en alimentos de las familias del grupo de intervención se mantuvo en niveles altos (70% del gasto total), lo que implica que las transferencias no han tenido efectos sustantivos en los indicadores de pobreza.

También se observó que la participación en el programa promueve el consumo de una alimentación más diversa, tanto en la cantidad como en la calidad de los alimentos. Por ejemplo, las familias del grupo de intervención compran cuatro tipos más de alimentos que el grupo de comparación y tienden a gastar más recursos monetarios en alimentos de mayor calidad nutricional. Por otra parte, no hay evidencia de que el programa haya llevado a realizar inversiones para mejorar la vivienda o adquirir bienes durables, y tampoco se aprecia que la transferencia haya operado como un desincentivo al trabajo de los adultos.

En el ámbito de salud se observan efectos positivos del programa en el acceso a servicios de atención primaria. Aumentó el número de niños que pasó por controles del crecimiento y el de aquellos a los que se

les administró sulfato ferroso. Sin embargo, tanto el grupo incluido en la RPS como el de comparación subieron de manera importante los niveles de vacunación, lo que sugiere que hubo un “efecto derrame” en la distribución de vacunas a las localidades y centros de salud del grupo de control.

Finalmente, la RPS tuvo un impacto significativo en la matrícula escolar. Estos efectos fueron más importantes en el grupo de 7 a 9 años y menos entre los niños de 12 a 13 años. Las diferencias de efectos fueron tres veces más relevantes para familias en situación de extrema pobreza y dos veces en el caso de las familias pobres, si se comparan con las familias no pobres. La diferencia en la retención escolar fue menor, aunque siguió siendo favorable a la RPS (8%). Adicionalmente, se observó que la distancia hasta los centros escolares (costo de la escolarización) constituye un factor importante de la permanencia de los niños en la escuela, lo que subraya la necesidad de mejorar el acceso a la oferta.

5. El Programa Oportunidades (ex PROGRESA), de México

El PROGRESA fue creado por el gobierno federal mexicano en 1997, como una estrategia para apoyar a familias rurales extremadamente pobres. En el 2001, durante la administración del Presidente Fox, pasó a llamarse Programa Oportunidades y amplió sus servicios a poblaciones urbanas. El Programa Oportunidades constituye uno de los casos más analizados y mejor evaluados en el ámbito de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina, y su diseño marca cambios significativos en la provisión de servicios sociales en México. Esos cambios se expresan en los siguientes principios orientadores de la acción del programa: i) focalización, ii) intersectorialidad, iii) empoderamiento de las mujeres y iv) corresponsabilidad (Skoufias y Parker, 2001).

El propósito del Programa Oportunidades es incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano. El programa tiene tres componentes: educación, salud y nutrición. En el componente educación, se entregan transferencias a familias con niños menores de 18 años de edad, matriculados entre el primer año de enseñanza primaria y el tercer año de educación secundaria. Con el objeto de generar incentivos para que las familias inviertan en capital humano, las transferencias se condicionan a la asistencia de los niños a la escuela. Si se registra una tasa mensual de inasistencia

injustificada superior al 15%, la familia no recibe la ayuda. El programa entrega recursos adicionales a las escuelas emplazadas en comunidades donde está en marcha, para compensar las externalidades negativas que podría generar el aumento de la demanda.

Los montos de las transferencias se determinan atendiendo a los ingresos adicionales que los niños habrían aportado a sus familias si hubieran estado trabajando. Los apoyos monetarios se incrementan a medida que aumenta la edad de los niños, y en la enseñanza secundaria, las transferencias son mayores para las niñas. Los montos se ajustan cada seis meses según la inflación, lo que evita el deterioro del valor real de la transferencia.

Por medio del componente salud, el Programa Oportunidades proporciona atención en salud primaria a todos los miembros de la familia. Estas prestaciones son entregadas por centros de la Secretaría de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social. El componente nutrición contempla un apoyo monetario fijo para mejorar el consumo de alimentos, y la entrega de suplementos alimenticios destinados a niños de 4 meses a 2 años de edad, a lactantes y a mujeres que amamantan. Estos suplementos también se entregan a niños de 2 a 5 años que se encuentran en riesgo de desnutrición o mal nutridos. Para mantener los beneficios, las familias deben efectuar visitas periódicas a los centros de salud.

Los beneficios monetarios se entregan a la madre de familia. Se ha estimado que, en promedio, las transferencias monetarias entregadas representan el 22% de los ingresos mensuales de las familias participantes. Después de tres años de permanencia, las familias pueden solicitar la renovación de su condición de beneficiarias.

El procedimiento de focalización empleado por el Programa Oportunidades implica una selección geográfica a través de un índice de marginalidad construido con datos censales. Dentro de las comunidades seleccionadas, las familias elegibles se determinan mediante a un censo de todos los hogares de la comunidad. Finalmente, se selecciona a las familias beneficiarias en un proceso que involucra a la comunidad mediante la realización de asambleas.

Al respecto, se ha señalado que la aproximación del Programa Oportunidades a la selección de beneficiarios es eficiente en la identificación de áreas geográficas y familias extremadamente pobres, pero que es menos efectiva para diferenciar entre “localidades u hogares ubicados en la parte media de la escala”. Por tal razón los programas de este tipo “pueden tener

éxito en la reducción de la brecha de pobreza o en la severidad de la misma, pero es posible que su impacto en la proporción de hogares pobres sea mínimo” (Skoufias, Davis y De la Vega, 1999, p. 19).

Además, se ha planteado que “los costos no económicos asociados a la focalización ameritan considerarse a fondo para decidir si se debe emplear una estrategia de focalización a nivel de hogares. Las encuestas cualitativas de la evaluación de PROGRESA muestran que es probable que estos costos de focalización en las comunidades rurales, con frecuencia indígenas, no sean nada insignificantes” (Skoufias, Davis y De la Vega, 1999, p. 19). En ese sentido, González de la Rocha (2003) ha puesto de relieve la importancia de considerar qué efectos tienen los mecanismos de focalización utilizados en el capital social de las comunidades y familias beneficiarias.

González de la Rocha (2003) plantea que la selección errada de familias es una de las principales dificultades que enfrenta el Programa Oportunidades, por la insatisfacción que se genera entre las familias pobres que no fueron elegidas. Se podrían gestar “divisiones sociales al interior de las comunidades debido a que las percepciones sobre las condiciones propias y de las demás familias no corresponden con los identificadores técnicos del programa” (González de la Rocha, 2003, p. 12). Sin embargo, también se observan “relaciones de ayuda mutua e intercambio social, a pesar de la división entre familias beneficiarias y no beneficiarias” (González de la Rocha, 2003, p. 18).

Además, se han detectado dificultades en la selección de las familias mediante asambleas comunitarias, dado que en un número importante de comunidades estas asambleas no han funcionado en forma adecuada, porque los participantes no se atreven a manifestar sus opiniones abiertamente (González de la Rocha, 2003).

Uno de los aspectos distintivos del Programa Oportunidades ha sido su sistema de evaluación de impacto, que ha permitido contrastar hipótesis básicas para el diseño de los programas de transferencias condicionadas, como su costo-efectividad en comparación con otras modalidades de fomento del capital humano educacional (como el subsidio a la oferta), su incidencia en la distribución del tiempo de los niños (entre escuela, trabajo y tiempo libre) y sus efectos en la situación nutricional de los menores. Este sistema de evaluación considera métodos cuantitativos y cualitativos, que han permitido detectar los efectos del programa e identificar problemas y situaciones no previstas.

El diseño de la evaluación del Programa Oportunidades consideró la asignación aleatoria de 506 comunidades elegibles de siete estados a grupos de intervención y de control. Los 24.077 hogares existentes en las localidades de control e intervención fueron censados con anterioridad al inicio del programa, medición que constituyó la línea basal. Posteriormente, se comenzó a efectuar encuestas de seguimiento cada seis meses.

Skoufias y Parker (2001) encontraron que el programa ha tenido efectos positivos en el incremento de la matrícula escolar y en la disminución del trabajo de los niños, resultados que son mejores entre los adolescentes. Sin embargo, también observaron que los efectos en la reducción de la participación de los niños en actividades laborales fueron menores que los beneficios obtenidos en la escolarización. En el caso de las niñas, la mayor parte del éxito del Programa Oportunidades se dio respecto de adolescentes que combinaban la escuela con el trabajo doméstico, lo que podría indicar una disminución de su tiempo libre.

En el estudio cualitativo de González de la Rocha y Escobar (2002), se observó que una parte de las familias se manifestaba renuente a la permanencia de los niños en la escuela, actitud cruzada por distinciones de género. Estos autores indican que “había múltiples casos en los cuales los padres parecían buscar disminuir su propia carga doméstica con el trabajo de sus hijas” (González de la Rocha y Escobar, 2002, p. 27). También se detectó que un obstáculo importante eran las percepciones que tenían las familias pobres sobre el trabajo infantil. Algunos beneficiarios del Programa Oportunidades tendían a creer que el trabajo infantil: i) permite a los niños insertarse mejor en el mundo adulto; ii) evita la drogadicción, la participación en pandillas y el alcoholismo y, iii) supone un ahorro para la familia.

Al mismo tiempo, la participación en el programa ha generado algunos conflictos dentro de la familia. Ha habido separaciones y abandonos por parte de los hombres, así como bajas en el aporte de estos últimos a la economía familiar. Sin embargo, también hay solidaridad entre las mujeres para contrarrestar los efectos de las reacciones masculinas ante la pérdida de poder (González de la Rocha y Escobar, 2002).

Otro tema es el costo-efectividad de los subsidios condicionados a la demanda, en comparación con el incremento de la oferta (mejoramiento de la calidad de los servicios educacionales y/o construcción de más escuelas). Sobre la base del análisis de los datos del Programa Oportunidades, Coady y Parker (2002)

concluyen que las intervenciones orientadas a la demanda tendrían un costo-efectividad de 9.730 pesos mexicanos por cada año extra de escolaridad generado, mientras que la expansión de la oferta alcanzaría un costo-efectividad de 113.500 pesos mexicanos por cada año adicional de escuela.

Por último, Hoddinot y Skoufias (2003) analizaron los efectos en el consumo de calorías derivados de la participación en un subcomponente del Programa Oportunidades —las pláticas, que son actividades de

educación nutricional—. Estos autores indican que, a pesar de que el grupo beneficiario de dicho programa incrementó la adquisición de alimentos ricos en calorías, este cambio es atribuible al aumento de ingresos generado por las transferencias. Sin embargo, las pláticas sí tienen efectos en la diversificación de la dieta y la obtención de calorías de productos animales, frutas y vegetales. Estos datos grafican la importancia que pueden tener las intervenciones psicosociales y educativas en los patrones de consumo de alimentos.

IV

Conclusiones

Los programas de transferencias condicionadas promueven la acumulación de capital humano entre los niños, niñas y jóvenes, con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza, y lo hacen creando incentivos para que las familias inviertan en capital humano educacional, nutricional y de salud. Estos programas surgen de un enfoque que privilegia la acción sobre las causas de la pobreza para lograr su superación en el largo plazo, a diferencia de los programas tradicionales de asistencia que se centran en la redistribución y la reducción de la pobreza en el corto plazo.

Dichos programas de transferencias atienden primordialmente a poblaciones en situación de pobreza estructural, entregando asistencia y procurando reducir riesgos futuros por la vía de la promoción del capital humano. En su mayoría, no fueron diseñados como redes de protección ante las conmociones económicas (Hicks y Wodon, 2001). Sin embargo, algunas iniciativas buscan explícitamente paliar las consecuencias de una crisis económica para los más pobres (Familias en Acción) y otras mitigaron los efectos de una recesión (la RPS de Nicaragua), lo que indica que las transferencias condicionadas pueden cumplir ese papel (Sedlacek, Hahi y Gustafsson-Wright, 2000; Rawlings, 2004). En todo caso, otros instrumentos, como los programas de empleos temporales, parecen ser más adecuados para enfrentar los peores efectos de las crisis (Morley y Coady, 2003)

La evidencia muestra que los programas de transferencias condicionadas son efectivos para incrementar la matrícula y la asistencia escolar en el corto plazo. Sin embargo, sus efectos en la reducción del trabajo infantil no son tan claros. El Programa Oportuni-

dades y el PETI logran disminuir de la participación de los niños en actividades laborales, pero en el caso del Programa *Bolsa Escola* la evidencia no es concluyente. Los elementos que marcan la diferencia podrían ser el componente específico del PETI que es la Jornada Ampliada, y el método utilizado por el Programa Oportunidades para establecer el monto de la transferencia.

Según Skoufias y Parker (2001), los datos del Programa Oportunidades muestran una relación inversa entre el trabajo infantil y la asistencia a la escuela, lo que indica que estas dos actividades son mutuamente sustitutivas. Sin embargo, la información sobre el Programa *Bolsa Escola* y el Programa Oportunidades indica que es preciso hacer el seguimiento de la distribución del tiempo entre la escuela, el trabajo remunerado y no remunerado y el tiempo libre, para evitar que el logro de los objetivos escolares se obtenga a expensas del tiempo libre de los niños, o bien en coexistencia con el trabajo doméstico.

Un aspecto crucial para el diseño de los programas de transferencias condicionadas en educación es el de determinar el monto de la ayuda monetaria. Como se ha podido apreciar, los métodos difieren bastante de un programa a otro. Quizás la modalidad óptima para establecer un monto que permita fomentar la asistencia a la escuela y la eliminación del trabajo infantil, es estimarlo sobre la base del costo de oportunidad de enviar los niños a la escuela. Si se considera que este costo podría incrementarse con las edades de los niños y también podría resultar más alto para las niñas, lo razonable sería establecer transferencias mayores para los adolescentes y las niñas, tal como se hace en el Programa Oportunidades.

Al definir el monto de la transferencia también debería considerarse el costo de la escolarización, es decir, todos los gastos asociados al envío del niño a la escuela. Este método es el empleado por Familias en Acción. Las transferencias educativas tendrían que ser entregadas en función del número de niños en la familia, para evitar la una posible pérdida de incentivos en los hogares más numerosos, y deberían ser reajustadas según la inflación, para evitar la caída de sus valores reales.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es el de las percepciones de los beneficiarios sobre el trabajo infantil y la educación. Los estudios efectuados en el PETI y el Programa Oportunidades encontraron que las familias atribuyen un valor limitado a la educación y no creen que el trabajo infantil sea perjudicial para el futuro de sus hijos. Esto muestra la importancia de efectuar intervenciones psicosociales encaminadas a cambiar estas representaciones. En caso contrario, al finalizar los programas, la probabilidad de que el niño retorne al trabajo y abandone la escuela podría ser alta, lo que amenazaría la sostenibilidad de los cambios.

La entrega prioritaria de las transferencias a las mujeres parece constituir una buena aproximación: la evidencia muestra que las mujeres administran las ayudas económicas de manera más eficiente que los hombres (IFPRI, 2002). Al mismo tiempo, esto les permite ganar sentimientos de autonomía e independencia, los cuales constituyen indicadores de empoderamiento (Zimmerman, 1990 y 1995). Sin embargo, es preciso evitar tanto las consecuencias adversas que podrían generarse por reacciones de los hombres ante la autonomía que adquieren las mujeres, como los conflictos derivados de una menor participación de las niñas en el trabajo doméstico.

Una buena práctica es la implementación de un componente de oferta que compense las mayores exigencias sobre el sistema escolar derivadas del aumento de la demanda. La información disponible indica que los subsidios a la demanda son bien recibidos por las escuelas, pero que los aprendizajes no mejoran a partir de la participación de los niños en los programas. Esto plantea la necesidad de aplicar medidas para mejorar la calidad de la educación que vayan más allá de una mera compensación ante el crecimiento de la demanda.

Hay indicios de que las transferencias condicionadas en apoyo de la demanda son más eficaces y eficientes que la expansión de la oferta para elevar los niveles educativos de los niños de familias pobres. Estos datos constituyen insumos para la toma de deci-

siones, pero habrá que esperar los resultados de otras investigaciones. La información que proporcione el sistema de evaluación del Programa de Asignación Familiar en Honduras ayudará a tener un juicio más claro en la materia (Alvarez, 2001).

Los programas de transferencias condicionadas logran, en algunos casos, reducir la brecha de pobreza que afecta a las familias pobres, y en otros, mitigar las consecuencias de una crisis económica. Sin embargo, no está clara su potencia para lograr que los beneficiarios superen la línea de la pobreza, aunque se puede hacer presente que la probabilidad de que los sujetos se empinen por sobre esa línea dependerá del monto de la transferencia, de la focalización del programa y de la ausencia de contracciones económicas.

En el largo plazo, la superación de la pobreza dependerá del incremento de la capacidad de generar ingresos de las familias. Aunque las simulaciones indican ganancias salariales derivadas de más años de escolaridad equivalentes a un 8% para los niños del Programa Oportunidades y a un 9% para los niños de la RPS en Nicaragua (Morley y Coady, 2003; Skoufias y McClafferty, 2001), esta conversión no puede ser automática, debido a la incidencia de mediadores como la calidad del aprendizaje y las tasas de desempleo. En este sentido, resultan cruciales tanto el mejoramiento de la calidad de la educación como los vínculos con los programas orientados a la inserción laboral.

En cuanto a la salud y nutrición, el programa Familias en Acción tuvo efectos positivos en el acceso y uso de los servicios de la red de salud primaria. A su vez, la evidencia respecto del Programa Oportunidades indica que este tiene efectos positivos en la alimentación y también muestra que la incorporación de componentes psicoeducativos permite que las familias diversifiquen y mejoren la calidad de su dieta.

Por otra parte, los programas difieren en sus componentes, modalidades de administración y mecanismos de focalización, lo que fue más marcado en sus inicios. En los últimos años se ha tendido a la consolidación de programas con múltiples componentes (educación, salud y alimentación), administrados a nivel nacional y con mecanismos de focalización en varias etapas, siguiendo el modelo del Programa Oportunidades

Según la literatura sobre el tema, los programas de este tipo permiten una intervención más integral (debido a que atienden simultáneamente a las distintas dimensiones del capital humano), son más eficientes en sus procesos de planificación y gestión, y más eficaces en su focalización. Al mismo tiempo, sus

intervenciones abarcan a la familia completa, por lo cual tienen el potencial para generar sinergias y ampliar el impacto.

La inclusión/exclusión de familias pobres dentro de las comunidades es un tema que deberá examinarse, atendiendo a los costos sociales y comunitarios que podrían derivar de tales prácticas. En este sentido, es importante considerar la experiencia del Programa Oportunidades en lo que se refiere a los sentimientos de insatisfacción apreciados en las familias que no fueron seleccionadas por el programa, situación que podría generar conflictos dentro de la comunidad y erosionar su capital social (González de la Rocha, 2003). Para atenuar los costos no económicos de la focalización habrá que perfeccionar los espacios comunitarios de participación, como las asambleas comunitarias del Programa Oportunidades o los consejos de control social del Programa *Bolsa Escola*.

Los organismos de la sociedad civil se han involucrado en alguna medida en la prestación de servicios, la planificación y la selección de los beneficiarios, tal como lo ilustra la experiencia de los consejos de control social del Programa *Bolsa Escola*. Una alternativa es la de subcontratar los servicios de organizaciones no gubernamentales experimentadas en el

trabajo con poblaciones complejas, como los niños de la calle. Una condición para efectuar las transferencias podría ser la asistencia a programas ofrecidos por esas ONG, lo que permitiría maximizar la eficiencia de las intervenciones, al disminuir los costos asociados a la expansión de la oferta y utilizarse la experiencia de dichas instituciones.

Finalmente, lo que en definitiva marca una diferencia de estos programas de transferencias condicionadas con otras experiencias desarrolladas en América Latina, es la implementación de sistemas de evaluación de impacto como parte del diseño de los programas. Algunas de las evaluaciones han contemplado la asignación aleatoria de comunidades a grupos experimentales y de control, y mediciones repetidas. Los sistemas de evaluación han permitido establecer los efectos de las intervenciones y han facilitado la comparación de las hipótesis que se encuentran en la base de este tipo de programas. Particularmente rescatables son las experiencias del Programa Oportunidades (México), de la Red de Protección Social (Nicaragua) y del programa Familias en Acción (Colombia). También cabe mencionar el diseño del sistema de evaluación del Programa de Asignación Familiar (Honduras).

Bibliografía


- Alvarez, C. (2001): *Evaluating a Safety Net Program. Family Allowance Program (PRAF) Honduras*. Disponible en <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- Attanasio, O., C. Meghir y otros (2004): *Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*, IFS Reports, Londres, The Institute for Fiscal Studies, abril. Disponible en: <http://www.ifs.org.uk/>
- Attanasio, O., E. Battistin y otros (2005): *How Effective Are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia*, IFS Briefing Notes, N° 54, Londres, The Institute for Fiscal Studies. Disponible en <http://www.ifs.org.uk/>
- Banco Mundial (2001a): *Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Sector Report, N° 20208, Washington, D.C. Disponible en <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- ____ (2001b): *Eradicating Child Labor in Brazil*, Sector Report, N° 21858, Washington, D.C. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01122809560220
- ____ (2001c): *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Springboard*, Washington, D.C., enero. Disponible en <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- Britto, T. (2005): *Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: An Analysis of Conditional Cash Transfers*, Manchester, Reino Unido, Institute for Development Policy and Management (IDPM). Disponible en: <http://www.eldis.org/static/DOC17797.htm>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, LC/G.2183-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- ____ (2000): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, LC/G.2096, Santiago de Chile.
- Coady, D. y S. Parker (2002): *A Cost-Effectiveness Analysis of Demand and Supply Side Education Interventions: the Case of Progreso in Mexico*, FCND Discussion Paper, N° 127, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponible en <http://www.ifpri.org/>
- Departamento Nacional de Planeación (2003): *Sinergia, Reportes de evaluación*, N° 1, Bogotá, D.C. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/>
- Godoy, L. (2004): *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*, serie Políticas sociales, N° 99, LC/L.2217-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.137.
- González de la Rocha, M. (2003): *México: oportunidades y capital social*, documento presentado al Seminario "Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción" (CEPAL, Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre).
- González de la Rocha, M. y A. Escobar (2002): *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), diciembre. Disponible en <http://www.progreso.gob.mx/>
- Hicks, N. y Q. Wodon (2001): *Protección social para los pobres en América Latina*, *Revista de la CEPAL*, N° 73, LC/G.2130-P, Santiago de Chile, abril.

- Hoddinot, J. y E. Skoufias (2003): *The impact of Progresá on food consumption*, FCND Discussion Paper, N° 150, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponible en <http://www.ifpri.org/>
- Holzmann, R. y O. Jorgensen (2000): *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, documento de trabajo, N° 0006, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias) (2002): *Nicaragua Social Protection Network. Pilot Phase Evaluation System: Impact Evaluation*, Washington, D.C. Disponible en <http://www.ifpri.org/>
- Morley, S. y D. Coady (2003): *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Naciones Unidas (2001): *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General*, A/56/326, Nueva York. Disponible en <http://www.worldvolunteersweb.org/>
- Ravallion, M. (2003): *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options*, Social Protection Discussion Paper, N° 0314, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Ravallion, M. y Q. Wodon (1999): *Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy*, Policy Research Working Papers, N° 2116, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/docs/828.pdf>
- Rawlings, L. (2002): *Colombia Social Safety Net Assessment*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- _____ (2004): *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, Working Paper, N° 30165, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (2002): *Manual do Programa Nacional de Bolsa Escola*, Brasília. Disponible en: <http://www.mec.gov.br>
- Sedlacek, G., N. Hahi y E. Gustafsson-Wright (2000): *Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: an Early Survey*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio. Disponible en <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Sedlacek, G., Y. Yap y P. Orazem (2002): *Limiting Child Labor Through Behavior-based Income Transfers: An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil*, Washington, D.C., febrero. Disponible en <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Skoufias, E., B. Davis y S. de la Vega (1999): *Suplemento al reporte definitivo: evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponible en <http://www.ifpri.org/>
- Skoufias, E. y S. Parker (2001). *Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresá Program in Mexico*, FCND Discussion Paper, N° 123, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponible en <http://www.ifpri.org/>
- Skoufias, E. y B. McClafferty (2001): *Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Zimmerman, M. (1990): Taking aim on empowerment research: on the distinction between individual and psychological conceptions, *American Journal of Community Psychology*, vol. 18, N° 1, Nueva York, Springer.
- _____ (1995): Psychological empowerment: issues and illustrations, *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, N° 5, Nueva York, Springer.

La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe

Gregorio Giménez

Aunque los trabajos teóricos y empíricos que emplean el concepto de capital humano son muy numerosos, no hay una definición generalmente aceptada de él, y en muchos casos se le identifica con educación formal. En estas páginas se precisará el concepto de capital humano, atendiendo a sus vías de adquisición. Además, en ellas se elabora un indicador internacional que recoge todos los matices que contempla la definición planteada y que, habitualmente, son dejados de lado por los indicadores tradicionales. Así, el indicador propuesto tendrá en cuenta la salud, la educación de tipo formal e informal y la experiencia. El análisis de las dotaciones de capital humano de los países de América Latina y el Caribe pone de manifiesto una situación de atraso con respecto a otras regiones. Sin embargo, cabe precisar que existen grandes diferencias entre países, que se han reducido en las últimas décadas gracias a un proceso de convergencia regional.

Gregorio Giménez
Profesor de Economía,
Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad de Zaragoza, España
 gregim@unizar.es

I

Introducción

Desde muy diversas disciplinas —como la ciencia política, la filosofía o la sociología—, siempre se ha concedido gran importancia a la educación de los individuos, destacando el modo en que esta condicionaba el funcionamiento general de las sociedades. El impacto que tenía la educación fue resaltado también por la ciencia económica a partir del momento mismo de su nacimiento. Pese a todo, el interés por el estudio del capital humano encontró escaso eco entre los economistas hasta la década de 1960. Es en esa época cuando se empieza a publicar varios trabajos cruciales sobre el concepto de capital humano, como los de Becker (1962 y 1964), Schultz (1960, 1961 y 1962) o Denison (1962 y 1964).

De todas maneras, no será hasta la aparición de los nuevos modelos de crecimiento endógeno cuando empiece a darse en la literatura económica un creciente interés por el capital humano, al ver en él uno de los factores artifices del crecimiento. Algunos de los modelos más relevantes aparecen en Lucas (1988), Romer (1990), King y Rebelo (1990), Rebelo (1991), Stokey (1991), Young (1991), Lucas (1993) y Acemoglu (1997). En ellos, el capital humano permite aumentar la productividad del trabajo o actúa a través de la estimulación del cambio tecnológico. En cuanto a la evidencia empírica, entre los muchos trabajos recientes que constatan la conexión entre capital humano y crecimiento económico se encuentran los de Azariadis y Drazen (1990), Barro (1991), Levine y Renelt (1992), Mankiw, Romer, y Weil (1992), Kyriacou (1992), Barro y Lee (1994), Benhabib y Spiegel (1994 y 1997), de la Fuente y da Rocha (1996), Mingat y Tan (1996), Krueger y Lindahl (1999) o de la Fuente y Doménech (2001).

Además de constituir un destacado factor de crecimiento, el capital humano también tiene una extraordinaria importancia en otros muchos ámbitos. Así, como expresa la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económico (OCDE, 1999), contribuye al desarrollo cultural e institucional, aumenta la cohesión social, posibilita la reducción de la delincuencia, favorece el interés por el cuidado del medioambiente, permite mejorar las condiciones de salubridad y refuerza la participación en la vida política, entre otras importantes contribuciones.

De la importancia que tiene el capital humano se desprende por qué será necesario que, tanto la definición del concepto como los indicadores construidos con el fin de cuantificarlo, recojan con la mayor precisión los elementos subyacentes. Precisamente, uno de los objetivos de estas páginas es ofrecer una definición de capital humano más elaborada que la que suele incorporar la mayoría de los trabajos que se encuentran en la literatura económica. Además, a partir de la definición propuesta, se construirán diferentes indicadores que nos aproximen a la medición de todos los matices que ella recoge, aglutinando posteriormente esta información en un único indicador. Sobre esta base, se procederá a realizar un análisis de la dotación de capital humano de América Latina y el Caribe, resaltando las diferencias intrarregionales e interregionales pero constatando un proceso de convergencia.

Así, el trabajo se estructura de la siguiente manera: después de esta introducción, en la sección II se profundiza en el concepto de capital humano y se ofrece una propuesta amplia de definición; en la sección III se construyen diversos indicadores basados en los diferentes elementos que entran en la definición planteada; en la sección IV se elabora un indicador global de capital humano y se evalúan sus propiedades con respecto al indicador tradicional de años medios de estudio; en la sección V se hace un diagnóstico de la situación en América Latina y el Caribe a partir del indicador de capital humano desarrollado, y finalmente, en la sección VI se ofrecen las conclusiones del trabajo.

II

El concepto de capital humano

En esta sección se examina el concepto de capital humano en la literatura económica y se hace una propuesta amplia de definición, realizando una labor de síntesis y atendiendo a varios aspectos que se suele soslayar.

1. Sobre el concepto de capital humano

Las diferencias que nos separan a unos individuos de otros son observables en muchos terrenos, incluyendo el económico. Como consecuencia, la fuerza de trabajo no será homogénea. Esto es, las personas desarrollarán diferentes actividades con distinto grado de eficiencia, de forma que los trabajadores se distinguirán por las diferencias de productividad en la realización de tareas similares. La adecuación de cada trabajador para adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo dependerá de las habilidades que posea. El capital humano determinará, pues, la capacidad que un individuo tiene para realizar un trabajo. Obsérvese que se adopta una perspectiva marcadamente económica, distinguiéndose el concepto de capital humano del concepto tradicional de educación, que tiene un matiz más social.

La idea subyacente en el concepto de capital humano no es nueva. Hace más de 200 años, en 1776, Adam Smith reconoció la importancia de las habilidades personales en la determinación de la riqueza de los individuos y las naciones (Smith, 1904). Sin embargo, el concepto formal de capital humano no fue desarrollado hasta la década de 1960. Así, en torno a dicho concepto pueden destacarse los trabajos de Schultz (1961) y Becker (1964). En ellos el capital humano se relaciona con la productividad y es definido como la suma de las inversiones en educación, formación en el trabajo, emigración o salud que tienen como consecuencia un aumento en la productividad de los trabajadores. El objeto de dichos trabajos es concebir la formación de los individuos como un proceso de inversión en el que la mayor capacitación se traducirá en mayor productividad y, en consecuencia, en mayores salarios. Así, la denominación de capital humano se explica por el hecho de tratarse de una modalidad de capital incorporado a las propias personas. El hecho de asociar el concepto de capital a los seres humanos creó una gran polémica entre los economistas

de la época, pero pese a las críticas surgidas inicialmente, el capital humano pronto se perfiló como uno de los conceptos económicos más importantes de la segunda mitad del siglo XX.

Más recientemente, se ha ampliado el concepto primigenio con el fin de incluir tanto el trabajo remunerado como el realizado fuera del mercado, considerando el trabajo voluntario, el comunitario y el doméstico: así, se hace referencia a todas las actividades que directa o indirectamente crean renta o riqueza. Aun así, los economistas han empezado a reconocer que estas definiciones de capital humano son demasiado simples y dejan de lado aspectos cruciales, por lo que contribuyen poco al diseño de una adecuada política formativa. Laroche, Merette y Ruggeri (1999) sugieren que la definición tradicional de capital humano debería ampliarse para poder incluir el potencial de captación de capital humano, así como el capital poseído. En dicho trabajo, se define el capital humano como *la suma de habilidades innatas y del conocimiento y destrezas que los individuos adquieren y desarrollan a lo largo de su vida* (p.89, traducción del autor).

En esta misma línea, Ruggeri y Yu (2000) argumentan que el capital humano es un concepto dinámico y multifacético. Consideran que su análisis debería hacerse desde una perspectiva dinámica que cubra una amplia variedad de propósitos. De este modo, sugieren que el concepto de capital humano debería ampliarse para abarcar cuatro dimensiones: i) el potencial de capital humano, ii) la adquisición de capital humano, iii) la disponibilidad de dicho capital y iv) el uso efectivo del mismo. Así el concepto incorporaría la utilización y el rendimiento obtenido, reflejando, de algún modo, el lado de la demanda de capital humano.

En síntesis, tal y como señala Yu (2001), existen diferentes definiciones de capital humano en la literatura, aunque no hay una de general aceptación, y ello a pesar de que el capital humano es considerado uno de los factores productivos clave. El término capital humano ha sido tradicionalmente aplicado a la educación académica y solo recientemente se ha ampliado para incluir otra serie de aspectos. Las nuevas definiciones planteadas responden a las necesidades actuales de la economía y, al mismo tiempo, presentan nuevos retos para poder cuantificar el capital humano.

2. La definición de capital humano

Sobre la base planteada, en este trabajo se elabora una definición de capital humano que incluye diversos elementos —algunos de ellos ya recogidos en la literatura anteriormente— y que se sustenta en las vías de adquisición y acumulación de capital humano. Para explicar la definición propuesta, se seguirá el esquema contenido en el gráfico 1.

De esta forma, se considera que el capital humano puede tener un origen innato o adquirido. El **capital humano innato** comprende aptitudes de tipo físico e intelectual, que pueden verse modificadas debido a las condiciones de alimentación y salud. El **capital humano adquirido** se irá constituyendo a lo largo de la vida de los sujetos, a través de la educación formal, de la educación informal y de la experiencia acumulada. Estos tres tipos de formación adquirida van a condicionar la instrucción laboral y el sistema de valores de los sujetos, que determinarán, junto a las aptitudes innatas, su rendimiento en el trabajo.

La instrucción laboral vendrá dada por los conocimientos obtenidos para desarrollar una determinada

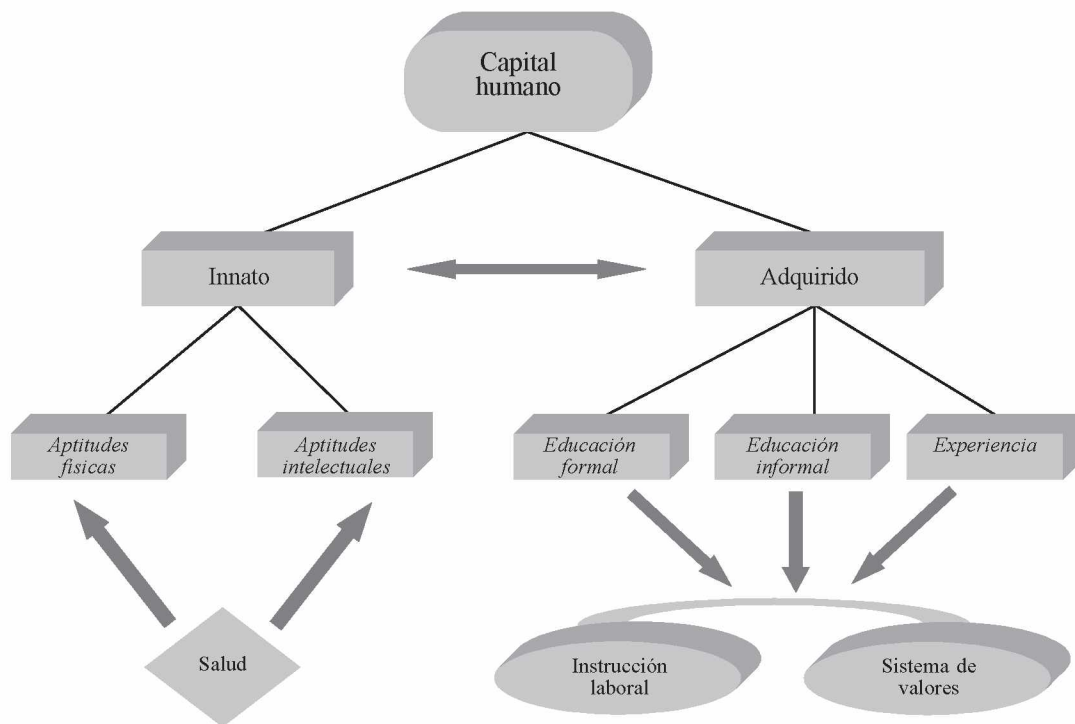
tarea. En muchos casos, un mismo tipo de formación podrá aplicarse a diversos trabajos. Por ejemplo, el aprendizaje del manejo de un ordenador personal constituirá una clase de conocimiento, adquirido en la escuela, el hogar o el entorno de trabajo, aprovechable para muy diferentes puestos laborales. Otras veces, un determinado tipo de instrucción laboral solo será útil para el desempeño de una función concreta, como, por ejemplo, la recibida para pilotar un avión. En este último caso, los empleados que poseen una formación específica son difícilmente sustituibles por otros, siendo necesario, en muchas ocasiones, incurrir en elevadas inversiones para dotar a los nuevos trabajadores de dichos conocimientos.

El sistema de valores de los individuos también tiene un origen adquirido. Estos valores van a ser un elemento clave de la capacidad laboral de los sujetos. Los empresarios les conceden una gran importancia, ya que de los valores poseídos dependerán la motivación, la fidelidad, la integridad, la diligencia o la constancia del trabajador a la hora de realizar su trabajo.

Una vez efectuada una primera aproximación a los elementos que conforman el capital humano, se va a

GRÁFICO 1

El concepto de capital humano



Fuente: Elaboración propia.

proceder a estudiarlos con más detenimiento a lo largo de las páginas siguientes.

a) *Capital humano innato*

Ya desde el nacimiento, los seres humanos se distinguen por condicionantes genéticos, que van a provocar que posean diferentes aptitudes físicas e intelectuales y que determinarán la eficiencia en el desempeño de los trabajos que realizarán. Como aptitudes físicas se tendrán, entre otras, la fuerza, el sentido del equilibrio o la destreza manual; como aptitudes intelectuales la inteligencia, la atención o la concentración. Estas cualidades podrán ser cultivadas a lo largo de la vida a través del capital humano adquirido.

Aunque cada individuo posea características distintas, será lógico suponer que la media de individuos de un país va a tener las mismas cualidades de partida que la media de individuos de cualquier otro. Esto es, se considera que no existen diferencias de orden geográfico o racial. Ahora bien, aunque estas cualidades sean originariamente similares, su aprovechamiento estará supeditado a circunstancias relativas a las condiciones de salubridad del entorno donde habitan los sujetos. Así, la malnutrición o las inadecuadas condiciones de salud que afecten a un individuo podrán mermar las posibilidades que tiene de sacar partido a sus aptitudes innatas.¹ Obsérvese que este modo de enfocar la influencia de la salud sobre la adquisición de capital humano difiere de los enfoques tradicionalmente adoptados. Así, en la mayoría de los trabajos se argumenta que una mejora en las condiciones de salud, medida a través de un aumento en la esperanza de vida, afectará al capital humano debido al aumento del período de vida activa de los individuos, que conllevará un incremento de la rentabilidad del capital humano. Este hecho se traducirá en un mayor crecimiento de las economías. La línea argumental explicada es la seguida por Meltzer (1995), Kalemli-Ozcan, Ryder y Weil (2000) —que, además, ofrecen un estudio empírico para el caso del Reino Unido—, y por Rodríguez y Sachs (1999)— que obtienen también resultados empíricos para el caso de Venezuela.

Sin embargo, hay que tomar con precaución el razonamiento expuesto. Esto porque, como se argu-

menta en Echevarría (2004), los modelos planteados suponen un horizonte temporal infinito, sin tener en cuenta el período de jubilación. Sin embargo, resultará necesario considerar este factor para lograr una explicación correcta del proceso de inversión en capital humano. Los incrementos de la esperanza de vida no irán acompañados necesariamente de cambios en las decisiones de inversión en capital humano si no se producen cambios en el período de jubilación. Así, en la gran mayoría de países, la esperanza de vida supera actualmente la edad de jubilación. En el trabajo de Echevarría se ofrecen resultados empíricos para el caso de los Estados Unidos, que avalan este planteamiento. A todo esto hay que añadir que, en los países más pobres y con menor esperanza de vida, la inversión en capital humano está condicionada por otros factores mucho más importantes que el planteamiento del horizonte temporal de dicha inversión. Sirvan de ejemplo la necesidad de trabajar desde edades muy tempranas o la lejanía de los centros de formación. Los motivos expuestos avalarían el cambio de enfoque propuesto.

b) *Capital humano adquirido*

El capital humano adquirido comprende la educación formal e informal recibidas y la experiencia acumulada.

i) *Educación formal.* La educación formal incluye la educación infantil, primaria, secundaria y superior, constituyendo estos niveles académicos la base conceptual que se utiliza tradicionalmente para cuantificar el capital humano, bien a través de los años medios de estudio, del porcentaje de personas que han completado un determinado nivel de estudios o de los índices de matriculación en cada nivel de enseñanza.² Parte de estos niveles académicos serán de realización obligatoria y parte voluntaria.

Además de la enseñanza académica reglada, la educación de tipo formal también incluirá la formación brindada a desempleados por parte de organismos públicos y los cursos de formación destinados a trabajadores que realizan las empresas y organismos públicos.

ii) *Educación informal.* El concepto de educación informal empezó a ser utilizado en pedagogía al final de la década de 1960 y principios de la de 1970 y abarca toda la formación recibida fuera de los ámbitos educativos institucionalizados. Así, la educación informal

¹ Cuando apareció el concepto de capital humano, Schultz (1961) y Mushkin (1962) ya consideraron que las mejoras en las condiciones de salud podían aumentar las dotaciones de capital humano. Aun así, la salud ha sido dejada de lado por la gran mayoría de los trabajos teóricos y empíricos que consideraban el empleo de capital humano. Sobre salud y capital humano se hace un interesante análisis en Bandrés y García Delgado (2000).

² Véase en Barro y Lee (1993, 1996 y 2001) un análisis de los indicadores de educación académica formal y calidad de la educación.

estará constituida por la instrucción que los sujetos reciban de la familia y su entorno social más próximo y por los conceptos asimilados a través del autoaprendizaje.³

Por un lado, la familia y el círculo de relaciones siempre han constituido un pilar fundamental en la educación de los seres humanos. Por otro, cada vez adquiere más importancia la formación recibida por los sujetos a través de diversos medios de transmisión de información, y asimilada de manera individual. Entre estos vehículos de educación informal los libros han desempeñado, desde hace tiempo, un papel fundamental. Otros medios importantes de educación informal

de aparición más reciente serían la prensa escrita, la televisión, la radio o Internet.⁴

iii) *La experiencia.* La experiencia está constituida por todas las vivencias acumuladas por un sujeto, que le permiten reaccionar ante las circunstancias basando su respuesta en los conocimientos previamente adquiridos. Dentro de la experiencia se puede distinguir la experiencia laboral, constituida por todos los conocimientos acumulados a través de la realización de una determinada tarea. La experiencia laboral es la más relevante desde una perspectiva económica, ya que constituye un factor determinante de la productividad de los trabajadores.⁵

III

La medición del capital humano: una nueva propuesta

A lo largo de esta sección, se construirán diversos indicadores con el objeto de aproximarse a los diferentes aspectos incluidos en la definición planteada y que suelen ser dejados de lado por otros indicadores. Se concluirá con la elaboración de un único indicador que recoge los diferentes matices de la definición.

A partir del concepto de capital humano elaborado en la sección II, se plantearán aquí diversos indicadores que recogen todos los matices de la definición, esto es, que tienen en cuenta el **capital humano innato**, la **educación formal**, la **educación informal** y la **experiencia** acumulada. Sobre la base de estos

indicadores, se ha confeccionado un índice amplio de capital humano que se corresponde con el concepto barajado. Los diversos indicadores abarcan un período que va desde 1960 hasta la actualidad y comprenden la muestra de países más amplia posible en función de la información estadística disponible. A continuación se presentan los indicadores que recogen cada aspecto de la definición.⁶

³ Coombs, Prosser y Ahmed (1973, p. 23) definen la educación informal como *el proceso realizado a lo largo del ciclo vital mediante el cual los individuos adquieren aptitudes, valores y conocimientos de la experiencia diaria y de los recursos e influencias educativas de su entorno más próximo, esto es, de la familia y de los vecinos, del trabajo y de los juegos, del mercado, de la biblioteca y de los medios de comunicación* (traducción del autor). Tight (1996, p. 68) concede gran importancia a la *educación recibida a través del aprendizaje y formación que tiene lugar fuera de instituciones formales* (traducción del autor), distinguiéndola explícitamente de otros tipos de educación. La relevancia que este tipo de educación tiene en la formación de los individuos ha sido destacada por numerosos estudiosos de la educación; por ejemplo, Torres (1990) analiza su importancia en la política educativa implementada en países latinoamericanos, Foley (1999) se centra en el caso de experiencias desarrolladas en Australia, Brasil, Zimbabwe y los Estados Unidos y, por otra parte, Youngman (2000) destaca su trascendencia en la formación de adultos.

⁴ En el libro de Leadbeater (2000) se argumenta sobre la importancia que las nuevas tecnologías tienen en la adquisición de conocimientos.

⁵ Sobre el aprendizaje mediante la práctica (*learning by doing*) y sus implicaciones sobre la productividad, véase Arrow (1962). En dicho trabajo se introduce esta noción, que implica que la experiencia derivada del uso de nuevas tecnologías durante el proceso productivo lleva aparejado un aumento de la eficiencia. De este modo, se produciría un incremento en la productividad de los trabajadores derivada de la experiencia, al menos hasta que entraran en juego los rendimientos decrecientes. Diversos modelos basados en el capital humano han resaltado el peso que el proceso de aprendizaje mediante la práctica tiene en el crecimiento, entre otros factores, debido al uso cada vez mayor de nuevas tecnologías. Algunos de estos modelos son los de Romer (1986), Stokey (1991), Young (1991), Parente (1994) y Greenwood y Yorukoglu (1997).

⁶ Los datos referentes a educación formal provienen de Barro y Lee (2001). Las cifras sobre consumo de papel de uso cultural emanan del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El resto de los datos utilizados en la elaboración de los indicadores provienen de *Indicadores del Desarrollo Mundial* (Banco Mundial, varios años). Las estadísticas sobre uso de periódicos, radios, televisores y libros fueron completadas utilizando datos del *Cross National*

1. El capital humano innato

Como ya se ha señalado, será lógico suponer que la media de individuos de un país va a tener las mismas cualidades innatas que la media de individuos de cualquier otro país. Ahora bien, el aprovechamiento de estas cualidades estará condicionado por circunstancias relativas a la situación de salubridad del entorno donde se desarrolla la vida de los sujetos. Así, partiendo de que las dotaciones de capital humano innato son las mismas para todos los países, se tratará de medir las consecuencias que las disparidades en las condiciones de salud tienen sobre el capital humano de origen innato. Esto se hace a través del indicador de esperanza de vida, que recoge información sobre la salud de todo el espectro poblacional y hace acopio de las consecuencias del conjunto de las condiciones de salubridad experimentadas por los individuos. Además, este indicador cuenta con un amplio número de observaciones temporales para un nutrido grupo de países.

2. El capital humano adquirido

El capital humano adquirido es el resultado de la educación formal e informal recibida y de la experiencia acumulada.

a) Educación formal

El mayor esfuerzo en la medición del capital humano a escala internacional se ha realizado recopilando información sobre educación formal. De entre todos los indicadores confeccionados, se va a optar por emplear la información acerca de los años medios de estudio elaborada por Barro y Lee (2001), ya que se ha construido utilizando el procedimiento más riguroso de cuantos estudios internacionales han sido realizados y proporciona información sobre el acervo de capital humano, frente a otros indicadores que captan flujos educativos. La fuente ofrece datos quinquenales desde 1960 hasta el 2000.

Hay que señalar que, desgraciadamente, la información internacional disponible sobre otros ámbitos de educación formal, como la formación brindada a

desempleados y la formación a cargo de las empresas, es tan escasa que hace inviable su inclusión en un indicador internacional de capital humano.

b) Educación informal

La familia cumple un papel fundamental en la educación de los individuos,⁷ si bien no todas las familias van a ser capaces de brindar la misma atención a sus vástagos, ni van a disponer de los mismos recursos para educarlos. Esta circunstancia condicionará la formación que los hijos reciben en el seno de la unidad familiar. Por tal motivo, será necesario encontrar un indicador que permita cuantificar la atención y recursos que se dedican a la educación de los hijos, por término medio, en cada país. En este estudio se ha optado por utilizar la tasa de fecundidad como aproximación a la educación que los hijos pueden recibir de los padres. Así, esta tasa constituirá, en primer lugar, un indicador de la atención que los padres dedican a cada uno de los hijos. La atención disminuirá al aumentar el tamaño de la familia. En segundo lugar, el número de hijos limitará los recursos que se pueden dedicar a cada uno, puesto que habrá que repartir aquellos disponibles entre todos. A esto hay que añadir que la fecundidad está fuertemente correlacionada, de forma negativa, con el ingreso per cápita, lo que representa otra razón por la cual la tasa de fecundidad constituirá una aproximación a los recursos que cada familia puede dedicar a la formación de sus hijos.⁸

⁷ Coombs y Ahmed (1974) argumentan que los ejemplos y actitudes que se observan dentro del entorno familiar van a constituir una parte esencial del proceso educativo.

⁸ La disyuntiva establecida entre cantidad de hijos y calidad en su educación ha sido observada por Rosenzweig y Wolpin (1980), Behrman y Taubman (1986), y Hanushek (1992). Dichos trabajos apuntan a que el tamaño de la unidad familiar va a condicionar la inversión en la educación de los hijos, ya que cada hijo podrá recibir menos recursos. Esta idea ha sido recogida por diferentes modelos y trabajos empíricos. Así, Becker, Murphy y Tamura (1990) desarrollan un modelo que genera diferentes estados estacionarios de acuerdo a las relaciones que se establecen entre fecundidad, educación y crecimiento, apuntando a que los individuos deben elegir entre la cantidad y calidad de hijos que desean tener. Lam y Duryea (1999) encuentran un fuerte efecto negativo de la escolaridad femenina sobre la fecundidad y un fuerte efecto positivo de la escolaridad de los padres sobre la escolaridad de los hijos, argumentando que los efectos de la educación sobre la fecundidad se traducen, sobre todo, en una mayor inversión en la educación de los hijos y la mejora en la calidad de esa educación. En Moav (2005) se desarrolla un modelo basado en la fecundidad y la calidad de la educación, que ofrece una explicación de la persistencia en la situación de pobreza que experimentan algunos países; en dicho artículo se apunta a que la calidad de la educación que reciben los hijos está condicionada por la cantidad de hijos, suponiendo que la productividad de los progenitores en materia educativa se incrementa con

Time-Series Data Archive de Arthur S. Banks, extraído de la base de datos *Social Indicators and Fixed Factors*, del Banco Mundial. Todas las fuentes utilizadas presentan datos anuales desde 1960 hasta la actualidad para una muestra amplia de países. En los datos de Barro y Lee, la periodicidad es quinquenal. En las bases señaladas se puede obtener información más exhaustiva sobre las definiciones de las variables empleadas, así como sobre la disponibilidad de datos.

Otro elemento importante de adquisición de educación informal es el **autoaprendizaje a través de diferentes medios de transmisión de información**.⁹ Con el fin de poder captar este factor determinante del capital humano adquirido, se ha elaborado para este trabajo un indicador de medios que posibilitan la adquisición de educación informal. A través de este indicador, tendremos una aproximación a diversas posibilidades de autoaprendizaje con las que cuentan los ciudadanos de cada país. Se pasa, seguidamente, a explicar cómo se ha confeccionado el índice de medios.

$$IM_{it} = \frac{\frac{\text{libros}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{libros}_{it}} + \frac{\text{periódicos}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{periódicos}_{it}} + \frac{\text{radios}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{radios}_{it}} + \frac{\text{televisores}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{televisores}_{it}}}{Me_{it}} \quad (1)$$

siendo:

IM_{it} = índice de medios del país i en el año t .

i = 1, 2, ..., N_t Siendo N_t el número de países de la muestra en el año t .

t = 1960, 1961, ..., 1989

libros_{it} = número de títulos de libros per cápita publicados en el país i en el año t . Se incluyen todas las ediciones y los libros para niños y de texto. El dato hace referencia a títulos, no a volúmenes impresos.

periódicos_{it} = número de periódicos per cápita en circulación en el país i en el año t . Solo se incluyen los periódicos diarios.

radios_{it} = número de aparatos de radio per cápita en el país i en el año t .

televisores_{it} = número de aparatos de televisión per cápita en el país i en el año t .

Me_{it} = medios analizados en el país i en el año t .

En el **índice de medios 1990-2000** se sustituye el número de títulos publicados por el consumo de papel para fines culturales, lo que ofrece una información más rica. Además, se incluye la utilización de

ordenadores personales, que han revolucionado el acceso a la información en la última década a través de diversos programas y de Internet. El índice elaborado quedará como:

$$IM_{it} = \frac{\frac{\text{papel}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{papel}_{it}} + \frac{\text{periódicos}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{periódicos}_{it}} + \frac{\text{radios}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{radios}_{it}} + \frac{\text{televisores}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{televisores}_{it}} + \frac{\text{ordenadores}_{it} \cdot N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} \text{ordenadores}_{it}}}{Me_{it}} \quad (2)$$

su propio grado de formación; como consecuencia, los países pobres tienen altas tasas de fecundidad y baja inversión en educación y, por ende, sus generaciones futuras también serán pobres. Del mismo modo, Tamura y Sadler (2001) construyen un modelo de generaciones traslapadas donde la fecundidad aparece como variable endógena que condiciona la educación que reciben los hijos. Hay que señalar, sin embargo, que la relación entre fecundidad y capital humano no solo se manifiesta en el sentido apuntado. Así, el capital humano también puede ser uno de los determinantes de la tasa de fecundidad, como indican Becker, Murphy y Tamura (1990) o Lam y Duryea (1999), si bien existen otros factores que influyen sobre la reducción de dicha tasa, como la disminución de la mortalidad, la expansión de los métodos anticonceptivos, el coste de oportunidad en términos salariales que representa cuidar a los hijos, o la menor dependencia de las personas ancianas.

⁹ Los ya comentados trabajos de Coombs, Prosser y Ahmed (1973) y de Leadbeater (2000) señalan la importancia de esta vía para adquirir educación informal. Un hecho que da cuenta de la trascendencia de estos medios de aprendizaje es que el Centro de Investigación e Innovación en la Enseñanza, organismo dependiente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), está desarrollando un amplio programa que pretende estudiar el impacto que las tecnologías de la información y la comunicación ejercen sobre la calidad de la educación. Ya han sido publicados varios estudios sobre el aprendizaje a través de Internet, las consecuencias de la brecha tecnológica entre países y el impacto dramático que las nuevas oportunidades tienen sobre el aprendizaje.

donde:

- IM_{it} = es el índice de medios del país i en el año t .
- i = 1, 2, ..., N_t Siendo N_t el número de países de la muestra en el año t .
- t = 1990, 1991, ..., 2000
- $papel_{it}$ = kilogramos de papel de uso cultural consumidos por cada mil habitantes en el país i en el año t .
- $periódicos_{it}$ = número de periódicos en circulación por cada mil habitantes en el país i en el año t . Solo se incluyen los periódicos diarios.
- $radios_{it}$ = número de aparatos de radio por cada mil habitantes en el país i en el año t .
- $televisores_{it}$ = número de aparatos de televisión por cada mil habitantes en el país i en el año t .
- $ordenadores_{it}$ = número de ordenadores personales por cada mil habitantes en el país i en el año t .
- Me_{it} = medios analizados en el país i en el año t .

Ahora bien, no todos los sujetos podrán aprovechar de la misma manera los medios de que se dispone. Para poder aproximarnos a la rentabilización de estos instrumentos, se considerará que solamente los habitantes alfabetizados podrán sacarles pleno partido, mientras que los analfabetos no obtendrán provecho alguno. Aunque esta medida puede resultar arbitraria, el índice de alfabetización de cada país constituye un buen indicador del grado de aprovechamiento de los medios educativos disponibles, con lo que, introduciendo esta corrección, nos aproximaremos más a la situación real. Así, el índice de utilización de medios quedará, finalmente, como:

$$IUM_{it} = IM_{it} \cdot ALF_{it} \quad (3)$$

siendo:

- IUM_{it} = índice de utilización de medios del país i en el año t .
- IM_{it} = índice de medios del país i en el año t .
- ALF_{it} = tasa de alfabetización del país i en el año t .

c) *Experiencia*

Hay pocas tentativas de aproximación a la medición de la experiencia, debido a las dificultades que entraña captar mediante un indicador el conocimiento acumulado a través de las vivencias o la actividad laboral. Para la realización de este trabajo se ha optado

por calcular el número de años que el ciudadano medio de cada país ha estado inserto en el mercado de trabajo. Sin embargo, habrá que tener cautela a la hora de interpretar los resultados obtenidos. El inconveniente estriba en que las funciones profesionales que realiza un individuo suelen cambiar a lo largo de su vida laboral. Además, los trabajos no son homogéneos, hay empleos para los cuales la experiencia es más importante que para otros y tarda más en adquirirse.

Los años medios de experiencia laboral, esto es, los años que un individuo ha estado dentro del mercado de trabajo, se han calculado a partir de la edad media de la población del país, y de aquí se ha sustraído la edad en la que el individuo medio empezó a trabajar.¹⁰ Se ha considerado que la edad mínima de inserción en el mercado laboral son los 16 años, de acuerdo con los convenios internacionales, aunque en algunos casos, por desgracia, esta edad puede ser considerablemente menor. Con el fin de recoger esta circunstancia, se han empleado también datos sobre el trabajo realizado por niños de entre 10 y 14 años. Por último, habrá que tener presente también la situación opuesta. Así, en varios países la edad de inserción en el mercado de trabajo es superior a los 16 años, ya que el individuo medio ha prolongado su etapa formativa más allá de la edad mínima para trabajar. Se ha procedido, pues, a realizar tal corrección en los países que estaban en esta situación en algún momento del período contemplado de 1960-2000; estos países son Australia, Canadá, los Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelanda, la República de Corea, Suecia y Suiza.

De este modo, se tendrá:

$$EXP_{it} = EMP_{it} - EIMT_{it} + AMTI_{it} \quad (4)$$

siendo:

- EXP_{it} = indicador de experiencia laboral de un país i en el año t .
- i = 1, 2, ..., N_t Siendo N_t el número de países de la muestra en el año t .
- t = 1960, 1961, ..., 2000
- EMP_{it} = edad media de la población del país i en el año t .
- $EIMT_{it}$ = edad media de incorporación al mercado de trabajo en el país i en el año t .
- $AMTI_{it}$ = años medios que un habitante del país i en el año t ha estado realizando trabajo infantil.

¹⁰ También sería deseable atender al período medio durante el cual un trabajador arquetípico se ha encontrado en situación de desempleo; este dato no ha sido incorporado por no disponerse de suficiente información a escala internacional.

Con todo, el indicador elaborado, aunque relativo al mercado de trabajo, no se debe relacionar únicamente con la experiencia laboral, sino que recogerá también la experiencia vital acumulada, que constituye una de las bases más importantes de conocimiento. Esto es debido a que la experiencia vital crecerá conforme aumenta la edad media de los individuos, que es el elemento clave en la elaboración del indicador.

En síntesis, siguiendo al concepto desarrollado inicialmente, el capital humano innato —que se considera, en promedio, igual para todos los individuos— podrá verse alterado por las condiciones de salud,

medidas a través de la esperanza de vida; la educación formal se plasmará mediante un indicador de años medios de estudio; la educación informal se recogerá a través de la tasa de fecundidad, que condensa las posibilidades de dedicar recursos y atención a la educación de los hijos, y la elaboración de un indicador de uso de medios de transmisión de información; por último, la experiencia acumulada se intentará aproximar mediante la confección de otro indicador, los años medios de inserción en el mercado de trabajo. Las tablas con los valores de los índices confeccionados se encuentran, bajo solicitud, a disposición de los interesados.

IV

Elaboración de un indicador global de capital humano

Una vez que se dispone de indicadores de los diferentes elementos que conforman el capital humano, se puede construir un indicador global que recoja todos los aspectos contemplados. El indicador se va a construir con una periodicidad quinquenal entre 1960 y 2000. El motivo de no ofrecer una periodicidad anual es que, para su elaboración, se utilizan datos sobre educación formal obtenidos de Barro y Lee (2001), que tienen una periodicidad quinquenal, condicionando el período temporal analizado.

Con el propósito de evitar los efectos de escala, consecuencia de las diferentes definiciones y unidades que adoptan las variables, se ha procedido a tipificar éstas, restándole a cada dato la media muestral y dividiéndolo por su desviación típica. El procedimiento estadístico utilizado para construir el indicador es el análisis factorial. Concretamente, el método empleado será el de las componentes principales. Una cuestión importante es que, en todos los casos, una sola componente principal logra explicar más del 80% de la variación de las variables. Así pues, se podrá construir un indicador conjunto de capital humano que recoja el efecto de cada uno de los factores contemplados, condensándolo en un solo dato para cada país y año.¹¹ Esto hará mucho más cómodo e intuitivo trabajar con los resultados obtenidos. Los indicadores de capital humano para cada uno de los años se encuentran en el apéndice al final del trabajo. La muestra total abarca 106 países para los que se dispone, en la gran mayoría

de los casos, de información sobre un número muy elevado de períodos.

El indicador elaborado presenta la ventaja de recoger el efecto de los numerosos factores incluidos en la definición de capital humano, esto es, la salud, la educación formal e informal y la experiencia. Otros indicadores tradicionalmente utilizados se basaban en uno solo de estos aspectos. Por tanto, desde un punto de vista teórico, tendrá más sentido utilizarlo cuando se considere un concepto amplio de capital humano, frente al concepto más restrictivo de educación de tipo formal. Además, el período temporal que abarca es amplio y el índice se ha construido para una gran variedad de países, lo que facilita su uso en estudios de carácter empírico.

¹¹ Las ecuaciones obtenidas para cada período mediante el método de componentes principales son:

$$\begin{aligned}
 H_{60} &= 0,92*ESV_{60} + 0,93*AME_{60} - 0,93*FEC_{60} + 0,85*IUM_{60} + 0,92*EXP_{60} \\
 H_{65} &= 0,90*ESV_{65} + 0,94*AME_{65} - 0,94*FEC_{65} + 0,90*IUM_{65} + 0,91*EXP_{65} \\
 H_{70} &= 0,90*ESV_{70} + 0,94*AME_{70} - 0,95*FEC_{70} + 0,91*IUM_{70} + 0,91*EXP_{70} \\
 H_{75} &= 0,90*ESV_{75} + 0,95*AME_{75} - 0,96*FEC_{75} + 0,91*IUM_{75} + 0,92*EXP_{75} \\
 H_{80} &= 0,88*ESV_{80} + 0,94*AME_{80} - 0,94*FEC_{80} + 0,91*IUM_{80} + 0,94*EXP_{80} \\
 H_{85} &= 0,91*ESV_{85} + 0,95*AME_{85} - 0,95*FEC_{85} + 0,92*IUM_{85} + 0,94*EXP_{85} \\
 H_{90} &= 0,91*ESV_{90} + 0,94*AME_{90} - 0,94*FEC_{90} + 0,87*IUM_{90} + 0,94*EXP_{90} \\
 H_{95} &= 0,91*ESV_{95} + 0,92*AME_{95} - 0,93*FEC_{95} + 0,86*IUM_{95} + 0,93*EXP_{95} \\
 H_{00} &= 0,89*ESV_{00} + 0,91*AME_{00} - 0,93*FEC_{00} + 0,85*IUM_{00} + 0,92*EXP_{00}
 \end{aligned}$$

donde H es el indicador de capital humano construido, ESV la esperanza de vida, AME los años medios de estudio, FEC el índice de fecundidad, IUM el índice de utilización de medios y EXP el indicador de experiencia.

CUADRO 1

Conjunto de países de la muestra: Variaciones medias en los puestos que ocupan los países según los indicadores de capital humano

Variación media en puestos (a)	5	6	7	7	8	7	8	9	8	7
Número de países de la muestra (b)	71	84	92	101	100	101	102	100	93	94
Cociente entre (a) y (b)	8%	8%	8%	7%	8%	7%	8%	9%	9%	8%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2

Conjunto de países de la muestra: Coeficientes de correlación entre los indicadores de capital humano y diversas variables, 2000^a

Variable	Años medios de estudio	Indicador de capital humano	Número de observaciones
PIB por habitante en dólares, a paridad de poder adquisitivo	0,43	0,48	81
Población que vive con menos de un dólar diario	-0,51	-0,61	43
Probabilidad de vivir más de 65 años (hombres)	0,57	0,54	82
Probabilidad de vivir más de 65 años (mujeres)	0,59	0,76	82
Años vividos con mala salud (hombres)	-0,29	-0,31	82
Años vividos con mala salud (mujeres)	-0,48	-0,63	82
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	-0,35	-0,85	84
Tasa de mortalidad infantil de los niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	-0,40	-0,91	84
Mortalidad en el parto	-0,33	-0,47	82
Tasa de fecundidad entre los 15 y 19 años de edad	-0,61	-0,42	82
Uso de anticonceptivos	0,59	0,93	49
Científicos e ingenieros dedicados al I+D por cada millón de habitantes	0,99	0,65	55
Técnicos dedicados a I+D ^b por cada millón de habitantes	0,65	0,98	51
Gasto en I+D como % del PIB	0,31	0,80	52
Artículos en revistas científicas y técnicas por 100.000 habitantes	0,77	0,98	84
Solicitud de patentes de residentes por 100.000 habitantes	0,89	0,82	66
Mujeres en puestos de decisión a nivel ministerial (%)	0,29	0,31	78
Riesgo país: <i>Institutional Investor Credit Rating</i> (Institutional Investor Inc.)	0,34	0,57	80
Riego país: <i>Euromoney Country Credit-worthiness Rating</i> (Euromoney Publications)	0,26	0,50	82

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Indicadores del desarrollo mundial* (Banco Mundial, varios años). Para una definición detallada de las variables puede consultarse dicha fuente. En los casos en los que no se dispone de datos para el 2000 se toma el año más cercano. Los indicadores de riesgo-país son más elevados cuando el riesgo es menor.

^a Muestras de países homogéneas.

^b I+D = investigación y desarrollo.

No obstante, siendo evidente su justificación teórica —en virtud de su mejor correspondencia con el concepto—, se deberá constatar también que la medición del capital humano realizada a través del nuevo indicador difiere de la obtenida a través de otros indicadores tradicionales. Con este propósito, se ha procedido a comparar el indicador confeccionado con el que tradicionalmente se suele utilizar en los trabajos empíricos, esto es, los años medios de estudio de la población (AME).¹² Dicha comparación revela dife-

rencias apreciables en los períodos analizados. De esta forma, aunque ambos ofrecen resultados homogéneos, si ordenamos los países en función de los valores alcanzados por los respectivos indicadores, se observa que existen cambios de posición estimables según el índice que se utilice. Estos cambios obedecen a la inclusión de medios para adquirir capital humano distintos de los vehículos de educación académica habituales, que constituyen solamente una vía más de formación. El cuadro 1 ofrece los valores absolutos de las diferencias entre el puesto que ocupa un país en materia de capital humano, atendiendo al indicador construido, y el puesto que ocupa atendiendo al indicador basado en los años medios de educación (AME).

¹² Dato tomado de las series elaboradas por Barro y Lee (2001).

Así, la utilización del índice de capital humano revela un desplazamiento medio de siete puestos —variación de 8% en la lista—, en términos absolutos, con respecto a la posición del mismo país al usar los años medios de estudio. Si se consideran los grupos de países con alta dotación de capital humano y los de baja dotación, dichas variaciones no implican movimientos de países entre esos grupos, pero sí ponen de manifiesto un cambio en la posición relativa entre países con dotaciones semejantes.

Además de constatar las diferencias existentes en la cuantificación del capital humano en función de cada indicador, será también importante tener en cuenta las diferencias en su desempeño estadístico. Con este propósito, se atenderá a la relación estadística entre los índices y una serie de variables, indicativas de desarrollo económico y social, correlacionadas *a priori* con el capital humano. Para determinar las diferencias existentes entre los dos indicadores, en el cuadro 2 se

muestran los coeficientes de correlación que existen entre éstos y las variables analizadas.

Aunque el sentido de la relación con las variables es el mismo, hay contrastes considerables en la magnitud del coeficiente de correlación según el indicador de que se trate. La diferencia media entre los coeficientes obtenidos con ambos indicadores para cada caso es de 22 puntos porcentuales. Esto constata las diferencias en el desempeño estadístico entre ambas medidas de capital humano. Cabe señalar que en 15 de los 19 casos el nuevo indicador presenta mayor correlación con las variables analizadas.

Por lo tanto, el indicador elaborado recoge un concepto más amplio de capital humano y difiere del indicador tradicional de AME en su desempeño estadístico. A continuación se utilizarán estas propiedades para analizar, bajo un nuevo prisma, las dotaciones de capital humano de los países de América Latina y el Caribe.

V

Análisis espacial y temporal de las dotaciones de capital humano de América Latina y el Caribe

El objetivo de esta sección es profundizar en el análisis espacial y dinámico de las dotaciones de capital humano sobre la base del indicador elaborado, lo que se hará en las dos subsecciones siguientes.

1. Análisis espacial de las dotaciones de capital humano

Con el fin de ofrecer un análisis comparativo de los distintos indicadores de capital humano de América Latina y el Caribe con respecto a otras regiones del planeta, se ha elaborado el cuadro 3.

Este pone de manifiesto que las diferencias entre zonas geográficas son significativas y obedecen a disparidades, en conjunto, en los cinco indicadores básicos utilizados, aunque los contrastes adquieren especial relevancia en el caso de la educación formal e informal y son menores si se atiende a las diferencias en salud y experiencia.

América Latina y el Caribe posee dotaciones de capital humano superiores, en conjunto, a las del África subsahariana, las del sudeste de Asia, y las del Orien-

te medio y norte de África. De hecho, se encuentra en una situación muy similar a esta última región, con unos índices de utilización de medios y de salud ligeramente inferiores —52% y 106% del promedio mundial— pero con mejores dotaciones en educación formal recibida —99% del promedio— y, sobre todo, una mayor experiencia —94% del promedio— y mejores posibilidades de adquirir educación informal de origen familiar —de nuevo 94% del promedio—. Por otro lado, las regiones del este de Asia y el Pacífico, de Europa del este y Asia central, de Europa occidental, y de América del Norte poseen, en conjunto, dotaciones superiores a las de América Latina y el Caribe en todos los aspectos barajados.

Ahora bien, a pesar del atraso relativo de la región de América Latina y el Caribe, un análisis pormenorizado de los países que la integran revela que entre ellos existen grandes diferencias. Así, del cuadro 4 se desprende que los países que poseen una mayor dotación de capital humano son, en este orden, Barbados, Uruguay, Chile, Trinidad y Tabago y Argentina. Estos países presentan valores del indicador global de

CUADRO 3

Varias regiones: Análisis espacial de las dotaciones de capital humano, 2000

	Años medios de estudio	Años medios de estudio/promedio mundial	Índice de utilización de medios	Índice de utilización de medios/promedio mundial	Salud	Salud/promedio mundial	Experiencia	Experiencia/promedio mundial	Fecundidad	Fecundidad/promedio mundial	Indicador de capital humano
África subsahariana	3,29	0,53	0,16	0,15	47,91	0,72	10,97	0,71	4,92	1,60	-4,57
Sudeste de Asia	3,38	0,54	0,08	0,08	61,21	0,92	12,99	0,85	3,99	1,29	-2,65
Oriente medio y norte de África	6,01	0,97	0,56	0,56	72,21	1,08	13,42	0,87	3,09	1,00	-0,04
América Latina y el Caribe	6,13	0,99	0,52	0,52	70,81	1,06	14,52	0,94	2,89	0,94	0,19
Este de Asia y el Pacífico	7,25	1,17	1,34	1,33	71,59	1,07	16,43	1,07	2,35	0,76	1,89
Europa del este y Asia central	7,84	1,26	0,93	0,93	71,09	1,06	19,61	1,28	1,71	0,56	2,74
Europa occidental	9,02	1,45	2,53	2,52	77,74	1,16	21,95	1,43	1,59	0,52	5,33
América del Norte	11,84	1,91	3,71	3,70	77,97	1,17	18,57	1,21	1,80	0,58	6,30
<i>Promedio de los países</i>	<i>6,21</i>	<i>1,00</i>	<i>1,00</i>	<i>1,00</i>	<i>66,77</i>	<i>1,00</i>	<i>15,37</i>	<i>1,00</i>	<i>3,08</i>	<i>1,00</i>	<i>0,33</i>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4

América Latina y el Caribe: Análisis espacial de las dotaciones de capital humano, 2000

	Años medios de estudio	Años medios de estudio/promedio mundial	Índice de utilización de medios	Índice de utilización de medios/promedio mundial	Salud	Salud/promedio mundial	Experiencia	Experiencia/promedio mundial	Fecundidad	Fecundidad/promedio mundial	Indicador de capital humano
Argentina	8,49	1,38	0,76	1,47	73,57	1,04	17,31	1,19	2,55	0,88	2,07
Barbados	9,11	1,49	0,82	1,58	75,66	1,07	20,72	1,43	1,75	0,61	3,61
Bolivia	5,54	0,90	0,20	0,39	62,06	0,88	11,79	0,81	4,02	1,39	-2,08
Brasil	4,56	0,74	0,66	1,28	67,15	0,95	15,62	1,08	2,24	0,78	0,12
Colombia	5,01	0,82	0,01	0,02	70,35	0,99	14,07	0,97	2,67	0,92	-0,53
Costa Rica	6,01	0,98	0,48	0,93	76,84	1,09	14,59	1,01	2,53	0,87	0,81
Chile	7,89	1,29	1,68	3,24	75,51	1,07	16,35	1,13	2,19	0,76	2,72
Ecuador	6,52	1,06	0,18	0,35	69,23	0,98	13,60	0,94	3,14	1,09	-0,38
El Salvador	4,50	0,73	0,42	0,81	69,53	0,98	13,66	0,94	3,20	1,11	-0,84
Guatemala	3,12	0,51	0,07	0,13	64,89	0,92	10,72	0,74	4,72	1,63	-3,34
Guyana	6,05	0,99	0,25	0,49	63,70	0,90	14,95	1,03	2,30	0,79	-0,14
Honduras	4,08	0,67	0,18	0,35	69,82	0,99	10,88	0,75	4,04	1,40	-2,16
Jamaica	5,22	0,85	0,45	0,87	75,16	1,06	15,29	1,05	2,54	0,88	0,54
México	6,73	1,10	0,65	1,25	72,14	1,02	14,23	0,98	2,78	0,96	0,58
Nicaragua	4,42	0,72	0,12	0,23	68,63	0,97	10,94	0,75	3,61	1,25	-1,93
Panamá	7,90	1,29	0,47	0,91	73,88	1,04	14,77	1,02	2,47	0,86	1,23
Paraguay	5,74	0,94	0,40	0,77	69,95	0,99	11,50	0,79	4,03	1,39	-1,33
Perú	7,33	1,20	0,40	0,78	68,74	0,97	13,71	0,94	3,05	1,06	0,08
Trinidad y Tabago	7,62	1,24	0,85	1,64	72,63	1,03	17,48	1,20	1,75	0,61	2,28
Uruguay	7,25	1,18	1,41	2,73	74,30	1,05	19,16	1,32	2,26	0,78	2,75
Venezuela (República Bolivariana de)	5,61	0,92	0,41	0,79	73,16	1,03	13,53	0,93	2,88	0,99	-0,06
<i>Promedio de los países</i>	<i>6,13</i>	<i>1,00</i>	<i>0,52</i>	<i>1,00</i>	<i>70,81</i>	<i>1,00</i>	<i>14,52</i>	<i>1,00</i>	<i>2,89</i>	<i>1,00</i>	<i>0,19</i>

Fuente: Elaboración propia.

capital humano considerablemente superiores al promedio mundial, próximos a los de los grupos de países con una dotación de capital humano media alta.

Sin embargo, también nos encontramos con varios países que poseen una muy baja dotación de capital humano, con valores muy inferiores al promedio mundial, próximos a niveles de otras zonas del planeta con menor grado de desarrollo. La situación más grave dentro de la muestra de veintiún países corresponde a Guatemala, seguida de Honduras, Bolivia y Nicaragua. Los países con menores dotaciones de capital humano presentan deficiencias en todos los indicadores barajados, si bien estas son más acuciantes en el caso de la educación informal, medida a través del indicador de fecundidad y el índice de utilización de medios. Los países que se encuentran en peor situación atendiendo al primer indicador son Guatemala, Honduras y Bolivia. Estos mismos países también arrastran graves deficiencias reveladas por el índice de medios, llamando la atención, además, los casos de Colombia, Nicaragua y Ecuador, con cifras muy bajas en dicho índice.

Los indicadores de experiencia, salud y educación formal también revelan deficiencias, en general, en los países ya apuntados. Cabe destacar el déficit en educación formal que exhiben los países centroamericanos más atrasados. También es necesario resaltar este déficit formativo en el caso de Brasil, que si bien ha

realizado un gran esfuerzo en este campo en los últimos años, todavía presenta cifras muy inferiores al promedio de países de la región.

En síntesis, América Latina y el Caribe experimenta un atraso relativo a nivel mundial y muestra importantes disparidades entre países. Algunos de estos presentan un déficit grave en el conjunto de indicadores analizados, lo que merma las posibilidades de convergencia con otras naciones más desarrolladas de la región, así como el despegue global de la región misma.

2. Evolución de las dotaciones de capital humano

Para observar la evolución de las dotaciones de capital humano en los países de América Latina y el Caribe se ha confeccionado el cuadro 5. En él aparecen los 17 países para los que se dispone de indicador de capital humano en todos los períodos quinquenales entre 1960 y 2000. El balance que arrojan los datos es positivo, puesto que un total de 12 países —Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)— han mejorado apreciablemente su situación relativa. En el caso de Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Perú el esfuerzo realizado se ha traducido en avances notables. Merece también un inciso el caso de la República Bolivariana de Venezuela, que si bien ha experimentado una im-

CUADRO 5

América Latina: Evolución del indicador de capital humano, 1960-2000

	1960	1965	1970	1975	1980	1885	1990	1995	2000
Argentina	3,77	3,92	4,07	3,16	2,78	2,71	2,42	2,29	2,07
Bolivia	-2,02	-2,25	-2,64	-2,61	-2,49	-2,31	-2,02	-2,07	-2,08
Brasil	-1,31	-1,17	-0,84	-0,70	-0,61	-0,28	-0,18	-0,05	0,12
Colombia	-1,71	-1,68	-1,27	-0,46	-0,33	0,17	-0,30	-0,38	-0,53
Costa Rica	-1,35	-0,95	-0,09	0,77	0,83	1,16	0,80	0,91	0,81
Chile	0,67	0,79	1,40	1,69	2,15	2,33	2,24	2,32	2,72
Ecuador	-1,73	-1,77	-1,74	-1,36	-0,79	-0,36	-0,26	-0,30	-0,38
El Salvador	-2,78	-2,70	-2,30	-2,33	-2,10	-1,64	-1,32	-1,04	-0,84
Guatemala	-3,35	-3,26	-3,18	-3,27	-3,34	-3,60	-3,45	-3,46	-3,34
Honduras	-3,56	-3,60	-3,58	-3,31	-3,25	-2,34	-2,26	-2,24	-2,16
México	-1,76	-1,65	-1,34	-1,06	-0,66	-0,31	0,37	0,55	0,58
Nicaragua	-3,38	-3,27	-2,97	-2,94	-3,12	-2,99	-2,52	-2,05	-1,93
Panamá	0,06	0,35	0,28	0,55	0,97	1,35	1,47	1,31	1,23
Paraguay	-0,47	-0,77	-0,59	-0,60	-0,79	-1,10	-1,02	-1,28	-1,33
Perú	-2,34	-2,18	-1,71	-1,39	-0,80	-0,53	-0,47	-0,18	0,08
Uruguay	4,79	4,73	4,69	3,86	3,46	3,54	3,25	2,77	2,75
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,40	-1,13	-0,73	-0,22	0,60	0,70	0,11	0,27	-0,06
<i>Promedio de los países</i>	<i>-1,05</i>	<i>-0,98</i>	<i>-0,74</i>	<i>-0,60</i>	<i>-0,44</i>	<i>-0,21</i>	<i>-0,18</i>	<i>-0,15</i>	<i>-0,13</i>

Fuente: Elaboración del autor.

portante mejoría, que fue muy efectiva hasta la segunda mitad de la década de 1980, a partir de ahí comenzó un declive.

Dos países que se han estancado en la situación relativa de su capital humano con respecto al resto son Bolivia y Guatemala. Este hecho ha podido contribuir a ampliar la brecha en términos de desarrollo que separa a estas naciones del resto de países de la región.

Por último, existen tres naciones que han experimentado un deterioro paulatino en su situación relativa: Argentina, Paraguay y Uruguay, lo que ha llevado a una pérdida de competitividad del cono sur. Esto afecta negativamente al conjunto de la región, si bien de esta situación han podido sacar ventaja otros países de la zona, especialmente sus vecinos Brasil y Chile.

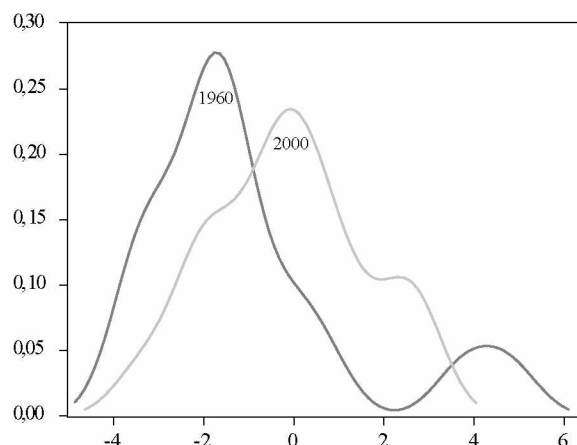
En todo caso, a pesar, del atraso relativo experimentado por Argentina, Paraguay y Uruguay, la región en su conjunto ha experimentado una mejora relativa en su posición mundial, tal y como se desprende de la evolución de la media del indicador para el conjunto de países. Esto se debe a que se han registrado valores crecientes en las dotaciones de capital humano reveladas por cada indicador. Cabe preguntarse ahora si este proceso de convergencia a escala mundial ha ido acompañado de una convergencia real a nivel regional. Con el fin de responder a esta pregunta, se han elaborado las funciones de densidad Kernel para 1960 y 2000, las que se presentan en el gráfico 2. Este procedimiento permite mostrar que hay convergencia entre las distintas naciones, sobre la base del índice de capital humano.

En 1960 existía una polarización más acentuada entre países con mayor y menor dotación de capital humano, que se refleja en el gráfico 2, donde se aprecian dos puntos máximos en la distribución. De esta manera, los países se dividían en dos grupos: uno, más numeroso, reunía a las naciones con una dotación más escasa, el otro, a las que poseían más capital humano. Esta polarización se fue reduciendo con el paso de los años, hasta llegar a una distribución más uniforme y

más concentrada en el año 2000. Así, se puede concluir que la región ha experimentado un proceso de convergencia en dotaciones de capital humano.

GRÁFICO 2

América Latina y el Caribe: Función de densidad Kernel^a del indicador de capital humano, 1960 y 2000



Fuente: Elaboración propia.

^a La función de densidad Kernel permite alisar el histograma de la distribución estadística y lo transforma en un gráfico continuo, concediendo menos peso a las observaciones más alejadas del punto que está siendo evaluado. La densidad Kernel de una serie X en un determinado punto x se estima mediante la función:

$$f(x) = \frac{1}{N \cdot h} \sum_{i=1}^N K\left(\frac{x - X_i}{h}\right)$$

donde N es el número de observaciones, h el parámetro de alisado elegido y $K(x)$ la función Kernel empleada, de tipo gaussiano:

$$\frac{1}{\sqrt{2\pi}} \exp\left(-\frac{1}{2}u^2\right)$$

donde u es el argumento de dicha función Kernel.

El parámetro de alisado h con el que se trabajará adoptará un valor de 0,65. Este parámetro se ha obtenido a partir de la aplicación del método propuesto por Silverman (1986, ecuación 3.31) a la serie de períodos con la que se trabaja.

VI

Conclusiones

El capital humano tiene efectos trascendentales sobre la economía y la vida en sociedad, como lo han comprobado numerosos trabajos empíricos. Por lo tanto, es necesario que la definición de capital humano y los indicadores construidos para cuantificarlo recojan con la mayor precisión posible todos los elementos que incluye el concepto.

Así, en este trabajo se ha propuesto una definición amplia de capital humano, que distingue entre capital humano innato y adquirido. El capital humano innato comprende aptitudes de tipo físico e intelectual, que pueden verse modificadas debido a las condiciones de alimentación y salud. Dentro del capital humano adquirido se distingue entre la educación de tipo formal, la educación informal y la experiencia. La educación formal comprende la educación académica reglada, la formación impartida dentro de las empresas y los cursos a desempleados. La educación informal se transmitirá, fundamentalmente, en el círculo familiar, pero también podrá adquirirse mediante el autoaprendizaje realizado a través del uso de diferentes medios de transmisión de información, como los libros, los medios de comunicación o los ordenadores. La experiencia está constituida por todas las vivencias acumuladas por un sujeto, que le permiten reaccionar ante las circunstancias, basando su respuesta en los conocimientos adquiridos. Todos estos elementos condicionarán la instrucción laboral y el sistema de valores que poseen las personas, determinando de esta forma su productividad.

Una vez planteada la definición, se ha procedido a proponer diferentes indicadores que recojan cada elemento contemplado en ella.

- El capital humano innato, que se considera, en promedio, igual para todos los individuos, podrá verse alterado por las condiciones de salud, medidas a través de la esperanza de vida.
- La educación formal aparece plasmada mediante un indicador de años medios de estudio. No se

dispone de información internacional consistente sobre otros tipos de educación formal.

- La educación informal se recoge mediante la tasa de fecundidad, que condensa las posibilidades de dedicar recursos y atención a la educación de los hijos, y un indicador de uso de medios de transmisión de información, a partir del uso de libros, periódicos, radios, televisores y ordenadores personales.
- Por último, la experiencia acumulada se aborda mediante la elaboración de otro indicador: los años medios de inserción en el mercado de trabajo.

Sobre la base de los indicadores anteriores y empleando el método de análisis de componentes principales, que permite la reducción de los datos, se ha elaborado un indicador global de capital humano para el período comprendido entre 1960 y 2000, ofreciendo datos quinquenales. La muestra de países recogida para cada período ronda la centena. Este indicador recoge más matices que los indicadores internacionales de capital humano con los que se trabaja habitualmente, fundamentados en la educación académica recibida.

El análisis de los países que integran la región de América Latina y el Caribe, a partir del indicador elaborado, pone de manifiesto que ésta se encuentra en una situación de atraso relativo respecto a las regiones del este de Asia y el Pacífico, Europa del este y Asia central, Europa occidental y América del Norte, si bien existen grandes diferencias en dotaciones de capital humano dentro del conjunto de los países latinoamericanos y caribeños.

Asimismo, a pesar del declive experimentado por Argentina, Paraguay y Uruguay en las cuatro últimas décadas, se constata que la región ha experimentado una mejoría relativa en su situación, así como un proceso de convergencia interna. Esto, sin duda, constituye una condición *sine qua non* para que se produzca una efectiva convergencia real a nivel intrarregional e interregional.

APÉNDICE

Valores del indicador de capital humano

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Afganistán	-4,2	-4,3	-4,8	-5,2	-5,5	-6,0	-6,4	-6,4	-6,5
Argelia	...	-3,9	-4,1	-3,9	-3,7	-3,0	-2,1	-1,5	-1,0
Argentina	3,8	3,9	4,1	3,2	2,8	2,7	2,4	2,3	2,1
Australia	7,1	7,4	7,3	7,1	7,1	6,9	6,7	6,3	6,2
Austria	6,8	6,8	6,6	6,5	6,8	6,9	6,6	5,5	5,7
Bahrein	...	...	...	-1,6	-0,5	0,6	0,5	0,3	0,5
Bangladesh	...	...	...	-4,3	-4,2	-4,1	-3,4	-3,0	-2,7
Barbados	...	...	4,3	5,2	0,8	5,1	4,3	3,9	3,6
Bélgica	7,4	7,4	7,2	6,8	6,3	6,4	6,5	5,8	5,4
Benín	...	...	...	-4,6	-4,9	-5,4	-5,5	-5,4	-5,3
Bolivia	-2,0	-2,2	-2,6	-2,6	-2,5	-2,3	-2,0	-2,1	-2,1
Botswana	...	...	-3,7	-3,6	-3,4	-3,3	-3,2	-3,7	-4,3
Brasil	-1,3	-1,2	-0,8	-0,7	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
Burundi	...	...	...	...	...	...	-6,2	...	...
Camerún	-2,6	-3,0	-3,4	-3,7	-4,0	-4,4	-4,4	-4,3	-4,6
Canadá	7,0	6,5	7,0	7,5	8,1	8,1	6,9	6,7	6,3
Colombia	-1,7	-1,7	-1,3	-0,5	-0,3	0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Congo, Rep. Dem.	-3,3	-3,4	-3,7	-4,0	-4,5	-5,0	-4,9	-5,3	-5,6
Congo, Rep.	...	...	...	...	...	...	-4,4	-4,8	-4,9
Costa Rica	-1,4	-1,0	-0,1	0,8	0,8	1,2	0,8	0,9	0,8
Chipre	2,8	3,3	3,8	4,8	5,0	4,4	3,7	3,2	3,4
Chile	0,7	0,8	1,4	1,7	2,2	2,3	2,2	2,3	2,7
China	...	...	...	0,3	0,6	0,9	2,9	2,0	1,6
Dinamarca	8,6	8,8	8,3	8,0	7,8	7,8	7,2	6,4	5,8
República Dominicana	-2,7	-2,5	-1,9	-1,4	-1,0	-0,6	-0,4	-0,4	...
Ecuador	-1,7	-1,8	-1,7	-1,4	-0,8	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4
Egipto, Rep. Árabe de	...	...	...	-2,5	-2,5	-2,2	-1,7	-1,4	-1,1
El Salvador	-2,8	-2,7	-2,3	-2,3	-2,1	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8
Fiji	...	...	0,5	1,1	1,3	1,4	0,9	0,8	1,4
Finlandia	5,2	6,6	7,1	7,1	7,3	7,5	7,6	7,7	5,9
Francia	6,1	6,2	6,1	6,0	5,8	6,0	5,8	5,6	5,0
Gambia	...	...	...	-4,7	-5,1	-5,4	-5,0	-5,0	-5,0
Alemania	8,2	8,2	7,7	7,2	7,2	7,1	7,0	6,5	5,9
Ghana	-3,7	-3,7	-3,4	-3,5	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3	-3,2
Grecia	4,7	4,7	4,5	4,7	4,7	5,0	4,8	4,8	4,7
Guatemala	-3,3	-3,3	-3,2	-3,3	-3,3	-3,6	-3,4	-3,5	-3,3
Guyana	...	...	-1,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1
Haití	-2,8	-2,8	-3,0	-3,2	-3,6	-3,9	-4,0	-4,0	...
Honduras	-3,6	-3,6	-3,6	-3,3	-3,2	-2,3	-2,3	-2,2	-2,2
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...	6,0	6,3	5,5
Hungría	6,2	6,7	6,8	6,3	5,8	5,6	4,4	4,0	3,9
Islandia	6,2	7,3	7,6	7,7	7,7	5,6	4,7	4,8	4,7
India	-2,7	-2,6	-2,4	-2,3	-2,3	-2,2	-1,8	-1,5	-1,4
Indonesia	-2,5	-2,7	-2,5	-2,4	-2,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,6
Irán, Rep. Islámica del	-3,4	-3,4	-3,2	-3,1	-3,3	-3,2	-2,3	-1,3	-0,5
Iraq	-3,8	-3,8	-3,6	-3,3	-3,2	-3,3	-3,5	-3,5	...
Irlanda	4,8	4,7	4,3	4,1	3,9	4,3	4,4	4,5	4,7
Israel	4,1	4,1	4,3	4,0	4,0	3,8	3,7	3,4	3,1
Italia	5,3	5,2	5,1	4,6	4,4	4,5	5,3	5,0	4,8
Jamaica	...	-0,3	-0,1	0,2	0,5	0,8	0,8	0,6	0,5
Japón	6,0	7,0	6,9	6,6	6,8	6,7	7,4	7,2	6,4
Jordania	...	...	...	...	...	-2,5	-1,9	-1,1	-0,8
Kenya	...	-4,1	-4,2	-4,4	-4,4	-4,4	-4,0	-4,0	-4,2
Corea, Rep. de	-1,0	-0,2	0,3	1,7	2,6	3,7	...	...	...

Continúa en página siguiente

Apéndice (continuación)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Kuwait	...	-1,0	-1,4	-1,1	-0,2	0,6	0,9	0,8	0,9
Lesotho	...	...	-2,1	-2,3	-2,5	-2,8	-2,8	-3,5	-4,2
Liberia	-3,3	-3,5	-3,8	-4,0	-4,3	-4,8	-6,0	-6,1	...
Malawi	...	-3,9	-4,5	-4,7	-5,1	-5,5	-5,8	-6,1	-6,6
Malasia	-2,2	-1,8	-1,2	-0,4	0,0	0,4	0,2	0,8	0,6
Mali	-4,2	-4,6	-4,9	-5,2	-5,5	-6,0	...	-6,7	-6,8
Malta	...	4,7	5,0	4,9	4,7	5,0	...	...	...
Mauritania	...	...	...	...	...	...	-4,9	...	...
Mauricio	...	...	0,0	0,4	0,9	1,2	1,2	1,1	1,2
México	-1,8	-1,7	-1,3	-1,1	-0,7	-0,3	0,4	0,5	0,6
Mozambique	...	...	...	-4,5	-4,9	-5,7	-6,1	-6,1	-6,0
Myanmar	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,0	-2,9	-2,4	-2,1	-2,0
Nepal	-2,9	-3,2	-3,7	-4,1	-4,2	-4,6	-4,3	-3,9	-3,8
Países Bajos	5,9	6,2	6,7	7,0	6,7	6,7	6,5	5,9	5,6
Nueva Zelanda	5,9	6,9	6,8	7,4	7,2	7,2	5,8	5,3	5,0
Nicaragua	-3,4	-3,3	-3,0	-2,9	-3,1	-3,0	-2,5	-2,0	-1,9
Níger	-4,5	-4,8	-5,0	-5,3	-5,8	-6,5	-6,7	-7,1	-7,3
Noruega	6,7	7,1	7,5	7,4	7,0	7,2	6,9	6,8	6,5
Pakistán	-3,6	-3,8	-3,7	-3,8	-4,0	-4,1	-3,8	-3,8	-3,7
Panamá	0,1	0,3	0,3	0,5	1,0	1,3	1,5	1,3	1,2
Papua Nueva Guinea	...	...	...	-3,4	-3,9	-4,2	-4,1	-3,7	-3,5
Paraguay	-0,5	-0,8	-0,6	-0,6	-0,8	-1,1	-1,0	-1,3	-1,3
Perú	-2,3	-2,2	-1,7	-1,4	-0,8	-0,5	-0,5	-0,2	0,1
Filipinas	-1,7	-1,4	-1,2	-0,8	-0,8	-0,7	-0,3	-0,2	-0,2
Polonia	4,3	5,0	5,5	5,4	4,9	4,2	3,8	3,9	4,0
Portugal	2,7	2,7	2,6	2,5	2,6	3,4	3,2	3,3	3,2
Rwanda	...	...	-5,0	-5,5	-5,8	-5,9	-6,5	-6,8	...
Senegal	-3,5	-3,9	-4,2	-4,3	-4,6	-5,1	-5,1	-5,1	-5,1
Sierra Leona	...	-4,3	-4,7	-5,2	-5,6	-6,3	-6,8	-7,1	...
Singapur	...	-0,4	0,9	1,9	2,2	2,3	2,7	2,8	3,0
Sudáfrica	-1,5	-1,5	-1,3	-1,3	-1,1	-0,7	-0,8	-0,3	-1,3
España	3,9	4,2	4,4	3,9	4,0	4,5	4,6	4,6	4,7
Sri Lanka	0,0	0,2	0,3	0,2	0,7	0,9	0,8	0,9	1,0
Sudán	-4,0	-4,1	-4,3	-4,5	-4,6	-4,6	-4,5	-4,2	-4,0
Swazilandia	...	...	-3,6	-3,4	-3,5	-3,4	-3,2	-2,8	...
Suecia	9,4	9,3	8,8	8,7	8,2	8,2	7,2	7,1	7,8
Suiza	7,5	7,4	7,7	8,0	8,1	8,0	7,4	6,9	6,5
República Árabe Siria	...	-3,6	-3,5	-3,4	-3,5	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5
Tailandia	-1,5	-1,6	-1,3	-1,0	-0,3	0,5	1,0	1,2	1,2
Togo	-3,7	-3,8	-4,0	-4,2	-4,3	-4,8	-5,1	-5,0	-5,0
Trinidad y Tabago	...	1,1	1,5	1,5	2,5	2,5	2,1	2,0	2,3
Túnez	-3,4	-3,6	-3,3	-2,7	-2,2	-1,8	-1,1	-0,4	0,0
Turquía	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2	-1,1	-0,8	-0,3	0,1	0,4
Uganda	...	-3,6	-3,8	-4,2	-4,8	-5,5	-5,7	-6,2	-6,4
Emiratos Árabes Unidos	...	...	...	-0,5	...	...	...	...	...
Reino Unido	8,9	7,8	7,5	7,6	7,1	7,2	6,6	6,2	5,5
Estados Unidos	8,9	8,8	8,7	9,2	9,4	9,5	8,0	7,0	6,3
Uruguay	4,8	4,7	4,7	3,9	3,5	3,5	3,2	2,8	2,8
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2	0,6	0,7	0,1	0,3	-0,1
Yugoslavia, RF (Serbia/Montenegro)	3,7	4,0	4,2	4,1	3,7	3,4	3,0	...	...
Zambia	...	-3,5	-3,7	-4,1	-4,3	-4,6	-4,9	-4,8	-5,2
Zimbabwe	...	-3,7	-3,7	-3,6	-3,5	-3,5	-3,0	-3,5	-3,7

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Acemoglu, D. (1997): *Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality*, documento de trabajo, N° 97-14, Cambridge, Massachusetts, Instituto de Tecnología de Massachusetts.
- Arrow, K. (1962): The economic implications of learning by doing, *The Review of Economic Studies*, vol. 29, N° 3, Oxford, Reino Unido, Instituto de Economía y Estadísticas, Universidad de Oxford.
- Azariadis, C. y A. Drazen (1990): Threshold externalities in economic development, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mayo.
- Bandrés, E. y J.L. García Delgado (2000): Estado de bienestar y crecimiento económico, en S. Muñoz Machado, J.L. García Delgado y L. González Seare (dirs.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid, Escuela Libre Editorial/Civitas.
- Barro, R. (1991): Economic growth in a cross-section of countries, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mayo.
- Barro, R. y J.W. Lee (1993): International comparisons of educational attainment, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- _____ (1994): Sources of economic growth, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 40, Amsterdam, Elsevier.
- _____ (1996): International measures of schooling years and schooling quality, *The American Economic Review*, vol. 86, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (2001): International data on educational attainment updates and implications, *Oxford Economic Papers*, vol. 53, N° 3, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Becker, G.S. (1962): Investment in human capital: a theoretical analysis, *The Journal of Political Economy*, vol. 70, N° 5, parte 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- _____ (1964): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, primera edición, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- _____ (1975): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, segunda edición, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- _____ (1993): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, tercera edición, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- Becker, G., K. Murphy y R. Tamura (1990): Human capital, fertility and economic growth, *The Journal of Political Economy*, vol. 98, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Behrman, J.R. y P. Taubman (1986): Birth order, schooling, and earnings, *The Journal of Labor Economics*, vol. 4, N° 3, parte 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Benhabib, J. y M. Spiegel (1994): The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data, *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- _____ (1997): *Cross-country Growth Regressions*, Working Paper, N° 97-20, Nueva York, CV Starr Center for Applied Economics, Universidad de Nueva York.
- Coombs, P. y M. Ahmed (1974): *Attacking Rural Poverty. How Non-formal Education Can Help*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Coombs, P., C. Prosser y M. Ahmed (1973): *New Paths to Learning for Rural Children and Youth*, Nueva York, Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación.
- De la Fuente, A. y J.M. da Rocha (1996): Capital humano y crecimiento: un panorama de la evidencia empírica y algunos resultados para la OCDE, *Moneda y crédito*, N° 203, Madrid, Fundación Santander Central Hispano.
- De la Fuente, A. y R. Doménech (2001): Schooling data, technological diffusion and the neoclassical model, *The American Economic Review*, vol. 91, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Denison, E. (1962): *Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*, Nueva York, Committee for Economic Development.
- _____ (1964): Measuring the contribution of education (and the residual) to economic growth, *The Residual Factor and Economic Growth*, Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Echevarría, C. (2004): Life expectancy, retirement and endogenous growth, *Economic Modelling*, vol. 21, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Foley, G. (1999): *Learning in Social Action. A Contribution to Understanding Informal Education*, Londres, NIACE/Zed Books.
- Greenwood, J. y M. Yorukoglu (1997): 1974, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 46, Amsterdam, Elsevier.
- Hanushek, E.A. (1992): The trade-off between child quantity and quality, *The Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Kalemli-Ozcan, S., H. Ryder y D. Weil (2000): Mortality decline, human capital investment, and economic growth, *Journal of Development Economics*, vol. 62, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- King, R. y S. Rebelo (1990): Public policy and economic growth: developing neoclassical implications, *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5, parte 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Krueger, A.B. y M. Lindahl (1999): Education for growth in Sweden and the world, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 6, N° 2, Estocolmo, The Economic Council.
- Kyriacou, G. (1992): *Level and Growth Effects of Human Capital: A Cross-country Study of the Convergence Hypothesis*, Working Paper, N° 91-26, Nueva York, CV Starr Center for Applied Economics, Universidad de Nueva York.
- Lam, D. y S. Duryea (1999): Effects of schooling on fertility, labor supply and investments in children, with evidence from Brazil, *The Journal of Human Resources*, vol. 34, N° 1, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin Press.
- Laroche, M., M. Merette y G.C. Ruggeri (1999): On the concept and dimensions of human capital in a knowledge-based economy context, *Canadian Public Policy*, vol. 25, N° 1, Calgary, Alberta, Universidad de Calgary.
- Leadbeater, C. (2000): *Living on Thin Air. The New Economy*, Londres, Penguin.
- Levine, R. y D. Renelt (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *The American Economic Review*, vol. 82, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- Lucas, R. (1988): On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- _____ (1993): Making a miracle, *Econometrica*, vol. 61, N° 2, Evanston, Illinois, The Econometric Society, marzo.
- Mankiw, N.G., D. Romer y D. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mayo.
- Meltzer, D. (1995): *Mortality Decline, the Demographic Transition and Economic Growth*, Cambridge, Massachusetts, Brigham and Women's Hospital/National Bureau of Economic Research, inédito.
- Mingat, A. y J. Tan (1996): *The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Growth Performance*, Human Capital Development Working Papers, N° 73, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Moav, O. (2005): Cheap children and the persistence of poverty, *The Economic Journal*, vol. 115, N° 500, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Mushkin, S. (1962): Health and investment, *The Journal of Political Economy*, vol. 70, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1999): *Human Capital Investment. An International Comparison*, París.
- Parente, S. (1994): Technology adoption, learning-by-doing, and economic growth, *Journal of Economic Theory*, vol. 63, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Rebelo, S. (1991): Long-run policy analysis and long-run growth, *The Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, junio.
- Rodríguez, F. y J. Sachs (1999): Why do resource-abundant economies grow more slowly?, *Journal of Economic Growth*, vol. 4, Norwell, Massachusetts, Springer.
- Romer, P. (1986): Increasing returns and long-run growth, *The Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, octubre.
- _____ (1990): Endogenous technological change, *The Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5, parte 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, octubre.
- Rosenzweig, M. y K. Wolpin (1980): Testing the quantity-quality fertility model: the use of twins as a natural experiment, *Econometrica*, vol. 48, N° 1, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- Ruggeri, G.C. y W. Yu (2000): On the dimensions of human capital: an analytical framework, *Atlantic Canada Economics Association Papers*, vol. 29, Sackville, New Brunswick.
- Schultz, T. (1960): Capital formation by education, *The Journal of Political Economy*, vol. 69, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- _____ (1961): Investment in human capital, *The American Economic Review*, vol. 51, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1962): Reflections on investment in man, *The Journal of Political Economy*, vol. 70, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Silverman, B.W. (1986): *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*, Londres, Chapman and Hall.
- Smith, A. (1904): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, quinta edición, Londres, Methuen and Co., Ltd., ed. Edwin Cannan. Publicado originalmente en 1776.
- Stokey, N. (1991): Human capital, product quality and growth, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Tamura, R. y M. Sadler (2001): *Specialized Human Capital Investment, Growth and Convergence*, Clemson, Clemson University, inédito.
- Tight, M. (1996), *Key Concepts in Adult Education and Training*, Routledge, Londres.
- Torres, C.A. (1990): *The Politics of Nonformal Education in Latin America*, Nueva York, Praeger Publishers.
- Young, A. (1991): Learning-by-doing and the dynamic effects of international trade, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Youngman, F. (2000): *The Political Economy of Adult Education*, Londres, Zed Books.
- Yu, W. (2001): *A Survey of Existing Indicators for Human Capital*, Ottawa, National Round Table on the Environment and the Economy.

Reproducción en la adolescencia:

el caso de Chile y sus implicaciones de política


Jorge Rodríguez V.

La fecundidad y la maternidad entre las adolescentes preocupan en la región, porque implican adversidades, no han disminuido como en otros grupos etarios y son más frecuentes entre las muchachas pobres. El análisis de los microdatos de los tres últimos censos de Chile muestra además: i) la generalización de un contexto no matrimonial para esta maternidad; ii) el efecto protector de la permanencia en la escuela, que se activa pasado un umbral educativo que se eleva con el tiempo; iii) el protagonismo de los progenitores de las muchachas en cuyos hogares reside la mayor parte de las madres adolescentes, y iv) la necesidad de programas específicos y de intervenciones integrales para reducir la maternidad adolescente, ya que si bien el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva evita embarazos, es insuficiente cuando faltan oportunidades alternativas a la maternidad o hay cortapisas culturales y psicológicas para usar adecuadamente los medios anticonceptivos.

Jorge Rodríguez V.

Asistente de Investigación,

CELADE, División de Población de la CEPAL

 jorge.rodriguez@cepal.org

I

Introducción

Estudios recientes (Rodríguez, 2004; Flórez y Núñez, 2003; CEPAL/CELADE, 2002) y datos de encuestas especializadas —como las de Demografía y Salud (www.measuredhs.com)— sugieren que en varios países de América Latina y el Caribe la fecundidad adolescente, es decir la que acontece antes de los 20 años de edad, ha aumentado en las últimas dos décadas, lo que la distingue de la fecundidad de las otras edades y de la fecundidad total, que han estado descendiendo sistemática y marcadamente (cuadro 1). Si a lo anterior se le suma que esta fecundidad genera adversidades, por lo menos para padres y prole (CEPAL/OIJ, 2004 y 2003; CEPAL/CELADE, 2002 y 2004; Flórez y Núñez, 2003; Menkes y Suárez, 2003; Molina, Sandoval y González, 2003; Silber y Castells, 2003; IPAS, 2001; Lete, de Pablo y otros, 2001; Gage, 1995), puede concluirse que se trata de un asunto que amerita exámenes e intervenciones específicos, sistemáticos y urgentes.

Ahora bien, intervenir sobre esta fecundidad requiere un conocimiento en detalle y actualizado de su naturaleza, de sus determinantes y, sobre todo, de quienes la experimentan. Este conocimiento apremia, por cuanto estudios recientes sobre el tema han destacado que una parte de la reproducción durante la adolescencia contemporánea ya no se ajusta al modelo que prevalecía hasta hace unas décadas (CEPAL/OIJ, 2004). Hasta el decenio de 1970 los países con tasas de fecundidad adolescente elevadas tendían a tener una fecundidad total alta. En la misma línea, las mujeres que iniciaban tempranamente su trayectoria reproductiva, es decir, que eran madres adolescentes, tendían a tener un número elevado de hijos hacia el final de dicha trayectoria. Esta vinculación forma parte de un síndrome que podríamos denominar de “comportamiento reproductivo tradicional”, que persiste en países pobres y entre pueblos indígenas. Sus antecedentes suelen ser pautas de iniciación nupcial temprana y escaso uso de anticonceptivos.

Adicional a este patrón tradicional, el que ha emergido desde mediados del decenio de 1980 podría denominarse de modernidad¹ reproductiva (o sexual) truncada, pues una trayectoria reproductiva final mo-

derada (dos a tres hijos, como resultado del control deliberado de la fecundidad) es antecedida por una maternidad temprana. Se trata de muchachas que tienen su primer hijo durante la adolescencia y que luego están más motivadas a controlar la fecundidad o por su misma condición de madres pueden acceder con más facilidad a los programas de planificación familiar, lo que les permite materializar su deseo de una prole reducida.

El cuadro 2 ilustra a escala agregada esta creciente desvinculación entre iniciación e intensidad de la fecundidad, usando para ello la correlación simple entre las tasas específicas de fecundidad por edad y la tasa global de fecundidad de los países. Dado que esta última es la suma de las anteriores, cabe esperar una correlación alta. A escala mundial esto se verifica para todas las edades, salvo el grupo de 15 a 19 años, que se “desliga”, siendo el caso de América Latina y el Caribe el de mayor desconexión. Esto se debe a que países con fecundidad total baja presentan una fecundidad adolescente moderada (Brasil, Colombia) y alta (República Dominicana), mientras países con una fecundidad total elevada (Haití y Bolivia) registran una fecundidad adolescente relativamente baja o moderada. Con todo, los países con fecundidad adolescente alta tienden a tener mayor fecundidad total (Guatemala, Nicaragua, Honduras).

Se ha subrayado, también, que la actual reproducción durante la adolescencia se distingue de la de antaño porque es más propensa a ocurrir al margen de una unión estable; por lo mismo, suele tener implicaciones intergeneracionales, pues la familia de las madres adolescentes aparece como pilar de apoyo ante la ausencia o debilidad de la relación de pareja (CEPAL/OIJ, 2004).

Considerando los antecedentes regionales, las discusiones conceptuales y los imperativos prácticos antes descritos, este trabajo procura aportar conocimiento e información actualizados para mejorar la

institucionalizado el reconocimiento de la capacidad de las personas y las parejas de controlar su fecundidad y hay métodos disponibles para ejercer dicho control, de manera que la sexualidad puede efectivamente desligarse de la reproducción. En estas sociedades (en particular Europa occidental y Japón,) también se observa de manera sistemática que la baja de la fecundidad se acompaña de un retraso de su iniciación.

¹ El uso del vocablo “modernidad” no tiene connotaciones éticas ni implica una apreciación positiva. Se utiliza porque en las sociedades modernas (industrializadas, desarrolladas) está extendido e

CUADRO 1

América Latina (ocho países): Evolución tanto de las tasas específicas de fecundidad (por mil), según grupos quinquenales de edad, como de la tasa global de fecundidad, en años que se indican

País y año	Grupos de edad							Tasa global de fecundidad
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
Bolivia, 1989	98,5	234,5	245,1	198,7	141,5	67,4	21,6	5,0
Bolivia, 2003	84,0	183,0	179,0	145,0	114,0	51,0	12,0	3,8
Brasil, 1986	74,2	186,1	169,4	128,0	80,2	36,8	—	3,4
Brasil 1996	86,3	152,3	122,7	80,9	46,5	15,6	2,9	2,5
Colombia, 1986	73,4	176,8	159,9	118,0	77,1	28,0	7,5	3,2
Colombia, 2000	84,8	142,0	129,3	98,9	48,9	15,4	2,2	2,6
Guatemala, 1995	133,8	267,6	262,7	206,3	148,0	81,8	—	5,5
Guatemala, 2002	114,0	233,0	218,0	150,0	119,0	38,0	4,0	4,4
Haití, 1994/95	75,7	178,7	233,0	205,7	165,6	78,0	19,1	4,8
Haití, 2000	86,3	182,8	198,1	219,0	161,2	74,1	17,2	4,7
Perú 1986	78,9	183,9	198,7	161,3	122,2	63,7	14,4	4,1
Perú 2000	66,2	139,7	134,4	112,2	79,0	32,0	6,1	2,8
Nicaragua, 1997/98	130,1	192,3	161,8	122,2	78,4	32,2	9,5	3,6
Nicaragua 2001	119,0	178,0	145,0	108,0	64,0	26,0	6,0	3,2
República Dominicana 1986	99,7	202,4	195,3	127,0	70,9	32,4	8,4	3,7
República Dominicana 2002	116,0	190,0	145,0	97,0	41,0	8,0	1,0	3,0

Fuente: www.measuredhs.com (procesamientos en línea con STATcompiler e informes nacionales en línea en los casos de Bolivia, 2003; Guatemala, 2002; Nicaragua, 2001, y República Dominicana, 2002).

CUADRO 2

Mundo y América Latina y el Caribe: Correlaciones simples entre las tasas específicas de fecundidad y la tasa global de fecundidad por países, 1995-2000
(Total mundial y dos muestras de América Latina y el Caribe)

Tasa específica del grupo de edad	Total mundial ^a	América Latina y el Caribe ^b	América Latina y el Caribe ^c
15-19	0,700	0,330	0,480
20-24	0,837	0,837	0,960
25-29	0,959	0,980	0,992
30-34	0,953	0,928	0,952
35-39	0,934	0,900	0,892
40-44	0,907	0,889	0,863
45-49	0,863	0,688	0,571

Fuente: Cálculos basados en información obtenida en www.measuredhs.com.

^a 51 países, incluyendo ocho de América Latina y el Caribe, con datos de encuestas levantadas con posterioridad a 1995.

^b Bolivia, 1998; Brasil, 1996; Colombia, 2000; Guatemala, 1998/99; Haití, 2000; Nicaragua, 1997/98; Perú, 2000; República Dominicana, 2002.

^c Sin Haití.

comprensión de la reproducción durante la adolescencia, sus tendencias y algunas de sus connotaciones para las muchachas y sus familias en Chile. Se eligió este país porque en él hay pocos estudios sociodemográficos recientes sobre esta materia, el tema está presente en la agenda pública, y la disponibilidad de microdatos de tres censos levantados en 20 años ofrece una oportunidad excepcional en materia de disponibilidad de información. Un primer objetivo es, entonces, verificar si Chile se incluye entre los países

de la región donde la reproducción durante la adolescencia está aumentando, en contraposición con lo que ocurre en el resto de las edades. Adicionalmente, se apunta a evaluar las hipótesis sobre modalidades emergentes de reproducción durante la adolescencia, ya que por el avanzado estadio de Chile en la transición demográfica y porque sus índices socioeconómicos están muy por encima del promedio regional, resulta altamente improbable que esta reproducción se deba a patrones tradicionales. Ahora bien,

aunque se hace referencia a las tasas específicas de fecundidad, el aporte novedoso de este estudio estaba en el examen de la maternidad adolescente.² En efecto, la identificación de las madres menores de 20 años permite calcular indicadores de los patrones de

reproducción durante la adolescencia y además hace posible caracterizarlas (a ellas y sus hogares) y con eso aportar insumos para diseñar políticas y arrojar luces sobre la naturaleza y los factores determinantes de este comportamiento.

II

La fecundidad y la maternidad adolescentes en Chile: trayectoria en los últimos 40 años

Chile no cuenta con encuestas de fecundidad. Hay tres encuestas sobre adolescentes y jóvenes (www.inj.cl), cuyos módulos sobre conducta sexual, nupcial y reproductiva son insuficientes y han sido poco explotados; también hay una encuesta de comportamiento sexual efectuada por la Comisión Nacional del SIDA (CONASIDA, 2000), y un par de encuestas sobre salud realizadas recientemente por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Ministerio de Salud, pero aún escasamente difundidas y utilizadas. En cambio, Chile sí tiene estadísticas vitales de calidad aceptable y bases de microdatos censales en formato REDATAM³

(para 1982, 1992 y 2002). Haciendo uso de estas dos últimas fuentes se acumula evidencia incontrarrestable sobre la resistencia al descenso de la fecundidad adolescente (gráficos 1 y 2), ya que la única tasa específica de fecundidad que no cayó abruptamente entre 1960 y 2001 fue la tasa del grupo de 15 a 19 años, que tendió a permanecer constante, con algunas oscilaciones; de hecho, su nivel en 2001 fue un 90% del registrado en 1960, mientras que en el período 1960-2001 la fecundidad total y del resto de los grupos etarios se contrajo por lo menos en un 50%.

Los datos censales tradicionalmente se han usado para estimaciones indirectas de la fecundidad mediante procedimientos desarrollados por demógrafos (Naciones Unidas, 1983) que hacen uso de las preguntas por el total de hijos nacidos vivos y de hijos tenidos el último año (captados en algunos censos con la consulta sobre fecha de nacimiento del último hijo). Tales estimaciones históricamente han sido efectuadas con los datos publicados y la experiencia sugiere que tienden a subestimar la fecundidad adolescente por la muy frecuente falta de respuesta a estas preguntas entre las muchachas menores de 20 años. Con todo, el desarrollo de procedimientos de corrección de este problema con datos agregados permite llegar a estimaciones relativamente confiables. Cálculos realizados mediante el método P/F^4 propuesto por Brass (Naciones Unidas, 1983) —cuya aplicación se hizo con un módulo especial de REDATAM que incluye algunos criterios de tratamiento y depuración de los datos—, sugieren

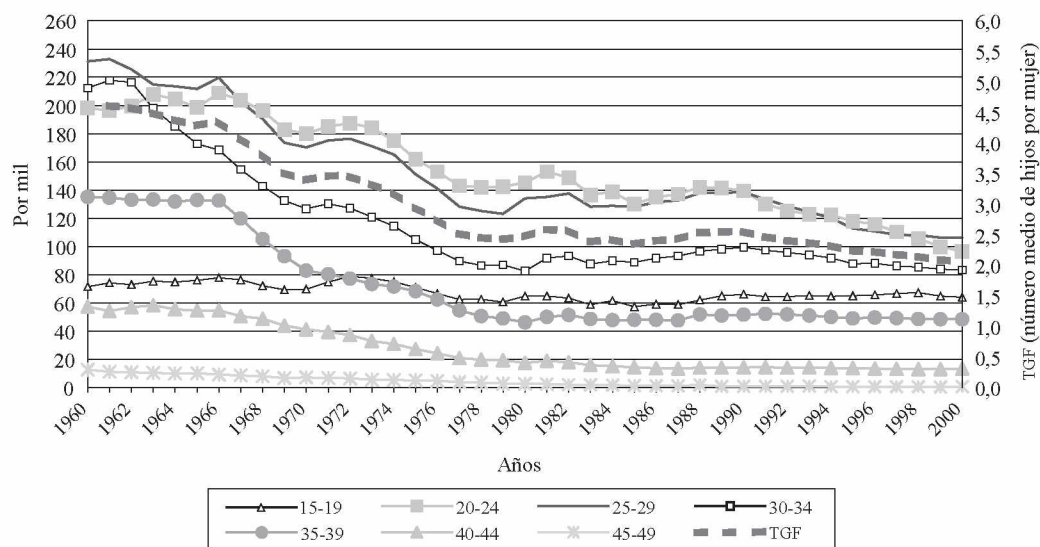
² En demografía el concepto de fecundidad se refiere a la cantidad de hijos que tienen las mujeres durante su trayectoria reproductiva y puede ser calculada como el promedio de hijos de una cohorte real (paridez media, o final si la cohorte terminó su vida reproductiva) o como suma de las tasas específicas de fecundidad por edad (tasa global de fecundidad, cuya interpretación requiere algunos supuestos). La maternidad, en cambio, clasifica a las mujeres en una dicotomía: entre madres y no madres (nulíparas). Aunque normalmente los demógrafos se concentran en la fecundidad, por razones operativas y de política la maternidad adolescente ha adquirido creciente relevancia y visibilidad. En el plano operativo, por acontecer al inicio de la trayectoria reproductiva, el porcentaje de madres entre las menores de 20 años está estrechamente asociado con la fecundidad a esa edad; evidentemente, esa asociación tiende a diluirse con la edad, pues una maternidad relativamente universal puede darse en países de alta fecundidad total o de baja fecundidad total (esto último, si todas las mujeres son madres de un único hijo durante su vida). En el plano de políticas, a esa edad más que el promedio de hijos lo importante es la distinción entre haber o no haber tenido hijos. En este texto la expresión fecundidad adolescente se usará tanto para referirse de manera genérica a la reproducción biológica antes de los 20 años de edad como para referirse de manera particular a la intensidad de la reproducción en ese período, sea en términos de tasas específicas o de número medio de hijos. En cambio, la expresión maternidad adolescente aludirá de manera genérica a la adquisición de la condición de madre antes de los 20 años de edad y de manera específica a la proporción de madres entre las adolescentes.

³ REDATAM: Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador, del CELADE.

⁴ El procedimiento P/F de Brass es denominado así porque sus estimaciones se basan en un cociente entre la paridez acumulada (P) que se obtiene con la pregunta por hijos nacidos vivos, y la fecundidad de momento (F) que se calcula con la pregunta por hijos nacidos vivos el último año. Los resultados del procedimiento son tasas específicas de fecundidad y tasa global de fecundidad ajustadas.

GRÁFICO 1

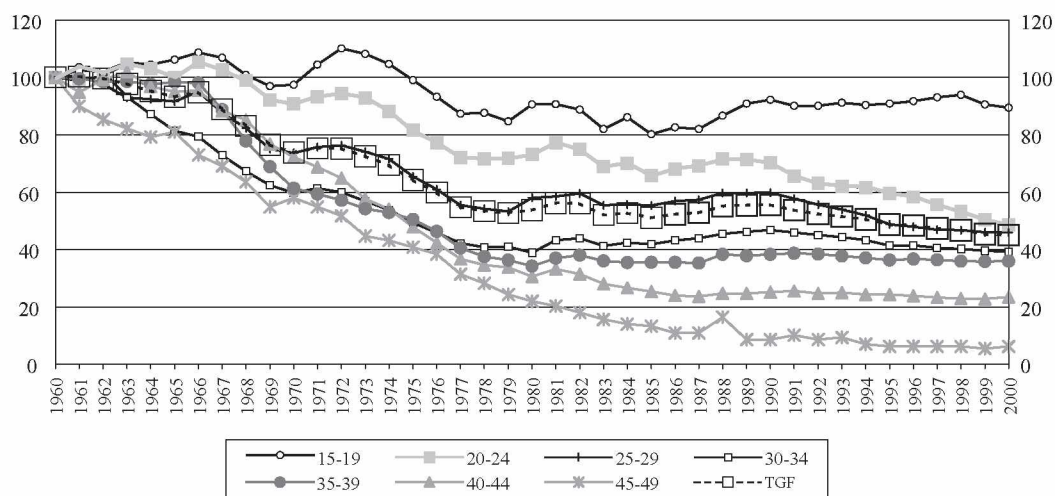
Chile: Tasas específicas de fecundidad y tasa global de fecundidad (TGF), 1960-2000



Fuente: Cálculos según estadísticas vitales proporcionadas por el Anuario de Demografía del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años). Para corregir el problema de oportunidad se usaron los datos de la publicación más actualizada.

GRÁFICO 2

Chile: Tasas específicas de fecundidad y tasa global de fecundidad (TGF), 1960-2000
(1960=100)



Fuente: Cálculos según estadísticas vitales proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadísticas en su *Anuario de demografía* (INE, varios años). Para corregir el problema de oportunidad se usaron los datos de la publicación más actualizada.

que la tasa específica de fecundidad adolescente (15-19 años de edad) se mantuvo casi constante, entre 65 y 70 por mil, en el período 1982-2002 (resultados disponibles mediante solicitud al autor).

También se han usado los datos censales publicados para estimar la cantidad absoluta y relativa de madres adolescentes. Así, en el cuadro 3, utilizando los datos publicados sobre la pregunta por hijos nacidos

vivos en los censos de Chile de 1982, 1992 y 2002, se verifica que la maternidad adolescente ha tenido un ligero aumento en las dos últimas décadas. El cuadro también muestra la alta frecuencia de falta de respuesta a la pregunta por hijos nacidos vivos. Sin embargo, la experiencia de investigación en este tema sugiere que la gran mayoría de las muchachas que no responden son nulíparas (Rodríguez, 2004) y que ante la ausencia de información adicional o procedimientos de ajuste recomendables, puede considerárselas como tales: el error de medición que podría cometerse de este modo sería mucho menor que si se calculara la proporción de madres teniendo en cuenta solo las mujeres que respondieron la pregunta. De hecho, procediendo de esta última manera los niveles de maternidad adolescente en Chile se elevarían a 15,34% en 2002.⁵

Ahora bien, el cuadro 3 refleja la forma como se indagaba la maternidad adolescente antes de tener acceso fácil a las bases de microdatos censales. En la actualidad este acceso es posible y muchas interrogantes sobre la fecundidad adolescente pueden comenzar a responderse. Asimismo, algunos de sus problemas de medición pueden encararse con nuevos procedimientos. Los cuadros 4 y 5 son el resultado de procesamientos especiales de las bases de microdatos censales, usando REDATAM, los que permiten avanzar en dos temas de importancia crucial: i) el contraste em-

pírico de la hipótesis sobre la creciente precocidad de la maternidad adolescente (INE, 2000), y ii) la evaluación de la tendencia según edad simple de la maternidad adolescente, imputándoles condición de maternidad a las muchachas sobre las cuales no se obtiene información en esa pregunta, y corrigiendo respuestas "inadmisibles".⁶ El cuadro 4 —que por estimar el porcentaje de maternidad sobre todas las mujeres estaría correcto si aquellas sin información fuesen nulíparas (hipótesis que pareciera cumplirse en la gran mayoría de las muchachas pero no en todas)—, ratifica los datos agregados de un aumento de la maternidad adolescente para todo el grupo de 15-19 años y que este aumento fue más marcado entre las muchachas de menos edad, sobre todo en el período 1992-2002, destacando un alza significativa de las madres a la edad de 15 años.⁷ Más llamativo aún, el cuadro 4 permite concluir que en todas las edades, salvo la mayor (19 años), aumentó la probabilidad de haber sido madre, lo que abona incuestionablemente las preocupantes hipótesis de una creciente precocidad de la maternidad adolescente. Estos resultados coinciden con los presentados por el INE (2000), aunque el indicador usado en esa publicación fue la tasa específica de fecundidad por edad simple y los datos provinieron de las estadísticas vitales para el período 1980-1998 (INE, 2000, p. 3).

El cuadro 5 ofrece cálculos que usan el procedimiento de imputación antes mencionado. Los resultados modifican levemente la imagen descrita en el cuadro 4, pues si bien ratifican un aumento de la maternidad adolescente entre 1982 y 2002, sobre todo en las edades menores, en el período 1992-2002 se detecta una estabilidad en la cual solo sobresale la edad de 15 años, que aumenta con fuerza su nivel de maternidad (aunque la información sobre dicha edad tiene problemas en 2002, como ya se indicó). Por cierto, estos resultados deben examinarse a la luz de los criterios

CUADRO 3

**Chile, mujeres de 15 a 19 años:
Cifras absolutas y relativas de su
distribución según condición de
maternidad, 1982, 1992 y 2002**
(Cantidad y porcentaje)

Sin hijos	Con hijos	No sabe o no responde	Total
<i>1982</i>			
429 402 65,80	71 541 10,96	151 609 23,23	652 552 100,00
<i>1992</i>			
414 158 68,96	69 890 11,64	116 515 19,40	600 563 100,00
<i>2002</i>			
426 580 67,89	77 291 12,30	124 505 19,81	628 376 100,00

Fuente: Publicaciones oficiales de los censos nacionales de población.

⁵ Cuadro 3: $\left(\frac{77\ 291}{628\ 376 - 124\ 505}\right) * 100$.

⁶ Se imputó un valor 1 o 0 a las adolescentes que no respondieron a la pregunta al momento de ser censadas, usando un algoritmo simple según el cual: i) si su estado civil era soltera, fue clasificada con 0 hijos; ii) si su estado civil era casada, conviviente, separada o anulada fue clasificada con 1 hijo. Además, por los errores que presenta el censo, se procedió a dar valores máximos de hijos que una adolescente puede biológicamente tener. Para ello se recodificó de la siguiente manera: i) adolescentes entre 15 y 17 años: pueden declarar un número máximo de tres hijos; ii) adolescentes entre 18 y 19 años: pueden declarar un número máximo de cuatro hijos.

⁷ 6,3% en 2002, es decir, tres veces el porcentaje de 1992. Estas cifras serán revisadas más adelante, considerando antecedentes adicionales, porque parecen estar afectadas por errores sistemáticos de medición que tal vez podrían explicar la gran magnitud del alza (aunque no la tendencia al alza).

CUADRO 4

Chile, mujeres de 15 a 19 años: Cifras absolutas y relativas (sin corrección ni imputación) de la condición de maternidad, según edad simple, 1982, 1992 y 2002^a

Edad	1982				1992				2002			
	Total	Madres	NS/NR	% de madres	Total	Madres	NS/NR	% de madres	Total	Madres	NS/NR	% de madres
15	132 898	2 077	40 744	1,56	112 098	2 317	25 553	2,07	140 646	8 902	34 764	6,33
16	128 085	5 315	30 866	4,15	116 439	5 609	24 499	4,82	123 619	6 327	26 870	5,12
17	131 254	11 686	27 952	8,90	122 678	12 078	23 828	9,85	120 195	12 204	23 946	10,15
18	131 725	20 555	24 308	15,60	127 211	20 443	23 356	16,07	120 763	20 198	20 368	16,73
19	128 590	31 908	20 303	24,81	122 137	30 288	18 434	24,80	123 153	29 660	18 557	24,08
<i>Total</i>	<i>652 552</i>	<i>71 541</i>	<i>144 173</i>	<i>10,96</i>	<i>600 563</i>	<i>70 735</i>	<i>115 670</i>	<i>11,78</i>	<i>628 376</i>	<i>77 291</i>	<i>124 505</i>	<i>12,30</i>

Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a Los procesamientos de los microdatos proporcionan una información que no coincide exactamente con los datos publicados por el INE en 1992 y 1982 (cuadro 3). Indagando las razones para esta discrepancia se descubrió que en 1992 el INE asignó a la categoría no sabe/no responde todas las respuestas “anómalas por ser demasiado altas”: 15 años con más de tres hijos; 16 años con más de cuatro hijos; 17 años con más de cinco hijos; 18 años con más de seis hijos; 19 años con más de siete hijos. En el cuadro 4 estos casos (pocos en 1992) forman parte de las madres porque su perfil de estado civil y actividad educativa es mucho más parecido al de las muchachas con hijos; es decir, declararon mal su número de hijos pero casi con seguridad habían tenido hijos. Respecto de la diferencia con 1982, esta se debe a que la publicación del INE usó la pregunta filtro sobre haber o no haber tenido hijos para identificar la “fecundidad no declarada”, y no la pregunta directa sobre número de hijos nacidos vivos tenidos que fue la usada para obtener los datos del cuadro 4. Y un número menor de casos (justamente la discrepancia entre el tabulado oficial y el procesamiento de los microdatos) sin respuesta en la pregunta filtro fue clasificado en la categoría de nulíparas en la pregunta sobre número de hijos nacidos vivos tenidos, sin que se explique por qué se hizo. En todo caso, su efecto es irrelevante, pues atañe a las muchachas con “fecundidad desconocida” y no a las madres, respecto a las cuales las cifras coinciden entre la publicación y el procesamiento.

CUADRO 5

Chile, mujeres de 15 a 19 años: Cifras absolutas y relativas (con imputación de condición de maternidad a las muchachas que no responden o con respuesta anómala) de la condición de maternidad según edad simple, 1982, 1992 y 2002

Edad	1982			1992			2002		
	Total	Madres	% de madres	Total	Madres	% de madres	Total	Madres	% de madres
15	132 898	3 058	2,30	112 098	5 012	4,47	140 646	11 331	8,05
16	128 085	5 761	4,50	116 439	7 959	6,84	123 619	7 392	5,97
17	131 254	12 465	9,50	122 678	14 320	11,67	120 195	13 316	11,07
18	131 725	21 554	16,36	127 211	23 332	18,34	120 763	21 472	17,78
19	128 590	33 322	25,91	122 137	32 636	26,73	123 153	31 271	25,39
<i>Total</i>	<i>652 552</i>	<i>76 160</i>	<i>11,67</i>	<i>600 563</i>	<i>83 259</i>	<i>13,86</i>	<i>628 376</i>	<i>84 782</i>	<i>13,49</i>

Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

que se utilizaron para obtenerlos, pero ratifican el hallazgo central de que en los últimos 20 años la maternidad adolescente aumentó en Chile y que ese incremento ha sido más marcado entre las muchachas menores. Tanto o más importante que la frecuencia relativa de madres entre las adolescentes del orden de un 13% en el censo (cuadros 4 y 5) —dato que puede conducir a lecturas apresuradas que resten impor-

tancia a la reproducción temprana como asunto de política pública porque atañe a una minoría de las muchachas— es el valor obtenido para la edad de 19 años, que es el que más se aproxima a la probabilidad de ser madre en la adolescencia. Y según ese dato al menos una de cada cuatro mujeres chilenas ha sido madre durante su adolescencia en las últimas dos décadas.

III

¿En qué contexto nupcial tienen sus hijos las madres adolescentes?

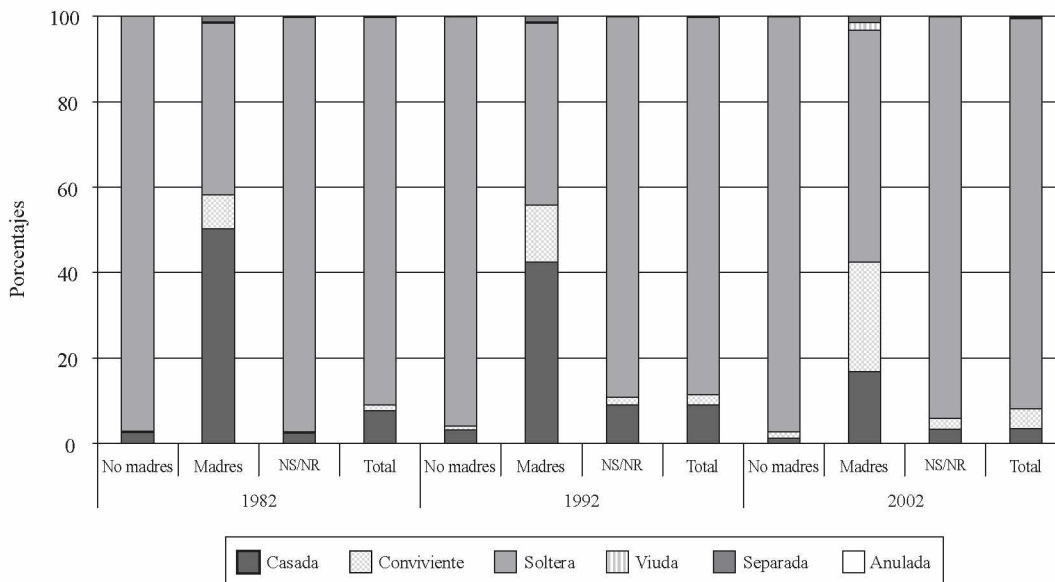
Históricamente, la maternidad temprana ha estado asociada con una mayor probabilidad de ocurrir en un contexto informal (convivencia) o de soltería (Guzmán, Hakkert y otros, 2001; Buvinic, 1998). Recientemente el INE reconstruyó series de fecundidad y maternidad según estado civil de la madre que llegan a cifras de soltería de 90% entre las madres de 15 años (INE, 2000, p. 4). Sin embargo, por basarse en registros administrativos (estadísticas vitales) estas cifras abultan la proporción de madres solteras porque no reconocen el estatus de conviviente, que sí capta el censo. En 1982 la mayor parte de las madres adolescentes estaba casada,⁸ pero las madres solteras constituían un 40% del

total; la convivencia, por su parte, era poco usual. En 1992 las madres adolescentes solteras ya eran mayoría, aunque por un margen ligero. En 2002 el cambio se había consolidado totalmente, pues el 55% de las madres declaró ser soltera⁹ y las que convivían superaron a las casadas; de hecho, solo un 17% de las madres de 15 a 19 años de edad estaba casado (gráfico 3).

El gráfico 4 muestra cómo evolucionó la proporción de solteras según condición de maternidad entre 1982 y 2002. En todas las edades (salvo el caso anómalo de la edad de 15 años en 2002) se verifica un aumento de la proporción de solteras entre las madres adolescentes, lo que descarta que la evolución de las

GRÁFICO 3

Chile, mujeres de 15 a 19 años de edad: Distribución relativa según estado civil, por condición de maternidad,^a 1982, 1992 y 2002



Fuente: procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

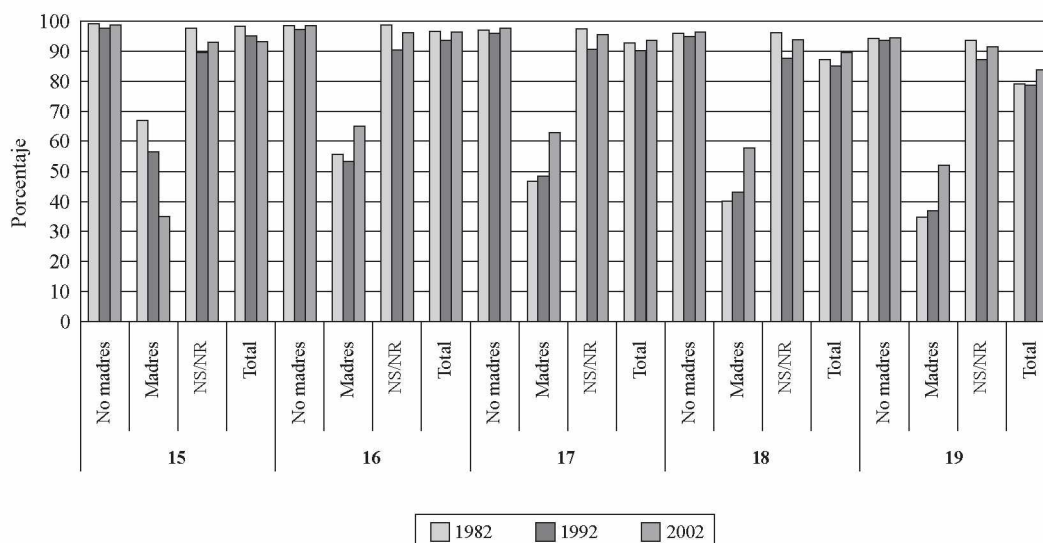
^a NS/NR = no sabe/ no responde.

⁸ Aunque no forzosamente con el padre de la criatura.

⁹ Declaración que significa que no se habían casado y que no estaban conviviendo a la fecha del censo. Por cierto, pudieron haber "convivido" con una pareja en algún momento de su vida, pero el censo no recoge ese antecedente.

GRÁFICO 4

Chile, mujeres de 15 a 19 años de edad: Proporción de solteras según condición de maternidad^a y edad simple, 1992 y 2002



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a NS/NR = no sabe/no responde.

cifras agregadas del gráfico 3 respondan a algún efecto de la composición etaria. Además, se verifica que mien-

tras más precoz es la maternidad más probabilidad hay de que se dé en contextos de soltería¹⁰ (gráficos 3 y 4).

IV

Dónde viven y qué hacen las madres adolescentes: ¿emancipación o enclaustramiento?

La maternidad entraña un cambio de estatus para las adolescentes. Cuando predomina un patrón tradicional, este cambio se asocia con la nupcialidad o es resultado de ella y por ese motivo lleva a la constitución de un nuevo hogar, a veces en una vivienda independiente de la de los padres y, otras, en la misma de alguno de ellos. La modalidad de maternidad adolescente que emerge, descrita en la sección anterior, genera un escenario nuevo para las muchachas que tienen hijos. Esto porque la falta de una pareja hace difícil pensar que el embarazo las conduzca a la formación de familia y/o a la independencia del hogar de origen. Por lo mismo ellas deben buscar fuentes de apoyo en otras instancias que, siguiendo la clásica distinción de

Esping-Andersen (1999), pueden ser: i) la familia que cobija, cuida, destina tiempo a la crianza y proporciona recursos; ii) el Estado que impide la discriminación, provee escuelas, guarderías y servicios de consejería, proporciona subsidios y define garantías, y iii) el mercado que ofrece empleo.

El gráfico 5 presenta evidencia bastante contundente sobre el apoyo que reciben las madres adolescentes:

¹⁰ Cabe advertir que la condición de soltería no es sinónimo de ausencia de padre, pues para algunas parejas de adolescentes la maternidad/paternidad se vive al margen del casamiento o la convivencia, sin que esto signifique ausencia de lazo sentimental y/o de interacción regular (Buvinic, 1998, p. 5).

como cabía esperar, madres y no madres se diferencian, pues estas últimas viven con sus padres u otros parientes casi sin excepción, mientras que entre las primeras hay una proporción que ha formado un hogar (aunque no forzosamente una vivienda) independiente. Con todo, la conclusión que emerge de estos datos es que la familia de las madres adolescentes es el principal soporte de la crianza. En efecto, la mayoría de ellas vive con su familia o la de su pareja, como lo demuestra el hecho de que la relación predominante con el jefe de hogar sea la de hija/nuera, siendo la situación más frecuente la residencia con la familia de la muchacha. La formación de un hogar independiente parece difícil, ya que en 2002 eran más las madres adolescentes que vivían en el hogar de algún pariente secundario o de un no pariente (sumados) que aquellas que vivían en un hogar encabezado por su cónyuge (gráfico 5). Como podía anticiparse, mientras más precoz es la maternidad más importante es el papel de la familia de origen; incluso así, las madres de 19 años viven en su mayoría con sus padres o suegros (gráfico 6).

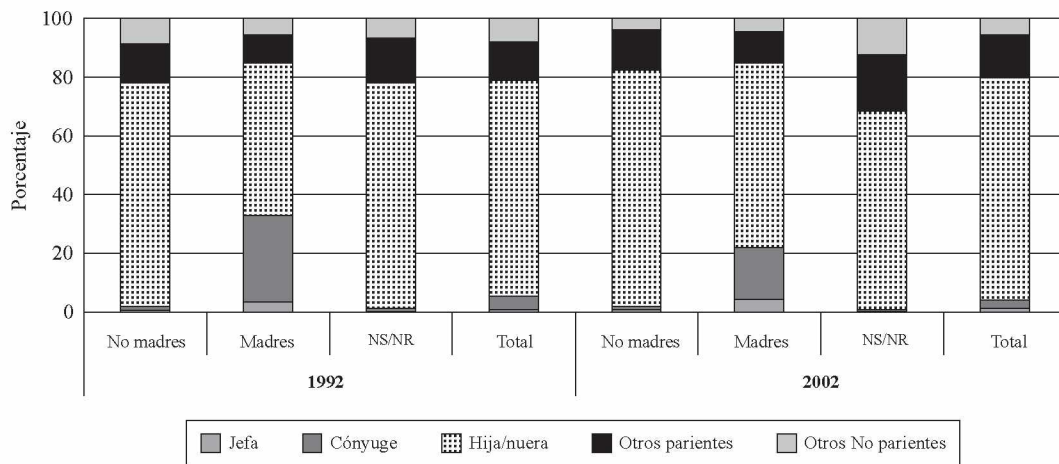
Los datos de tendencia (2002-1992) revelan que el papel de la familia como instancia de acogida de las madres adolescentes es cada vez mayor, lo que se vincula con el ya mostrado incremento de la maternidad adolescente en condiciones de soltería (gráficos 5 y 6). Es decir, la familia de origen pareciera llenar, al menos en parte, el espacio que deja la ausencia de pareja para las muchachas. Esta constatación estadística no

permite especificar el apoyo efectivo que la familia brinda a la madre adolescente y su prole; los datos censales sólo acreditan que proporciona techo y alimento, pero no captan información sobre otras modalidades de apoyo como: tiempo destinado a atender los niños/as, transferencias de recursos, cariños, afectos y cuidados. Se necesitan investigaciones focalizadas, algunas de ellas más bien cualitativas, para precisar el papel de la familia en el desenvolvimiento del binomio madre adolescente-hijo/a.

El importante apoyo que presta la familia, sin embargo, no parece ser suficiente para que las muchachas compatibilicen la crianza con la escuela o el trabajo. El gráfico 7 es elocuente, pues según el censo de 2002 la probabilidad de dedicarse solo a estudiar pasa de 80% para las mujeres de 15 a 19 años que no han tenido hijos a apenas un 20% para las que sí han tenido. Pero la salida del sistema escolar de las madres adolescentes no las hace más proclives a participar en el mercado de trabajo; en efecto, su actividad diaria corresponde mayoritariamente a los quehaceres del hogar, lo que refuerza la hipótesis de que la maternidad precoz obstruye simultáneamente las trayectorias escolares y las laborales. Así, esta evidencia apunta a que la reproducción temprana se asocia con deserción escolar —en una relación compleja, como se explicará más adelante— pero no con el ingreso de las muchachas al mercado de trabajo (CEPAL/OIJ, 2004 y 2003; Rodríguez, 2004; SERNAM, 2004).

GRÁFICO 5

Chile, mujeres de 15 a 19 años: Distribución relativa de la posición en el hogar según condición de maternidad,^a 1992 y 2002

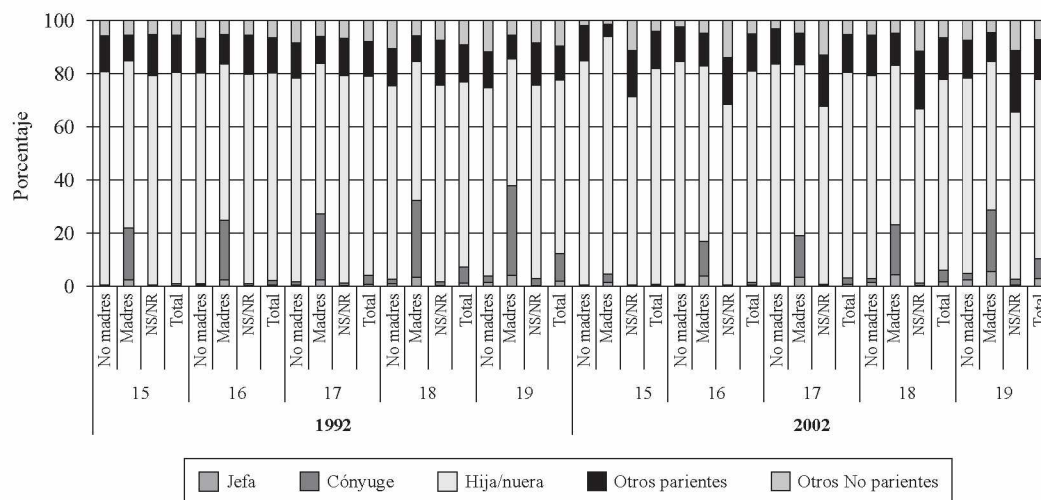


Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a NS/NR = no sabe/no responde.

GRÁFICO 6

Chile, mujeres de 15 a 19 años: Distribución relativa de posición en el hogar, según edad simple y condición de maternidad,^a 1992 y 2002

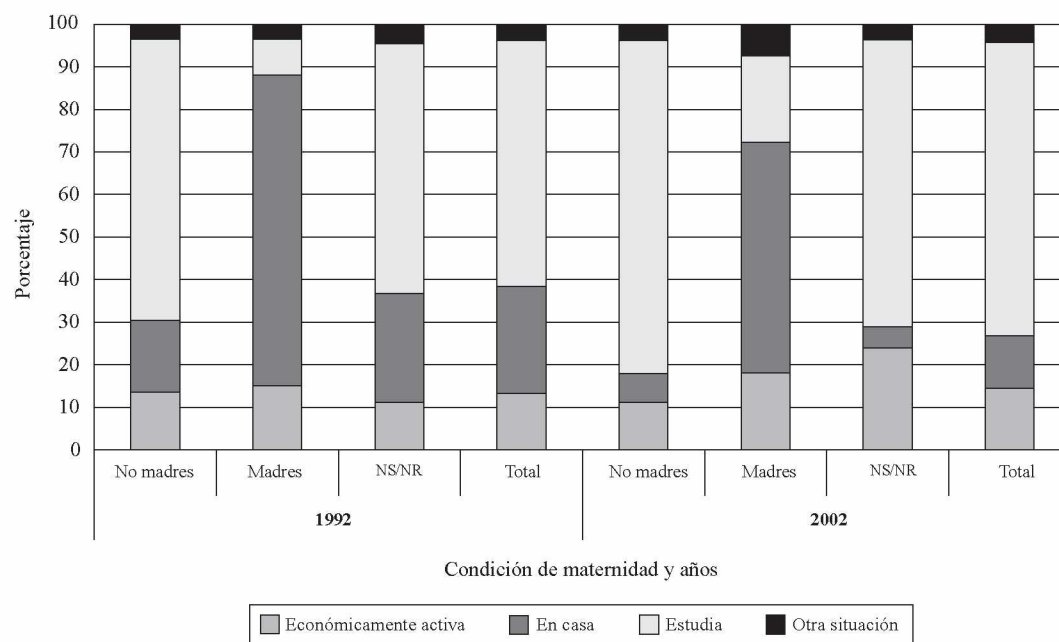


Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a NS/NR = no sabe/no responde.

GRÁFICO 7

Chile, mujeres de 15 a 19 años: Distribución relativa de la actividad económica según condición de maternidad,^a 1992 y 2002



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

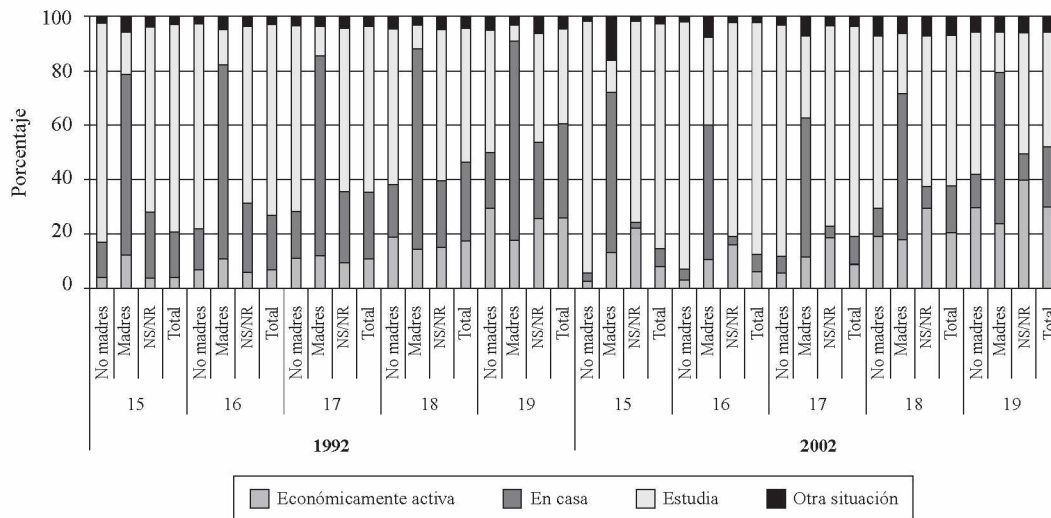
^a NS/NR = no sabe/no responde.

El examen por edades simples permite refinar el análisis porque la trayectoria escolar universal sólo llega hasta la educación media, es decir, hasta los 17 a 18 años de edad. Por lo tanto, en el grupo de 15 a 19 años se mezclan situaciones diferentes en materia de trayectoria escolar. El gráfico 8 presenta esta información y arroja hallazgos importantes. Se ratifica el patrón que distingue entre madres y no madres adolescentes: las primeras tienen una probabilidad mucho mayor de estar fuera del sistema escolar y dedicadas a actividades domésticas.¹¹ Según el censo de 2002, el 85% de las muchachas de 17 años de edad que no han tenido hijos es estudiante, mientras que entre las madres de esa edad sólo lo es el 30%. Cabe subrayar que

la brecha entre ambos grupos se debe a que las madres de 17 años tienen 10 veces más probabilidad de dedicarse a “quehaceres del hogar” que las no madres y sólo dos veces más probabilidad de ser activas. Definitivamente, la maternidad adolescente conduce a enfrentar la crianza mediante la dedicación doméstica y no a través de la inserción laboral, pese a que el apoyo familiar permitiría, en principio, una redistribución de responsabilidades que liberaría tiempo para que las madres adolescentes trabajasen. Incluso más, cuando se comparan madres y no madres de 19 años —edad a la cual la mayor parte de las muchachas no estudia— las primeras tienen una menor probabilidad de ser activas (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Chile, mujeres de 15 a 19 años: Distribución relativa de condición económica según edad simple y condición de maternidad,^a 1992 y 2002



Fuente: procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a NS/NR = no sabe/no responde.

¹¹ Sobre la condición de estudiante, las comparaciones directas entre los tres censos pueden tener problemas. No es posible usar la pregunta directa por asistencia a la escuela porque en los censos de 1992 y 2002 no se incluyó esa pregunta. Entonces, se utiliza la consulta relativa a condición de actividad, que sí está en los tres censos y considera la categoría de respuesta “estudiante”. Ahora bien, según los manuales de los encuestadores, la información que se recoge es comparable, pues en los tres censos capta la actividad predominante de las personas durante la semana previa al censo.

Sin embargo, la redacción y las alternativas de respuesta en el cuestionario difieren en el censo de 1992 respecto de los censos de 1982 y 2002. Específicamente, en el censo de 1992 la consulta no explicita que se trata de la “actividad predominante” y, además, la categoría de respuesta alude a “estudiando sin trabajar”. Las consecuencias prácticas de estas diferencias son relativamente predecibles (una cantidad de estudiantes que clasifica como ocupados por haber trabajado alguna fracción de la semana, lo que elevaría los indicadores de deserción) pero imposibles de estimar con precisión.

V

Maternidad adolescente, trayectoria escolar y deserción: luces y sombras

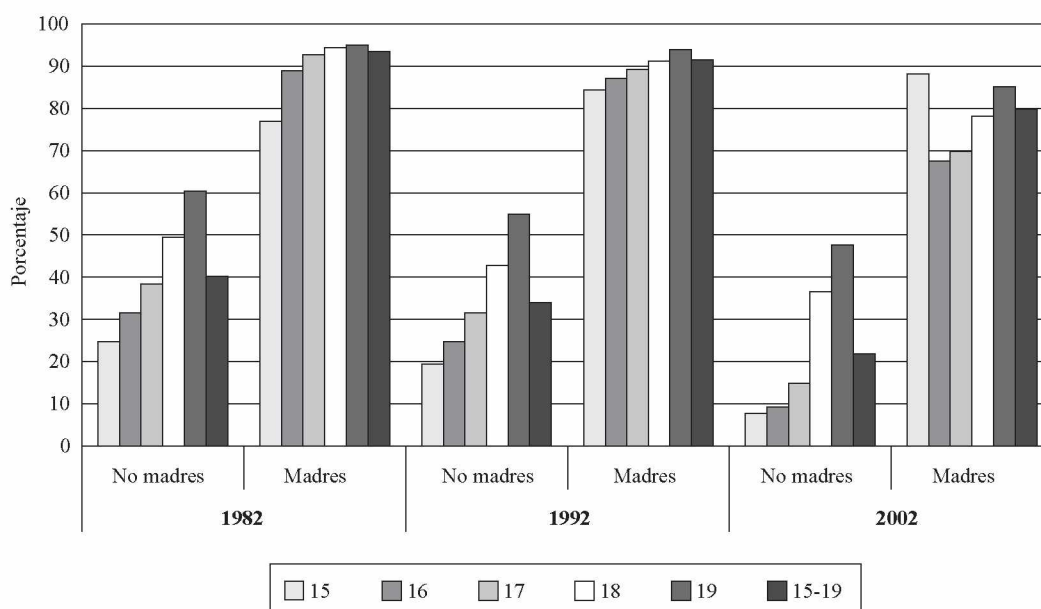
Las cifras presentadas ya sugieren que la maternidad temprana es poco compatible con la asistencia a la escuela. Las del gráfico 9 ratifican los hallazgos previos, pues de manera sistemática las adolescentes que han tenido hijos encaran una probabilidad mucho mayor de estar fuera del sistema escolar: en 2002 solo una de cada cinco adolescentes madres era estudiante, mientras que entre las que no habían tenido hijos lo eran cuatro de cada cinco. Esto último cobra particular relevancia en el caso de las muchachas de 16 y 17 años, ya que a esa edad debieran estar cursando los dos últimos grados de la educación media y, por ende, su condición de no estudiante sugiere que no han alcanzado los niveles de educación obligatorios estipulados

por la ley vigente y considerados como mínimos por la sociedad y los mercados actuales. En este grupo etario¹² la maternidad se asocia con una probabilidad cinco veces mayor de estar fuera del sistema escolar y, de hecho, sólo un 21% de las madres de esa edad es estudiante (gráfico 9).

Pese a lo anterior, los resultados que muestra el gráfico 9 proporcionan importantes antecedentes sobre la evolución de la condición de estudiante de las adolescentes, destacando un aumento sostenido tanto para las madres como para las nulíparas. La probabilidad de no ser estudiante entre las nulíparas de 15 a 19 años cayó de 40% en 1982 a cerca de 20% en 2002. En cambio, en 1982 la incompatibilidad entre ser madre y estudiar

GRÁFICO 9

Chile: Mujeres de 15 a 19 años que no estudian, por edades simples según condición de maternidad, 1982, 1992 y 2002



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

¹² Edades 16 y 17, pues el comportamiento de las madres de 15 años es anómalo y a los 18 años un grupo de las muchachas ya ha concluido oportunamente su educación media y ha dejado de estudiar sin ser desertora. Esto último se hace evidente en el 2002, en el salto entre las edades 17 y 18 de la proporción de no madres que no estudia (gráfico 9).

diar sin ser desertora. Esto último se hace evidente en el 2002, en el salto entre las edades 17 y 18 de la proporción de no madres que no estudia (gráfico 9).

era casi total, con porcentajes de madres adolescentes que estudiaban inferiores al 10%. En 2002 esos índices superaban ligeramente el 20% y en las edades claves para completar los 12 años de educación obligatoria, esa probabilidad superaba el 30% (gráfico 9).

Aunque poderosa, toda la evidencia anterior no es suficiente para concluir que la maternidad temprana sea la causa de que se trunquen la trayectoria escolar de las muchachas. Sobre esta relación existe un gran debate, porque hay encuestas especializadas en la región que sugieren que en la mayor parte de los casos la deserción es previa al embarazo. Esta discusión tiene plena vigencia en Chile, aunque la evidencia disponible para contrastar empíricamente las posiciones es débil (Molina, Ferrada y otros, 2004). De hecho, algunos estudios recientes han llegado a conclusiones polémicas a partir de muestras que no son representativas de los y las adolescentes (Paz Ciudadana, Adimark y otros, 2002); otros estudios basados en muestras pequeñas proporcionan estimaciones que varían mucho (Molina, Ferrada y otros, 2004). Una cifra robusta es la proporcionada por la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) levantada el año 2000, según la cual no más de un 20% de las deserciones femeninas se debió a embarazo o maternidad (www.mideplan.cl/Sitio/estudios/documentos/desercion19.pdf). Este dato es corroborado por la Tercera Encuesta de Juventud, donde solo un 10% de los jóvenes que no estudia declara que la causa es la maternidad/embarazo.¹³

El censo no indaga sobre la fecha de la deserción ni sobre la situación de embarazo o maternidad cuando ocurrió la deserción. Sin embargo, usando como instrumento analítico y operativo la noción de trayectoria educativa, es posible profundizar sobre este asunto. Habida cuenta del carácter tentativo de este examen, así como de su aporte en términos de política, sólo se presentarán los resultados obtenidos con el censo de 2002. La noción de trayectoria educativa ha sido usada en trabajos previos (Rodríguez, 2004) para tener una primera aproximación a la relación entre deserción y embarazo. Esta noción se define según un algoritmo simple que relaciona la edad de la persona y el curso alcanzado, en el entendido de que hay una trayectoria "normal" según la cual se espera que a una determinada edad la persona haya llegado a un cierto grado escolar. Para facilitar los cálculos se trabaja con la edad

de 17 años y solo con las muchachas con condición de maternidad conocida. Se definen tres categorías de trayectoria educativa: rezagada (menos de ocho años de escolaridad), atrasada (ocho o nueve años de escolaridad) y normal (diez o más años de escolaridad).¹⁴

Un primer resultado se expone en el cuadro 6, que aprovechando una de las fortalezas del censo incluye también cifras absolutas. Como podía esperarse, el perfil educativo difiere significativamente entre madres y no madres, al punto que entre las primeras predomina la categoría de trayectoria educativa rezagada, que es marginal entre las no madres. Este último hallazgo abona, aunque de manera indirecta, la discusión sobre el orden temporal de la relación embarazo-deserción. En efecto, si a los 17 años una muchacha no ha logrado completar la enseñanza básica hay una alta probabilidad de que sea una desertora;¹⁵ además, por su edad al momento del censo y el grado alcanzado, puede estimarse que, en promedio, salió del sistema escolar entre tres y cuatro años antes del censo, es decir cuando tenía entre 13 y 14 años de edad. Por otra parte, las madres de 17 años, en su gran mayoría, tienen hijos menores de dos años de edad, es decir, fueron madres después de cumplir los 15 años. De lo anterior se deduce que es altamente probable que se trate de deserción previa al embarazo. Si la trayectoria es atrasada, es difícil llegar a una conclusión tentativa del orden de los acontecimientos. En cambio, si la trayectoria es normal, hay una alta posibilidad de que la deserción (que involucra sólo al 40% de las madres adolescentes de esa edad y trayectoria educativa), se haya debido al embarazo. En suma, dos conclusiones tentativas emergen: i) parece más frecuente el caso de deserción y luego embarazo que la situación que sigue el orden inverso; ii) una trayectoria educativa "normal" eleva notablemente la probabilidad de permanecer en la escuela después del embarazo. Esto se ratifica en el gráfico 10, que indica que una trayectoria rezagada anticipa deserción casi con independencia de la condición de maternidad y que, como contrapartida, entre las madres de

¹³ Estos datos no refieren en rigor a deserción, porque incluyen a los jóvenes que no estudian porque terminaron su educación media (www.injuv.gob.cl/cedoc_archivos/estudios/Tercera_encuesta.pdf).

¹⁴ Los años de escolaridad es una variable construida con base en dos consultas que se repiten sistemáticamente en los tres censos usados en este trabajo: último grado y nivel educativo aprobados. Así, un valor de 12 corresponde a una persona que logró enterar el cuarto medio y que puede haber concluido ahí su formación o que puede estar cursando el primer año del nivel terciario (universitario o técnico) o el denominado "quinto medio" de los establecimientos de educación secundaria técnico-profesional.

¹⁵ De hecho, los mismo datos censales confirman esta hipótesis: en 2002 solo 392 de las 5.049 madres de 17 años con trayectoria educativa rezagada era estudiante.

CUADRO 6

Chile: Mujeres de 17 años de edad, con condición de maternidad conocida,^a por trayectoria educativa según condición de maternidad, 2002
(Cifras absolutas y relativas)

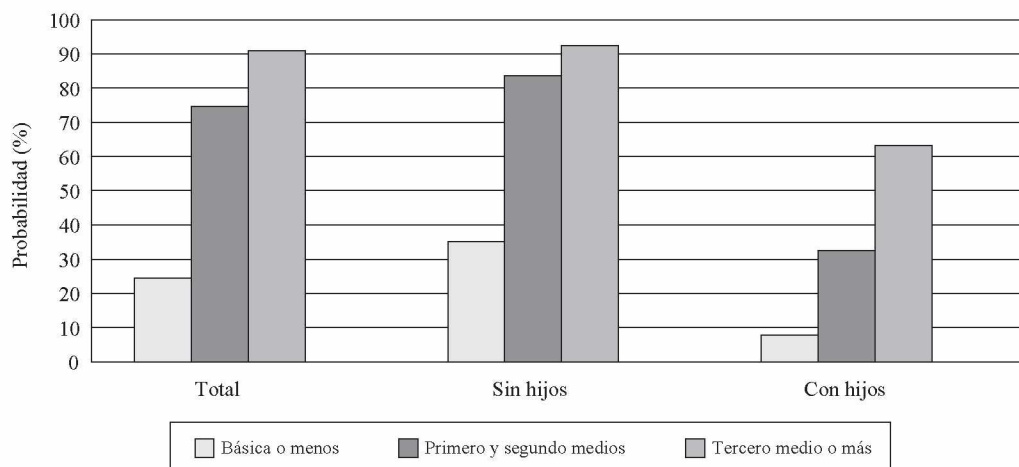
Trayectoria educativa	Cantidad			Estructura relativa (%)		
	No madres	Madres	Total	No madres	Madres	Total
Rezagada	7 919	5 049	12 968	9,4	41,4	13,5
Atrasada	18 966	4 029	22 995	22,6	33,0	23,9
Normal	57 160	3 119	60 279	68,0	25,6	62,6
<i>Total</i>	<i>84 045</i>	<i>12 197</i>	<i>96 242</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a Excluye a las mujeres con condición de maternidad desconocida.

GRÁFICO 10

Chile: Mujeres de 17 años de edad con condición de maternidad conocida, por probabilidad de estar estudiando según trayectoria educativa y condición de maternidad, 2002



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

17 años la trayectoria normal duplica la probabilidad de permanecer en la escuela respecto de la trayectoria atrasada y la multiplica por siete respecto de la trayectoria rezagada (véase gráfico 10).

Por último, el gráfico 11 completa el panorama sobre la relación entre trayectoria educativa, actividad y maternidad adolescente: la maternidad con una trayectoria educativa rezagada no predispone a una mayor participación laboral, sino que conduce básicamente a la dedicación doméstica, probablemente en tareas relacionadas con la crianza. Este último hallazgo no coincide con estudios previos, como el de Buvinic (1998), y revela la acumulación de desventajas que afectan a las muchachas pobres, para quienes la ma-

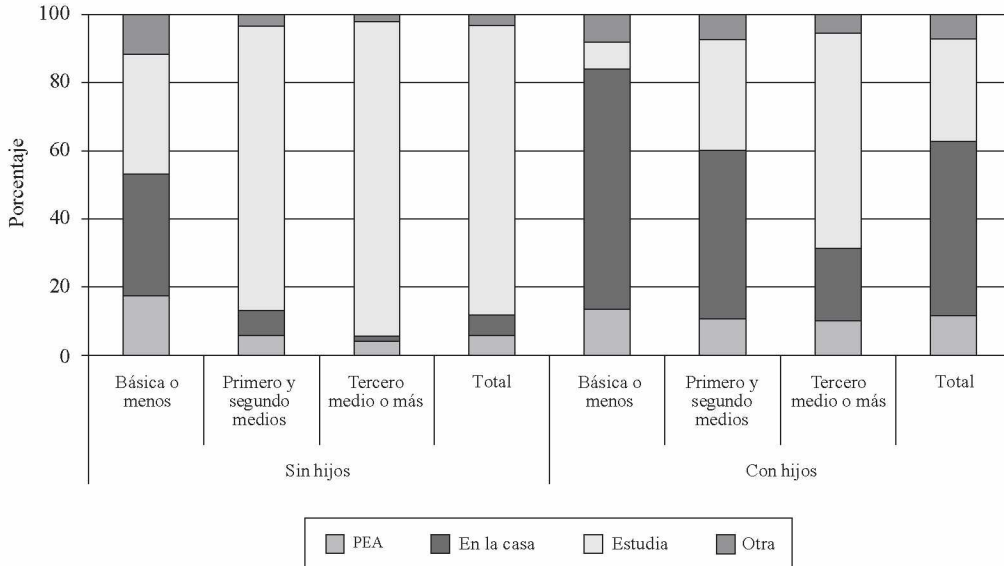
ternidad coincide con deserción escolar y marginación del mercado de trabajo.

Cabe mencionar dos resultados relevantes: i) mientras el grueso de las mujeres de 17 años ya completó el tercer medio y probablemente se encuentra cursando el cuarto medio o niveles superiores incluso, el 57% de las madres¹⁶ no ha completado el segundo medio, siendo la frecuencia modal el octavo básico; es decir,

¹⁶ Exactamente el 57% de ellas tiene primero medio (valor de variable escolaridad igual a 9) o menos educación completada. Se proporciona el dato porque el gráfico 11 no permite una conclusión visual directa al respecto.

GRÁFICO 11

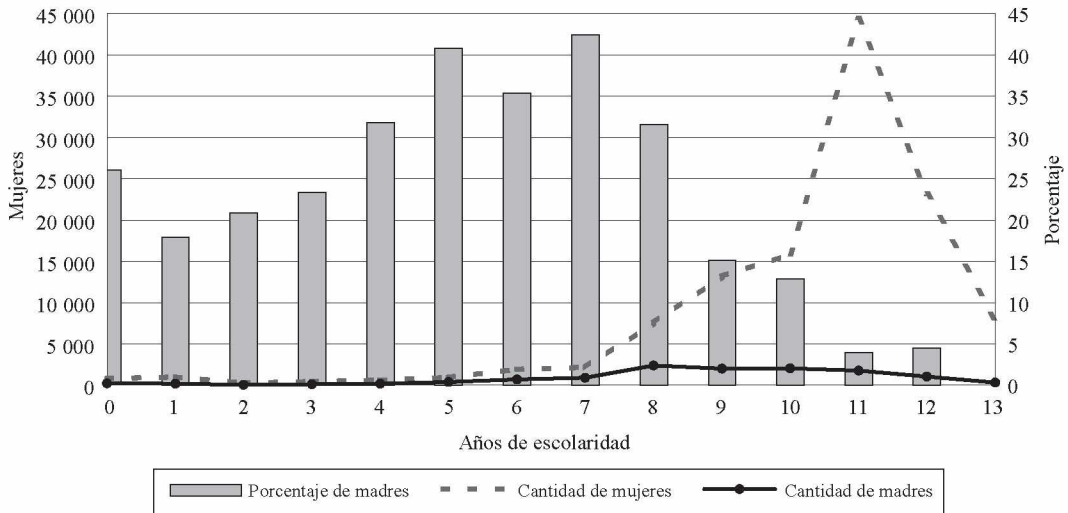
Chile: Mujeres de 17 años, por actividad principal, según trayectoria educativa y condición de maternidad, 2002



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

GRÁFICO 12

Chile, mujeres de 17 años de edad: Cantidad de mujeres y de madres según años de escolaridad, y porcentaje de madres según años de escolaridad, 2002^a



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

^a La probabilidad considera a todas las mujeres, es decir imputa cero hijos a las que no respondieron la pregunta por hijos nacidos vivos. Las tendencias no cambian si se considera solo a las mujeres que respondieron.

las madres adolescentes tienen una escolaridad menor al promedio, pero están lejos de carecer de educación o de tener mínima educación; ii) la probabilidad de haber sido madre a los 17 años está estrechamente asociada a la escolaridad alcanzada por las muchachas, pero esta relación no es lineal ya que cabe distinguir tres grupos: las que no han llegado a completar cuarto básico con una probabilidad de 26% o menos; las que tienen entre cuarto y octavo básicos rendidos con probabilidades de 30% o más (llegando a 42,4% entre las que alcanzaron a completar solo hasta séptimo básico); y las que han enterado el primero medio (nueve años de escolaridad) o han terminado niveles superiores, para las cuales la probabilidad es de 15% o menos, llegando a guarismos inferiores al 5% para las que completaron tercero medio o se encuentran en niveles de escolaridad más elevados aún (véase el gráfico 12). Así, se puede concluir que, no obstante la persistente

e indiscutible asociación entre una mayor educación y una menor probabilidad de ser madre adolescente, hay signos de que la acumulación de escolaridad no tiene un efecto protector continuo contra la maternidad precoz, ya que las muchachas que completaron entre cuatro y ocho años de escolaridad a la edad de 17 años están más expuestas a ser madres precoces que las de menor escolaridad. Es decir, debe sobrepasarse un umbral de acumulación de escolaridad para que la protección contra el embarazo se active. Este último hallazgo debe ser leído con cautela, pues las muchachas con menos de cuatro años de educación terminados son pocas y hay indicios de que una parte de ellas corresponde a casos especiales de truncamiento de la trayectoria educativa vinculados simultáneamente con una menor probabilidad de ser madre (enfermedades y/o accidentes invalidantes, retrasos severos de aprendizaje, etc.).

VI

Pobreza y maternidad adolescente: continuidad y cambio de una relación histórica

La probabilidad de ser madre a edad temprana no se distribuye de manera aleatoria entre los grupos socioeconómicos, pues es más alta entre los grupos pobres, excluidos o socialmente desaventajados. Usando como variable de estratificación socioeconómica un índice de equipamiento simple que permite segmentar los hogares en terciles socioeconómicos específicos para zonas urbanas y rurales, se verifica que en los ámbitos considerados las muchachas del tercil inferior registran probabilidades mucho mayores de haber sido madre en todas las edades de la adolescencia. Aproximadamente el 50% de las mujeres del tercil socioeconómico inferior del campo tienen su primer hijo antes de cumplir los 20 años, mientras que tal situación afecta a menos del 15% de las muchachas del tercil alto urbano. Cabe destacar que las brechas están moderadas por el hecho de usar como categoría socioeconómica los terciles del índice de equipamiento. Si la distinción hubiese sido la clásica entre indigentes, pobres y no pobres (CEPAL, 1998), la disparidad habría sido mayor.

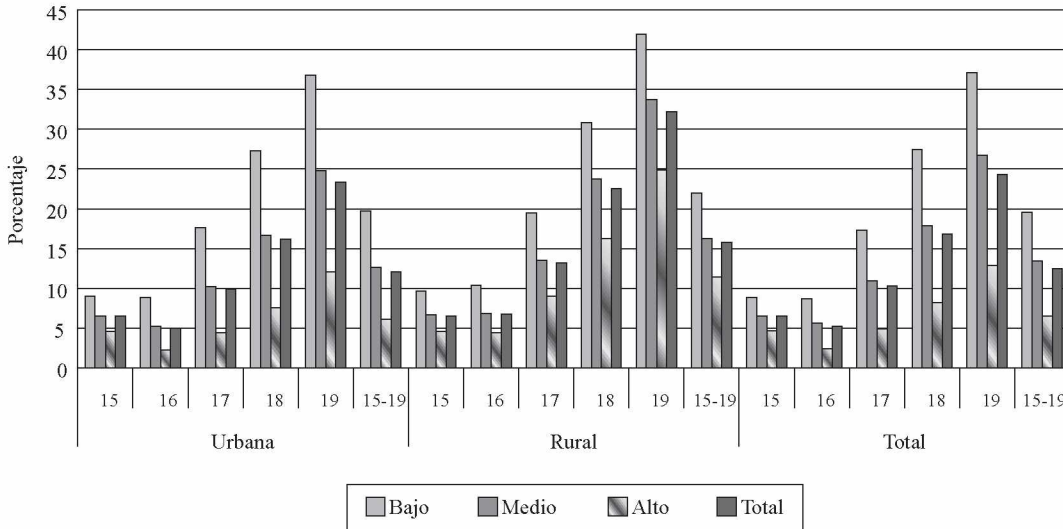
Cabe destacar que esta diferencia en materia de fecundidad adolescente se da pese a que la fecundidad total en Chile ha tendido a la convergencia entre gru-

pos socioeconómicos. Según estimaciones indirectas efectuadas con el procedimiento P/F de Brass en 2002, las mujeres sin educación exhibían una tasa global de fecundidad de 2,5 hijos; las que contaban con 1 a 8 años de escolaridad tenían una TGF de 2,8 hijos; las que tenían entre 9 y 12 años de escolaridad llegaban a una TGF de 2,5 hijos y, finalmente, las mujeres con 13 o más años de escolaridad registraban una TGF de 1,8 hijos.¹⁷ El cotejo de los gráficos 13 y 14, por el contrario, sugiere que las desigualdades entre grupos sociales en materia de maternidad adolescente se han mantenido prácticamente constantes entre 1992 y 2002; considerando sólo la edad de 19 años, cuyo guarismo es el que más se aproxima a la probabilidad de ser madres durante la adolescencia, se advierte un ligero descenso en el tercil bajo (del 40% en 1992 al 37% en 2002), una ligera alza en el tercil medio (del 25% en 1992 al 27% en 2002) y una pequeña elevación en el

¹⁷ Estas diferencias eran mucho más abultadas en 1982, cuando las TGF eran de 4,1, de 3,7, de 2,5 y de 2,1 respectivamente (cálculos sobre microdatos censales, usando la estimación indirecta P/F de Brass).

GRÁFICO 13

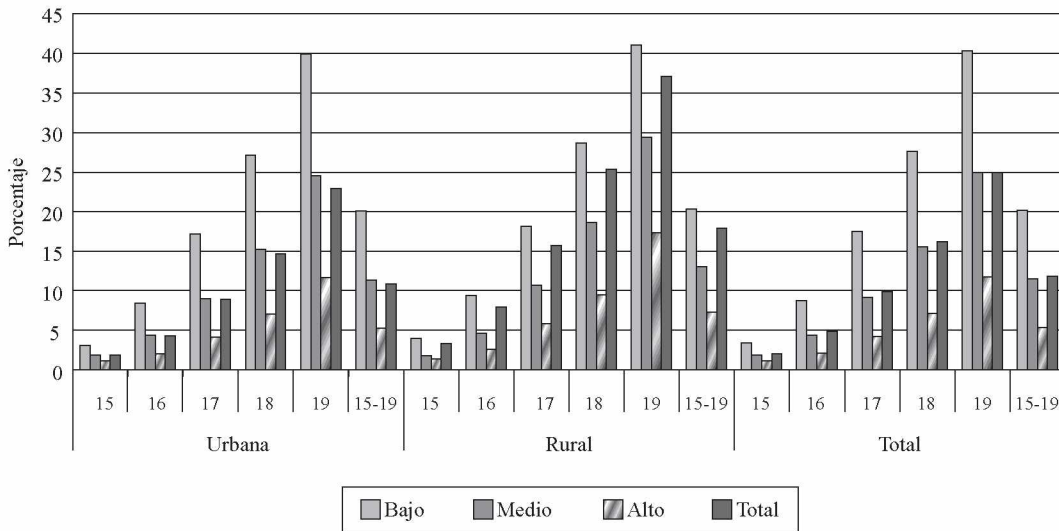
Chile: Mujeres de 15 a 19 años de edad, por edad simple y probabilidad de haber sido madre, según tercil socioeconómico y zona de residencia, 2002



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

GRÁFICO 14

Chile: Mujeres de 15 a 19 años de edad, por edad simple y probabilidad de haber sido madre, según tercil socioeconómico y zona de residencia, 1992



Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

tercil alto (del 11% en 1992 al 13% en 2002). En suma, mientras las disparidades entre grupos socioeconómicos se han atenuado en materia de intensidad

reproductiva, no lo han hecho en términos del calendario de la fecundidad, que sigue siendo mucho más temprano entre las muchachas pobres.

VII

Acerca de los determinantes de la fecundidad adolescente: una primera aproximación

Los factores que influyen sobre la probabilidad de ser madre adolescente tienen indiscutibles dimensiones socioeconómicas: son la pobreza, la exclusión y la falta de opciones. Estos interactúan con otros factores para configurar tanto las conductas reproductivas específicas de cada adolescente como las tendencias agregadas que se forman con los comportamientos individuales. Entre estos otros factores cabe distinguir:

- a) *los psicológicos*, es decir rasgos de personalidad respecto de los cuales las encuestas y censos indagaban poco o nada, de manera que sobre su actuación a gran escala hay lagunas de información;
- b) *los individuales*, es decir, los atributos personales adquiridos en el proceso de socialización y que inciden en las conductas, como la religiosidad;
- c) *los familiares*, que atañen al contexto doméstico en el que se desenvuelven las muchachas y los muchachos y que influyen sobre ellos por los modelos de conducta que se despliegan, los límites que se definen, las normas que se proporcionan y los controles que se ejercen;
- d) *los culturales*, que tienen varias facetas: i) el tradicionalismo que se asocia a la maternidad adolescente, porque promueve y/o acepta la unión temprana; ii) la marginalidad, quizá directamente vinculada con la exclusión y la pobreza antes mencionadas, y que tiende a hacer más frecuente la reproducción durante la adolescencia por una sexualidad precoz en el marco de una escasa supervisión (de los padres, institucional o de salud) y por la ausencia de opciones alternativas a la maternidad temprana, y iii) la tolerancia sexual, específicamente en términos de iniciación sexual prematrimonial (aunque no forzosamente iniciación más precoz), que si no va asociada a una mayor tolerancia y acceso a medios anticonceptivos (modernidad sexual truncada) puede favorecer la maternidad entre las adolescentes;
- e) *los políticos e institucionales*, en particular los programas, organismos, intervenciones, leyes y marcos normativos que actúan sobre los adolescentes o que definen comportamientos permitidos para ellos, y
- f) *los medios de comunicación masivos*, cuyos mensajes sobre el erotismo, la afectividad y la sexualidad influyen poderosamente en los muchachos y las muchachas.

Desentrañar cómo operan estos factores en los comportamientos individuales es una tarea pendiente que desborda los límites de este artículo. Cualquiera sea el caso, se trata de determinantes de última instancia, pues como ha establecido el denominado “esquema de las variables intermedias de la fecundidad” (Bay, del Popolo y Ferrando, 2003; Bongaarts, 1978), hay un conjunto de “determinantes próximos de la fecundidad” que son los que directamente definen la probabilidad de tener un hijo y las tendencias agregadas de la fecundidad. Estos determinantes próximos se relacionan con las condiciones biológicas (etapa fértil de la vida, esterilidad total o transitoria, como suele ocurrir durante la lactancia, propensión a embarazos múltiples, etc.), con los comportamientos sexuales (iniciación, regularidad, abstinencia total o por períodos debido a razones culturales, etc.) que históricamente han estado muy ligados a las pautas de formación y disolución de uniones, con las prácticas anticonceptivas (iniciación, regularidad, eficiencia y tipo de método) y con la frecuencia del aborto espontáneo e inducido.

La fecundidad adolescente es afectada directamente por cinco determinantes próximos: i) la edad de la menarquia, ii) los índices de infertilidad, iii) los patrones de iniciación y de actividad sexuales, iv) los patrones de uso de anticonceptivos y v) los índices de aborto espontáneo o inducido. En general, los dos primeros no son considerados porque no contribuyen mucho a explicar diferencias transversales (entre grupos socioeconómicos) o longitudinales (evolución en el tiempo) de la fecundidad. El tercero suele ser remplazado por los patrones de unión, en el entendido de que esta información es más fácil de obtener. Los dos determinantes finales tienen una importancia crucial, sobre todo porque tienden a imponerse al resto en las sociedades contemporáneas. Vale decir, cuando la cobertura de anticoncepción eficiente es alta, regular y temprana, la mayor parte de las parejas logra tener el número de hijos que desea. Por lo tanto,

las causas directas de la resistencia al descenso de la fecundidad adolescente en Chile han de encontrarse en la evolución de estos determinantes próximos. Lamentablemente, no hay una fuente de información única, confiable e idónea para captarlos; más aún, sobre algunos (como el aborto inducido) no hay estimaciones confiables por tratarse, bajo cualquier circunstancia, de un delito según la legislación chilena vigente.

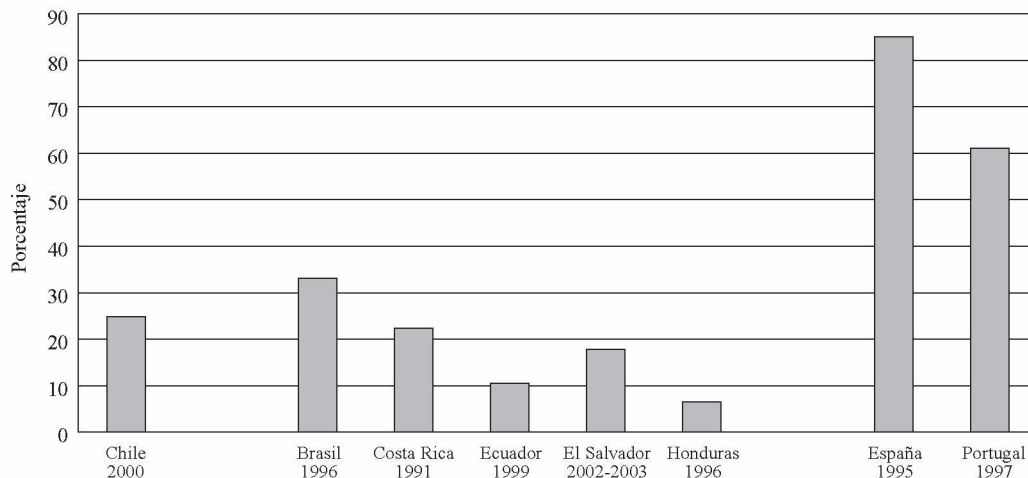
Con todo, hay algunos indicios que permiten dar algo más de claridad a la situación. Primero, Chile no tendría por qué sustraerse a una tendencia secular hacia el adelantamiento de la menarquia e incremento de la capacidad biológica de reproducción de las adolescentes (Silber y Castells, 2003, p. 24); sin embargo, por la escasa cuantía de los nacimientos antes de los 15 años de la madre, esta tendencia difícilmente explica la evolución de la maternidad adolescente. Segundo, el patrón de unión muestra signos de retraso, lo que ciertamente le resta relevancia como factor explicativo de las tendencias de la fecundidad adolescente, pues en virtud de esta postergación la fecundidad adolescente debiera estar descendiendo. Tercero, los pocos estudios de alcance nacional sobre conductas sexuales y anticonceptivas sugieren que: i) en los últimos 60 años ha habido una relativa estabilidad de la iniciación sexual —cuya mediana para las mujeres se ha movido

entre los 21,3 años de edad (cohorte nacida entre 1944 y 1948) y los 18 años de edad (cohorte nacida entre 1979 y 1980)—, aunque las generaciones más jóvenes parecen estar iniciándose más temprano (CONASIDA, 2000, pp. 154-158; INJUV, s/f, p. 13); ii) los hombres típicamente declaran una iniciación sexual más temprana, aunque las disparidades en este plano han tendido a disminuir (INJUV, s/f, pp. 16 y 17); iii) hay un aumento importante de la proporción de muchachos y muchachas que toma precauciones anticonceptivas en su iniciación sexual, ya que así lo hizo una de cada cuatro mujeres con experiencia sexual de 18 a 24 años en el 2000, frente a solo seis de cada 100 mujeres de 45 a 69 años de edad en el 2000; iv) pese a esta alza, el uso de anticonceptivos entre las adolescentes sigue siendo bajo, pues la mayoría está expuesta al embarazo.

En suma, el adelantamiento de la iniciación sexual parece contrarrestar el alza de los niveles de precaución anticonceptiva en la primera unión. Más aún, esta cifra no permite estimar si la precaución anticonceptiva es regular una vez iniciada la vida sexual ni tampoco si es llevada a cabo de manera prolija o eficiente. Datos recientes indican que casi un 35% de las personas de 15 a 19 años de edad en 2003 no usó protección anticonceptiva en su última relación sexual y que un 6% usó formas inseguras como el *coitus interruptus*

GRÁFICO 15

Iberoamérica: Porcentaje de muchachas que usó anticonceptivos modernos en su primera relación sexual,^a en fechas entre 1991 y 2000



Fuente: Para España y Portugal: Naciones Unidas, Encuestas de Fertilidad y Familia, varios años. Para los países latinoamericanos (salvo Chile y El Salvador): CEPEP/USAID/CDC (1999, p. 72, cuadro 7.13). Para El Salvador: ADS/CDC (2003, p. 200, cuadro 9.12). Para Chile: CONASIDA (2000, p. 158).

^a En España corresponde al grupo de 18 y 19 años, en Portugal al de 20 a 24 años, en Chile al grupo de 18 a 24 años y en el resto de los países latinoamericanos al de 15 a 24 años.

(INJUV, s/f, pp. 16 y 17). Esta tensión entre una sexualidad que se adelanta y un acceso a medios anticonceptivos que no se extiende con la misma fuerza y regularidad entre los y las adolescentes (gráfico 15), es la base de sustentación de los persistentes índices de maternidad adolescente expuestos en este estudio.

Ahora bien, a diferencia de lo que acontece con las tendencias generales de la reproducción durante la adolescencia, los patrones de unión sí parecen tener un efecto en las disparidades socioeconómicas de la maternidad adolescente. En efecto, la evidencia censal sugiere que históricamente las muchachas de estrato bajo han tenido una tendencia a unirse (casarse o convivir) más temprano, lo que favorece la reproducción más precoz (CEPAL/OII, 2003). Con todo, la alta y creciente frecuencia de la maternidad al margen de una unión sugiere que el principal factor de diferencia entre

los grupos socioeconómicos estriba en su conducta sexual y anticonceptiva. Aunque los antecedentes empíricos al respecto no son sistemáticos, la encuesta levantada por CONASIDA en el 2000 muestra que la iniciación sexual es más temprana entre las muchachas con menos educación y/o pertenecientes a estratos bajos; así, el grupo de nivel socioeconómico medio alto registra una mediana de iniciación de 19,4 contra 17,9 del grupo de nivel socioeconómico bajo (CONASIDA, 2000, p. 161). Lamentablemente, la publicación citada no ofrece información sobre desigualdades sociales en materia de uso de anticoncepción y menos de utilización del aborto; sin embargo, por las características de la provisión de anticonceptivos en Chile, es probable que la prevalencia entre adolescentes sexualmente activas sea más baja en los grupos de menor nivel socioeconómico.

VIII

Análisis final: insumos de política

Por todo lo expuesto anteriormente —la maternidad adolescente refractaria al descenso; el aumento de la maternidad adolescente en condiciones de soltería, la probabilidad mucho más elevada de que las madres adolescentes estén al margen del sistema escolar y dedicadas básicamente a tareas domésticas; la transferencia de responsabilidades de crianza a los progenitores de las muchachas, y la probabilidad mucho más alta que tienen las adolescentes pobres de ser madres antes de los 20 años— no hay duda de que el embarazo y la maternidad adolescentes han de estar entre los temas prioritarios de la agenda social y ameritan varios programas públicos coordinados. Más aún, la persistencia de una fecundidad adolescente elevada puede incluso erosionar las holguras derivadas de la baja de la fecundidad total. En este sentido, es importante para la formulación de políticas comprobar que la reproducción durante la adolescencia no muestra los patrones usuales de relación con las variables intermedias. Esta realidad ratifica el llamamiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo a que los gobiernos, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, “atiendan las necesidades especiales de los adolescentes y establezcan programas apropiados para responder a ellas” (http://www.unfpa.org/spanish/icpd/icpd_poa.htm#ch7e), y exige un esfuerzo tendiente a

concebir y poner en práctica medidas que reconozcan las peculiaridades de los y las adolescentes, sobre todo en el plano de sus conductas sexuales, de pareja y de autocuidado y protección.

Una segunda constatación relevante para la formulación de políticas deriva de la distinción entre al menos dos modalidades reproductivas durante la adolescencia. La más tradicional tiene un anclaje cultural difícil de remover; sin embargo, las medidas destinadas a promover el aplazamiento de la unión y, sobre todo, a ampliar la cobertura de servicios de salud sexual y reproductiva entre las muchachas unidas (en el entendido que la procreación en estos contextos se da en el marco de las uniones) pueden dar resultados tanto en el calendario como en la intensidad de la fecundidad. Por su parte, la modalidad reproductiva vinculada a lo que aquí se ha llamado “modernidad truncada” amerita intervenciones rápidas y amplias. Las más directas atañen a la educación y el fomento de conductas responsables, tanto para postergar la iniciación sexual como para tomar precauciones anticonceptivas desde su misma iniciación. Ahora bien, para lograr esto último la mera educación no basta; es necesario acercar a los adolescentes servicios de consejería, de apoyo especializado y de distribución de anticonceptivos (y enseñanza para su uso regular y adecuado).

Un tercer aporte de este trabajo a la formulación de políticas es la actualización del papel de la escuela y la educación en general en lo que se refiere a la reproducción durante la adolescencia. Surge como hallazgo una cierta desvalorización de la educación en tanto factor que protege frente a la maternidad adolescente. A escala agregada, esto se vincula a la independencia entre la evolución de la maternidad adolescente (estable o ligeramente al alza en los últimos 20 años) y la escolaridad media de los y las adolescentes (que aumentó bastante en dicho período). Y a escala individual se traduce en que las mayores probabilidades de ser madre adolescente no se dan entre las muchachas de menor educación sino entre aquellas que tienen 5 a 7 años de estudio. Pese a ello, la principal conclusión de política del estudio es que una trayectoria educativa “normal” que permita completar el ciclo secundario a los 17 o 18 años actúa como blindaje poderoso, aunque no infalible, contra la maternidad adolescente; más aún, tal trayectoria normal aumenta de manera importante las probabilidades de que la muchacha siga asistiendo a la escuela después del parto. En suma, evitar la salida anticipada de la escuela se convierte en un objetivo múltiple de política.

Los aportes que hemos señalado ponen de relieve al menos seis ámbitos de acción. **El primero es el ámbito público** y tiene que ver con las disposiciones administrativas y legales generales que limitan el acceso de los adolescentes al conocimiento y al uso adecuado de medios anticonceptivos. La experiencia comparada, en particular el caso de Europa occidental, sugiere que el principal recurso para lograr niveles bajos de reproducción durante la adolescencia es el acceso a anticonceptivos desde el inicio de la vida sexual y la formación para su uso regular, responsable y eficiente. En tal sentido, resulta paradójico que en muchos países de la región se tienda a rebajar los umbrales etarios para imputar responsabilidades, por ejemplo en materia penal, y se mantenga límites más elevados de edad para la compra o prestación de medios anticonceptivos. Ahora bien, la experiencia latinoamericana alerta respecto de las debilidades de una expansión exclusivamente formal del acceso a estos medios. Para que ese acceso dé resultado, debe operar antes de que los adolescentes se unan o tengan su primera relación sexual —lo que se contrapone a la práctica de aceptar adolescentes en los programas de planificación familiar sólo si están unidas o ya tuvieron un hijo— y debe ir acompañado de reforzamientos de distinto tipo, en particular para el ejercicio de conductas responsables en materia sexual.

El segundo ámbito es el cultural y tiene que ver con la disonancia entre discursos significativos para los muchachos y las muchachas (de instituciones y de sus mayores) que eluden o niegan la realidad de la sexualidad adolescente, por una parte, y su exposición constante y creciente a imágenes, símbolos y estímulos para la actividad sexual temprana, por otra. Así, junto a la necesaria protección normativa que requieren los púberes y adolescentes frente a las inducciones, presiones y agresiones de los adultos, en particular en materia sexual, y la imprescindible formación de una capacidad de decisión responsable, es fundamental la puesta al día de los imaginarios oficiales y familiares. La visión de los y las adolescentes en soltería (que son la mayor parte, según se ha mostrado) como sujetos inhabilitados para la actividad sexual y por ende ajenos a la necesidad de medios anticonceptivos, resulta abiertamente contradictoria con la realidad y choca con la cotidianidad juvenil, repleta de símbolos y alegorías sexuales.

El tercer ámbito es el sectorial, particularmente el de la salud, donde todavía se niega un trato y un acercamiento especial a los y las adolescentes, por lo cual muchos de ellos se mantienen alejados de tales servicios. Como ya se ha subrayado, para el acercamiento de los muchachos y muchachas a los servicios de salud es preciso brindarles espacios con cierta autonomía para su atención, incluso en el marco de enfoques integrales de atención de la salud.

El cuarto ámbito es la escuela, que ofrece una amplia variedad de mecanismos de protección ante la maternidad adolescente. Algunos de esos mecanismos parecen provenir, hasta ahora, del mero hecho de “estar allí” y ocupar el tiempo en una actividad que ordena la cotidianidad, que disciplina y que concentra esfuerzos, lo que añade una externalidad positiva a los programas de retención escolar hasta la finalización del ciclo secundario. Otros derivan de las capacidades que brinda la educación en materia de conocimiento y uso de precauciones anticonceptivas, manejo de los impulsos y formación técnica y afectiva sobre asuntos de sexualidad y reproducción. Y otros, sin duda, son aquellos asociados con las expectativas y horizontes que abre la acumulación de educación, ya sea para el trabajo o la continuidad de estudios en un nivel superior. Con todo, el papel indiscutiblemente “protector” de la escuela en materia de embarazo adolescente no debe considerarse garantizado. Este espacio, como cualquier otro, permite la interacción y los encuentros sexuales entre muchachos y muchachas, y tiende a promover estilos de vida con frecuencia más tolerantes frente al

sexo, por lo que debe considerar una formación especial en materia de sexualidad informada y responsable; además, si la educación secundaria se devalúa como factor de movilidad social, su capacidad de ser una alternativa real al embarazo adolescente se debilita.

Los dos últimos espacios tienen que ver con el círculo más directo de los y las adolescentes, a saber, la familia y la pareja. La familia tiene una enorme influencia sobre la conducta de los muchachos y las muchachas y es un canal principal para su formación y habilitación como sujetos responsables. Cuando las familias instruyen y preparan adecuadamente a su prole es mucho más probable que las conductas sexuales estén signadas por la responsabilidad. En algunos ca-

sos esta responsabilidad puede llevar a que se postergue la primera relación sexual, mientras que en otros significará adoptar precauciones para evitar problemas de salud y embarazos no deseados. Con todo, no puede dejar de reconocerse que en muchos casos no hay sintonía entre la familia y el adolescente (porque la familia no se preocupa, porque opera con principios que el adolescente no comparte o porque idealiza la conducta del hijo/hija) y en esas circunstancias, tarde o temprano, es el adolescente el que debe adoptar las decisiones. Por último, respecto de la pareja, la capacidad de negociación y de compartir responsabilidades es uno de los terrenos más propicios para promover conductas sexuales y reproductivas responsables.

Bibliografía

- ADS/CDC (Asociación Demográfica Salvadoreña/Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades) (2003): *Encuesta Nacional de Salud Familiar: FESAL 2002/03*, San Salvador.
- Bay, G., F. del Popolo y D. Ferrando (2003): *Determinantes próximos de la fecundidad: una aplicación a países latinoamericanos*, serie Población y desarrollo, N° 43, LC/L.1953-P; LC/L.1953-P/Corr.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.21.
- Bongaarts, J. (1978): A framework for analyzing the proximate determinants of fertility, *Population and Development Review*, vol. 4, N° 1, Nueva York, Consejo de Población.
- Buvinic, M. (1998): *Costos de la maternidad adolescente en Barbados, Chile, Guatemala y México*, Informe técnico, N° WID-102, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *Panorama social de América Latina, 1997*, LC/G.1982-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (2002): *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, LC/G.2170(SES.29/16), Santiago de Chile.
- _____ (2004): *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, serie Seminarios y conferencias, N° 36, LC/L.2097-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.34.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de la Juventud) (2003): *Juventud e inclusión social en Iberoamérica*, LC/R.2108, Santiago de Chile.
- _____ (2004): *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, LC/L.2180, Santiago de Chile.
- CEPEP/USAID/CDC (Centro Paraguayo de Estudios de Población/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades) (1999): *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 1998 (ENSMI-98)*, Informe final, Asunción.
- CONASIDA (Comisión Nacional del Sida) (2000): *Estudio nacional de comportamiento sexual: primeros análisis. Chile 2000*, Santiago de Chile, Ministerio de Salud.
- Donoso, E., J. Becker y L. Villarreal (2003): *Natalidad y riesgo reproductivo en adolescentes de Chile, 1990-1999*, *Revista panamericana de salud pública*, vol. 14, N° 1, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Dulanto, E. (2000): *El adolescente*, México, D.F., McGraw-Hill Interamericana.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Flórez, C. y J. Núñez (2003): *Teenage childbearing in Latin American countries*, en S. Duryea, A. Cox y M. Ureta (comps.), *Critical Decision at a Critical Age, Adolescents and Young Adults in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gage, A. (1995): *The Social Implications of Adolescent Fertility*, documento presentado en la Conferencia sobre demografía y pobreza (Florencia, Italia, 2 a 4 de marzo de 1995), Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población.
- Guzmán, J., R. Hakkert y otros (2001): *Diagnóstico sobre salud sexual y reproductiva de adolescentes en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2000): *Fecundidad juvenil, Enfoques estadísticos*, N° 9, Santiago de Chile (www.sexualidadjuven.cl/estudios/enf_fecundidad.pdf).
- _____ (varios años): *Anuario de Demografía*, Santiago de Chile.
- INJUV (Instituto Nacional de la Juventud) (s/f): *La eventualidad de la inclusión: jóvenes chilenos a comienzos del nuevo siglo. Principales resultados: Tercera Encuesta Nacional de Juventud* (http://www.injuv.gob.cl/cedoc_archivos/estudios/Tercera_encuesta.pdf).
- IPAS (2001): *Jóvenes en riesgo: los adolescentes y la salud sexual*, Notas informativas, Chapel Hill, enero, (www.ipas.org).
- Lete, I., J. de Pablo y otros (2001): *Embarazo en la adolescencia*, en C. Buil, I. Lete y otros (coords.), *Manual de salud reproductiva en la adolescencia: aspectos básicos y clínicos*, Madrid, Sociedad Española de Contracepción [<http://ns.ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/manual/saludreproductiva/>].
- Menkes, C. y L. Suárez (2003): *Sexualidad y embarazo adolescente en México*, Papeles de población, N° 35, México, D.F., Universidad Autónoma del Estado de México.
- Molina, M., C. Ferrada y otros (2004): *Embarazo en la adolescencia y su relación con la deserción escolar*, *Revista médica de Chile*, vol. 132, N° 1, Santiago de Chile, Sociedad Médica de Chile.

- Molina, R., J. Sandoval y E. González (2003): *Salud sexual y reproductiva en la adolescencia*, Santiago de Chile, Mediterráneo.
- Naciones Unidas (1986): Indirect Techniques for Demographic Estimation. Manual X, Nueva York, Population Studies, N° 81, ST/ESA/SER.A/81. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.83.XIII.2.
- Paz Ciudadana, Adimark y otros (2002): *Deserción escolar en Chile*, Santiago de Chile.
- Rodríguez, J. (2004): La fecundidad en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, en CEPAL/CELADE, *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, serie Seminarios y conferencias, N° 36, LC/L.2097-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.34.
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (2004): *Mujeres chilenas: tendencias en la última década*, Santiago de Chile, Departamento de Estudios y Estadísticas.
- Silber, T. y P. Castells (2003): *Guía práctica de la salud y psicología del adolescente*, Barcelona, Planeta.
- Singh, S. (2000): Diferencias según sexo en el momento de la primera relación sexual: datos de 14 países, *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, número especial, México, D.F., Instituto Nacional de Salud Pública.

Dinámica laboral de la industria en Chile

Sebastián Vergara M.

Este estudio analiza la dinámica laboral de la industria en Chile a través de información descriptiva y paramétrica, a nivel de plantas industriales entre 1979 y 2000. Examina la creación, destrucción y rotación de empleo, e investiga su vínculo con el ciclo económico, las características según sectores y tamaño de las plantas. Encuentra evidencia de creación de empleo procíclica y destrucción de empleo contracíclica; de rotación laboral contracíclica y asociada inversamente al tamaño; de fuerte heterogeneidad entre sectores; de la gran importancia de la demografía empresarial en la evolución del empleo, y de la principal responsabilidad de grandes empresas en los flujos laborales. Luego analiza el impacto de la liberalización comercial, el tipo de cambio y las ventajas comparativas sobre los flujos de empleo sectoriales. Concluye que una reducción arancelaria incrementa la destrucción y, por lo tanto, la rotación de empleo, y que las ventajas comparativas y el alza del tipo de cambio tienen un efecto positivo sobre la creación de empleo y la rotación laboral.


Sebastián Vergara M.

Asistente de Investigación

División de Desarrollo Productivo y

Empresarial,

CEPAL

 sebastian.vergara@cepal.org

I

Introducción

La liberalización del comercio es un eje central de la globalización y tiene efectos significativos sobre la estructura productiva. Diversos modelos teóricos ponen de relieve sus beneficios asociados a incrementos de productividad mediante la reasignación de recursos desde empresas poco productivas hacia otras más eficientes (Melitz, 2003). Por su parte, los costos de la liberalización están vinculados básicamente a los ajustes en el mercado laboral. La literatura sobre comercio internacional y apertura además ha comenzado a incluir en los últimos años la heterogeneidad en sus modelos para captar las diferentes respuestas de empresas o sectores frente a la apertura. Por ejemplo, Bernard, Redding y Schott (2004) plantean un modelo en que la apertura eleva la productividad de los sectores a través de una reasignación de la producción, y demuestra que esto se evidencia más ampliamente en industrias con ventajas comparativas.

El mercado laboral, por su parte, se analiza usualmente sobre la base de los cambios netos en el empleo, lo cual esconde una parte significativa del fenómeno. En efecto, subyacentes a los cambios netos se desarrollan procesos de creación y destrucción de empleo que afectan en forma permanente a un alto porcentaje de trabajadores a lo largo de todo el ciclo económico (Davis, Haltinwanger y Schuh, 1996). Así, en todo momento se crean y destruyen empleos, procesos asociados tanto al crecimiento natural de las empresas como a los procesos de demografía empresarial (nacimiento y muerte de firmas).

Este estudio investiga la dinámica del empleo industrial en Chile entre 1980 y 2000 a través de dos aproximaciones. Por una parte, muestra las características generales de la rotación de empleo y su vínculo con el ciclo económico, los sectores industriales y el tamaño de las plantas. Por otra, investiga el impacto de la liberalización comercial, las ventajas comparativas y el tipo de cambio sobre los flujos de empleo sectoriales a través de estimaciones paramétricas. Para esto se dispone de información a nivel de plantas in-

dustriales para el período 1979-2000, proveniente de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Siguiendo el marco analítico propuesto por Davis y Haltinwanger (1992), la dinámica laboral se analiza teniendo en cuenta cuatro flujos de empleo: creación, destrucción, rotación y creación neta de empleo (véase el apéndice). La creación de empleo en el período t se define como la suma de los nuevos empleos en plantas que aumentan la contratación de mano de obra entre $t-1$ y t , más los empleos generados por plantas que inician actividades en t . Similarmente, la destrucción de empleo en t corresponde a la suma de los empleos que se pierden en plantas que reducen la contratación entre $t-1$ y t , más los empleos que se pierden debido a plantas que cesan operaciones en t . La creación neta de empleo corresponde a la diferencia entre creación y destrucción de empleo, mientras que la rotación es la suma de ambas. La ventaja de este método de análisis es que descompone los cambios netos, a nivel nacional o sectorial, dando cuenta con más profundidad de la dinámica del mercado laboral.

Existen varios estudios que analizan la dinámica laboral en Chile. Roberts (1996), por ejemplo, investiga los patrones de creación y destrucción de empleo industrial entre 1979 y 1986. Sus resultados muestran la importancia de la demografía empresarial y de factores tecnológicos a nivel de sectores como determinantes de los flujos laborales. Levinsohn (1999) analiza la evolución del empleo diferenciando según tamaño y orientación exportadora de la empresa. Sus conclusiones apuntan a que el tamaño y la orientación sectorial (sector de bienes transables o sector de bienes no transables) son relevantes para entender los movimientos del empleo. Por su parte, Camhi, Engel y Micco (1997) describen la heterogeneidad de los flujos de empleo y productividad a nivel de plantas, y Pavcnik (2002) muestra que la reasignación de recursos entre sectores es una fuente importante del aumento de la productividad. Aravena (2003), en cambio, analiza el impacto de la rigidez salarial sobre el empleo según el tamaño de las empresas; sus resultados sugieren que las microempresas y las pequeñas empresas tienen mayores tasas de creación y destrucción, y que la razón entre el salario mínimo y el salario promedio

□ El autor agradece la colaboración bibliográfica de Stephan Ulrich y los comentarios y sugerencias de M. Victoria Espada, Roberto Álvarez, Miguel Torres, Lucas Navarro, y un juez anónimo. Cualquier error es de exclusiva responsabilidad del autor.

es útil para explicar el nivel de empleo en ellas, pero no así en las empresas grandes. Por su parte, Ferrada y Reinecke (2004) señalan que son necesarios estudios adicionales para obtener resultados robustos sobre la relación de causalidad entre empleo y salario mínimo. Asimismo, concluyen que las pequeñas y medianas empresas (pyme) efectivamente son las empresas que más contribuyen al empleo agregado.

En tal contexto, el presente estudio hace una contribución desde dos puntos de vista: muestra patrones

estilizados de los flujos laborales, y es una primera aproximación empírica al impacto que tienen sobre los flujos de empleo las variables vinculadas al comercio. En la sección II siguiente plantea las principales conclusiones que se obtienen de la literatura empírica; la sección III describe los patrones de la dinámica laboral, y la sección IV investiga el impacto de los aranceles, el tipo de cambio y las ventajas comparativas sobre los flujos laborales, utilizando evidencia económica.

II

Un vistazo a las publicaciones sobre el tema

En los últimos diez años ha habido un gran auge de estudios empíricos sobre los fenómenos de creación y destrucción de empleo, basados por lo general en información a nivel de establecimientos productivos, empresas o plantas, con datos periódicos de empleo (Bockerman, 1999; Schreyer, 1996). Han comenzado a aumentar los estudios que analizan el nexo entre variables vinculadas al comercio (tipo de cambio, ventajas comparativas, aranceles) y los flujos de empleo, pero todavía son escasos, y más aún en países en desarrollo. Por ejemplo, Davis, Haltinwanger y Schuh (1996) investigan los flujos de empleo en la industria manufacturera de los Estados Unidos entre 1973 y 1986, y señalan que no existen respuestas sistemáticas entre los niveles de rotación y la exposición sectorial al comercio. Klein, Schuh y Triest (2003a), por su parte, muestran que en ese país el tipo de cambio desempeña un papel relevante en los flujos de empleo y que su impacto aumenta en industrias más abiertas. La principal contribución de este último estudio es que analiza por separado el impacto de los cambios cíclicos y tendenciales del tipo de cambio.

También respecto de sectores industriales de los Estados Unidos, Gourinchas (1998) presenta un análisis con vectores autorregresivos para estimar el efecto del tipo de cambio sobre la creación y destrucción de empleo. Concluye que una apreciación del tipo de cambio afecta positivamente a ambas en los sectores transables, pero que tiene nulo impacto en los sectores no transables.¹ Por su parte, Bentivogli y Pagano (1999)

estudian los sectores manufactureros de cuatro países europeos y no encuentran evidencia de un impacto sustantivo del comercio internacional. Klein, Schuh y Triest (2003b) examinan el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en tres industrias específicas estadounidenses —la textil, la química y la automotriz— y sus resultados muestran que dicho tratado ha tenido un muy bajo impacto tanto sobre el empleo neto como sobre la rotación laboral. Entre los pocos estudios para América Latina destaca el realizado por Haltinwanger, Kuegler y otros (2004), quienes investigan el impacto de la apertura sobre el crecimiento del empleo neto y la rotación laboral en seis países de la región. Para esto, estiman una función de creación y rotación de empleo sobre sus propios rezagos, aranceles, producto interno bruto y tipo de cambio y una variable sustitutiva de seguridad laboral. Las estimaciones muestran que las reducciones en los aranceles y las apreciaciones del tipo de cambio aumentan el grado de rotación laboral, aunque también sugieren una reducción del crecimiento neto del empleo a medida que aumenta la exposición al comercio.

Si bien la premisa básica de estos estudios es relativamente común y apunta a verificar si la apertura involucra mayor rotación de empleo, existen amplias diferencias metodológicas. Por un parte, las aproximaciones econométricas son específicas a cada estudio y, por otra, los marcos analíticos se focalizan en distintos factores: mayor competencia, evolución del tipo de cambio, variaciones arancelarias o acuerdos comerciales. A partir de estos estudios se puede señalar que, en general, una mayor apertura induce mayores flujos de empleo, a veces también con efectos netos, pero la evidencia es aún preliminar y no existen patrones estilizados.

¹ En un estudio similar para Francia entre 1984 y 1992, Gourinchas (1999) concluye que allí el tipo de cambio afecta los flujos de empleo de manera aún más significativa que en los Estados Unidos.

Hay sí algunas características generales de los flujos de empleo. Así por ejemplo, mientras la creación de empleo es procíclica, la destrucción es contracíclica (es decir, tiende a ser menor en períodos de auge económico), aunque no existe simetría entre ambas y la destrucción tiende a ser más volátil (Campbell y Fisher, 1998). La tasa de rotación de empleo no presenta un vínculo claro respecto del ciclo económico: mientras en los Estados Unidos hay evidencia de que es contracíclica (Schuh y Triest, 1998), en algunos países europeos y Colombia y Marruecos la evidencia es opuesta (Stigelbauer, Stahl y otros, 2002; Boeri, 1996; Roberts, 1996). La entrada y salida de firmas, por su parte, son componentes importantes de la dinámica laboral y explican una parte significativa de los flujos de empleo (Castillo, Cesa y otros, 2002; Barnes y Haskel, 2002). Más aún, existe evidencia que sugiere que la entrada y salida de empresas influye más sobre los flujos de empleo en los países en desarrollo que en los desarrollados (Roberts y Tybout, 1996).

En términos sectoriales también existen patrones. Las actividades manufactureras, por ejemplo, presentan sistemáticamente menores niveles de rotación que las de servicios. Asimismo, dentro de la industria manufacturera se observa una fuerte heterogeneidad (Davis, Haltinwanger y Schuh, 1996), lo que sugiere que pesan mucho factores sectoriales específicos, como la intensidad de uso del capital, la escala de producción óptima, los costos de entrada y salida, los costos hundidos y los patrones de innovación y avance tecnológico. En efecto, mientras mayor sea la intensidad de uso del capital y la escala de producción óptima, menores serán los flujos de empleo.² A nivel de las

empresas, en tanto, existe una relación inversa entre creación/destrucción de empleo y tamaño, antigüedad, salarios y capital humano: mientras más pequeñas, jóvenes y con menor nivel de salarios y capital humano son las empresas, más volátil tiende a ser el empleo, observándose mayores niveles de creación y destrucción (Acs, Armington y Robb, 1999; Davis, Haltinwanger y Schuh, 1996; Schreyer, 1996; Castillo, Cesa y otros, 2002).

Respecto del rol de las pequeñas y medianas empresas (pyme) en la generación de empleo, aún existe controversia. En efecto, la frase "las pyme son las mayores fuentes de creación de empleo" en muchos casos se basa en especificaciones discutibles de aspectos metodológicos. Estos aspectos se vinculan fundamentalmente con el cambio de tamaño de las empresas a través del tiempo y la diferencia significativa de trabajar con los conceptos de creación neta o creación bruta de empleo. De hecho, distintas definiciones de estos aspectos pueden llevar a conclusiones opuestas sobre la importancia de las pyme. Desde el trabajo de Birch (1979), quien estableció que cerca del 80% de la creación de empleo en los Estados Unidos era producto de las actividades de las pequeñas y medianas empresas, han surgido diferentes estudios para apoyar o rechazar su conclusión. Por ejemplo, Davis, Haltinwanger y Schuh (1996) concluyen que son las empresas grandes las que dominan la creación de empleo en los Estados Unidos, mientras que tanto Barnes y Haskel (2002) como Picot, Baldwin y Dupuy (1994) realzan la importancia de las pyme en el Reino Unido y Canadá, respectivamente. Lo curioso es que la discusión se debe a diferencias no solo conceptuales sino también metodológicas, como lo demuestran Kirchhoff y Greene (1995).

III

Patrones del empleo industrial

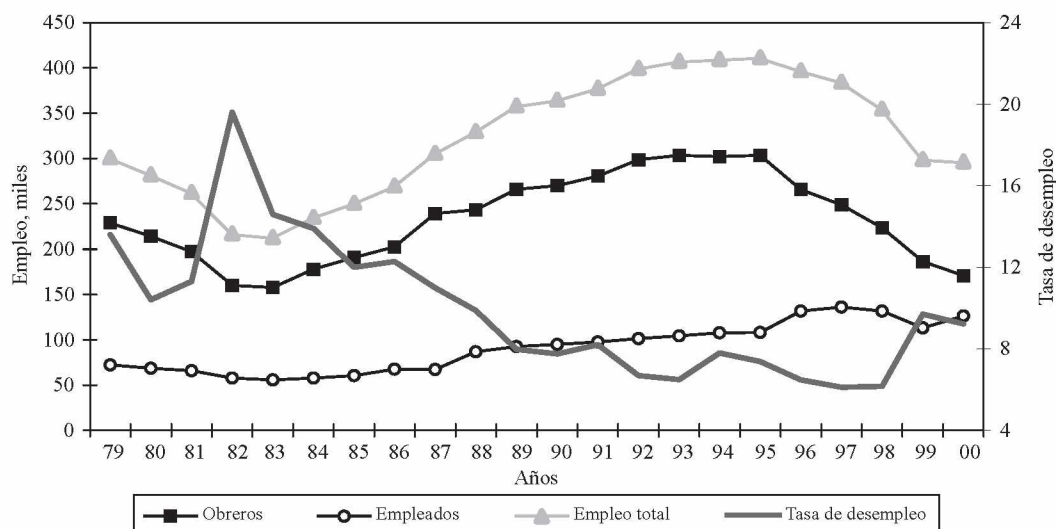
En las últimas décadas, la economía chilena experimentó fuertes transformaciones que acompañaron su paso por diferentes etapas del ciclo económico. En efecto,

Chile llevó a cabo reformas conducentes a una creciente preponderancia del mercado en la asignación de recursos y consolidó un modelo exportador en un clima de liberalización comercial, desregulación y privatización de empresas. Estas reformas se iniciaron en el decenio de 1970, pero se profundizaron y ampliaron en las décadas posteriores. Más aún, Chile fue pionero en la liberalización comercial y en la aplicación de los postulados del Consenso de Washington en la región. Las

² Asimismo, sectores industriales con alto crecimiento de la productividad total de factores suelen exhibir mayor crecimiento neto y mayor rotación del empleo. Véase en Foster, Haltinwanger y Krizan (1998) y en Loecker y Konings (2003) un análisis más detallado del vínculo entre productividad y flujos de empleo.

GRÁFICO 1

Chile: Empleo industrial según tipo de trabajadores y tasa de desempleo^a
(Miles y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

^a Empleados: personal calificado y dedicado a tareas administrativas. Obreros: trabajadores poco calificados y dedicados a labores productivas. La tasa de desempleo es la agregada de la economía.

reformas laborales se comenzaron a implementar a finales del decenio de 1970 y apuntaron a una mayor flexibilización del mercado del trabajo.³

En términos de ciclo económico, Chile sufrió una fuerte caída del producto interno bruto (PIB) a comienzos de la década de 1980 (Δ PIB -13% en 1982 y $-3,5\%$ en 1983) que elevó la tasa de desempleo al 20%. La posterior recuperación llevó a un marcado crecimiento (Δ PIB 7,7% en promedio en 1986-1997) que se caracterizó por sostenidas reducciones del desempleo. Finalmente hubo una etapa de ajuste (Δ PIB $-1,1\%$ en 1999) alineada con la crisis asiática, que subió el desempleo a cifras en torno al 10% (gráfico 1). En este contexto de reformas estructurales y etapas del ciclo macroeconómico se enmarca el análisis del empleo industrial.

1. Patrones generales

El panorama del empleo industrial se caracteriza por tener tres etapas alineadas con el ciclo económico:

³ Para una revisión más en detalle de las reformas laborales véase Hachette (2000).

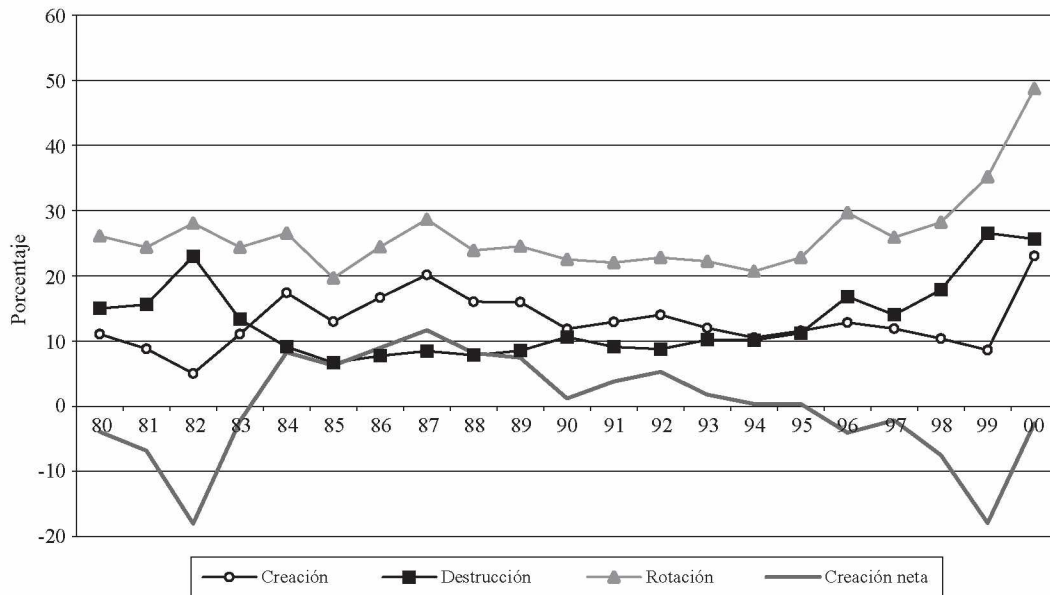
fuerte caída entre 1979 y 1984, sostenido crecimiento entre 1986 y 1995 y, finalmente, una marcada caída a partir de 1996 (gráfico 1). Se aprecia asimismo la correlación positiva entre la evolución agregada del empleo y la contratación de trabajadores poco calificados (obreros), que son la base del empleo industrial. Por su parte, la contratación de trabajadores relativamente más calificados (empleados) muestra menor dispersión y un comportamiento más estable a través de las distintas etapas del ciclo.

Los flujos de empleo son fenómenos significativos en la dinámica laboral y, en este sentido, la creación neta de empleo 'esconde' procesos de creación y destrucción que no sólo son relevantes, sino además permanentes. Así, la creación y destrucción de empleo son fenómenos continuos a lo largo del ciclo económico, aun cuando la variación neta de empleo sea nula o muy baja (gráfico 2). De hecho, la creación fue de 13,0% como promedio anual entre 1980 y 2000, mientras que la destrucción alcanzó a 13,2% (cuadro 1). Estos procesos dan cuenta, a su vez, de una rotación laboral promedio de 26,2% para todo el período.

La creación neta de empleo, por su parte, tuvo dos períodos con tasas negativas (1980-1983 y 1996-2000) y uno con crecimiento neto positivo (1984-1995). Esto

GRÁFICO 2

Chile: Dinámica del empleo industrial
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Industrial Anual que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años).

avala la percepción intuitiva de que la creación neta está directamente asociada a la evolución macroeconómica y por lo tanto es procíclica. De hecho, el índice de correlación entre la tendencia del ΔPIB y Δempleo es 0,4 (gráfico 3). El comportamiento de la creación neta es consecuencia de la evolución procíclica de la creación de empleo, por una parte, y contracíclico de la destrucción de empleo, por otra (apéndice B). En efecto, los índices de correlación de la creación y destrucción de empleo con la tendencia del ΔPIB son 0,19 y $-0,41$, respectivamente. Destaca el hecho de que la creación es menos sensible (en valor absoluto) que la destrucción: mientras la elasticidad de la creación de empleo respecto a cambios en ΔPIB es de 0,02%, la elasticidad de la destrucción es de $-0,25\%$. De este modo, si bien la destrucción de empleo aumenta fuertemente en períodos de recesión, la creación no disminuye en la misma medida.

Un aspecto que se desprende de la relación no simétrica entre creación y destrucción respecto al ciclo es que la rotación de empleo tiende a ser contracíclica: la correlación entre la tasa de rotación y ΔPIB es de 0,27, mientras que la correlación entre rotación y Δempleo neto es de $-0,37$. Es decir, la rotación de empleo tiende a aumentar en períodos de recesión, cuando los

costos del ajuste son menores debido a la baja demanda.⁴ A pesar de esta relativa eficiencia de la rotación laboral en Chile, la serie de creación y destrucción presentan una correlación negativa (de $-0,26$), sugiriendo un proceso poco sincronizado de reasignación de recursos.

A nivel teórico, Caballero y Hammour (1996) plantean un modelo de rotación laboral con costos fijos de entrada, crecimiento tecnológico y fluctuaciones cíclicas de demanda, y concluyen que una economía eficiente debería concentrar sus esfuerzos de reasignación de recursos productivos en las recesiones, debido a los menores costos de oportunidad. Asimismo, sostienen que un funcionamiento inadecuado del mercado laboral podría erosionar la rotación eficiente del empleo y llevar a una esclerosis de la estructura productiva, caracterizada por una baja capacidad de renovación. Asimismo, en un estudio empírico para los Estados Unidos, Caballero y Hammour (1994) interpretan la mayor sensibilidad de la destrucción frente al ciclo

⁴ Este resultado contradice lo presentado por Roberts (1996), quien no encuentra patrones cíclicos en la rotación de empleo industrial en Chile entre 1979 y 1986.

CUADRO 1

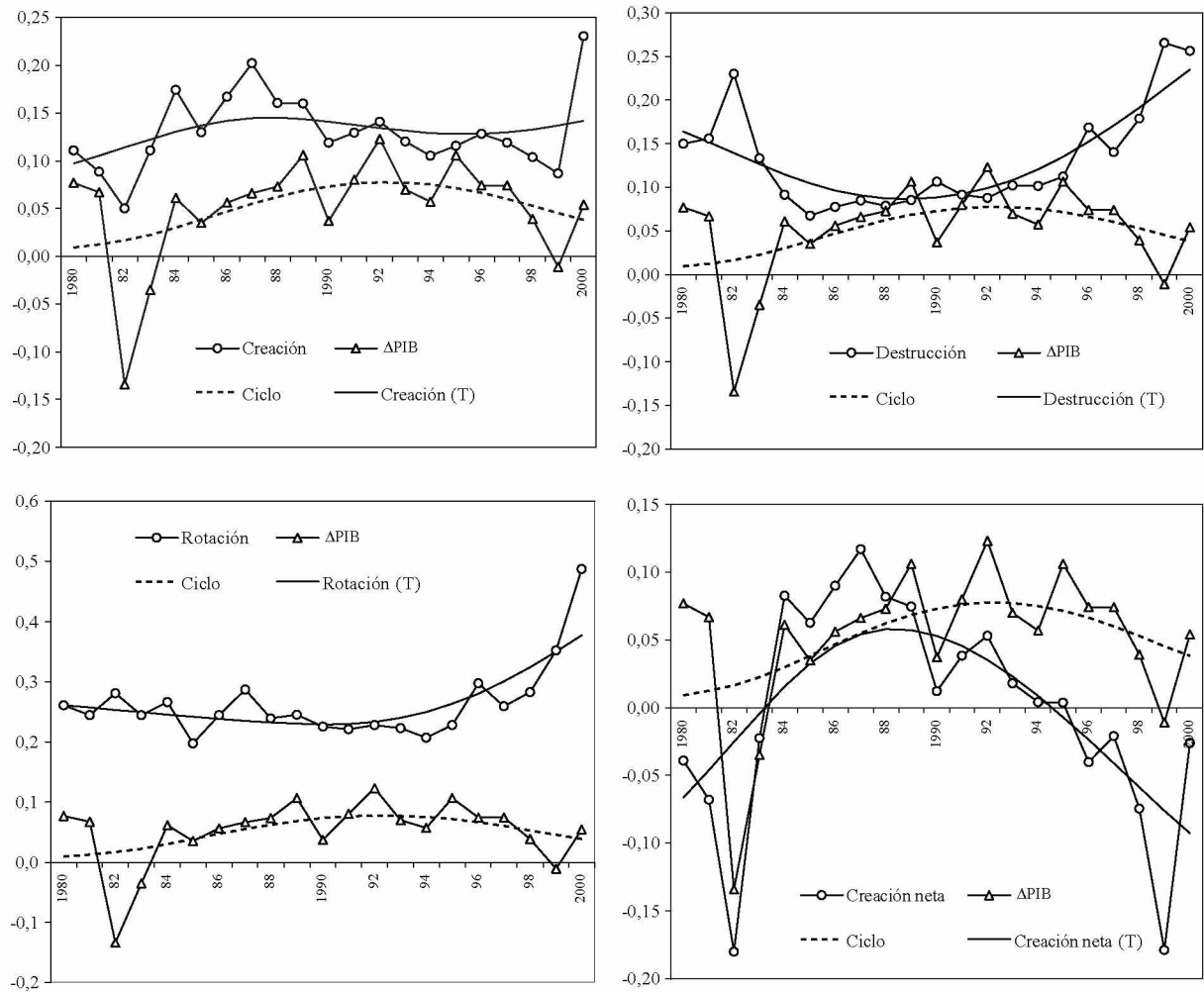
Chile: Tasa de creación, destrucción, rotación y creación plena de empleo industrial, 1980-2000
(Porcentajes)

Año	Creación de empleo (1)	Creación en empr. nacientes	Creación en empr. continuas	Creación en nacientes/ Total creación	Destrucción de empleo (2)	Destrucción en empr. salientes	Destrucción en empr. continuas	Destrucción en empr. salientes/ Total destrucción	Tasa de rotación (3) = (1) + (2)	Creación neta (4) = (1) - (2)
1980	11,4	2,3	9,1	20,2	15,0	6,3	8,7	42,0	26,4	-3,6
1981	9,1	1,8	7,3	19,8	15,6	6,0	9,6	38,5	24,7	-6,5
1982	5,6	1,4	4,2	25,0	23,1	4,7	18,4	20,3	28,7	-17,5
1983	11,1	2,9	8,2	26,1	13,3	5,0	8,3	37,6	24,4	-2,2
1984	16,6	4,9	11,7	29,5	9,1	3,3	5,8	36,3	25,7	7,5
1985	12,6	2,0	10,6	15,9	6,8	1,8	5,0	26,5	19,4	5,8
Promedio 1980-85	11,1	2,6	8,5	23,0	13,8	4,5	9,3	32,7	24,9	-2,8
1986	16,1	3,2	12,9	19,9	7,8	3,2	4,6	41,0	23,9	8,3
1987	19,0	5,9	13,1	31,1	8,5	2,7	5,8	31,8	27,5	10,5
1988	15,5	3,3	12,2	21,3	7,9	2,3	5,6	29,1	23,4	7,6
1989	15,3	3,7	11,6	24,2	8,5	2,7	5,8	31,8	23,8	6,8
1990	11,8	3,4	8,4	28,8	10,6	3,2	7,4	30,2	22,4	1,2
1991	12,8	4,0	8,8	31,3	9,1	1,8	7,3	19,8	21,9	3,7
1992	13,6	5,1	8,5	37,5	8,8	3,0	5,8	34,1	22,4	4,8
1993	11,9	4,0	7,9	33,6	10,2	3,1	7,1	30,4	22,1	1,7
1994	10,5	3,0	7,5	28,6	10,2	3,1	7,1	30,4	20,7	0,3
1995	11,6	4,9	6,7	42,2	11,2	3,3	7,9	29,5	22,8	0,4
1996	13,1	7,3	5,8	55,7	16,9	4,4	12,5	26,0	30,0	-3,8
1997	12,1	4,8	7,3	39,7	14,1	6,6	7,5	46,8	26,2	-2,0
Promedio 1986-97	13,6	4,4	9,2	32,2	10,3	3,3	7,0	31,8	23,9	3,3
1998	10,8	3,6	7,2	33,3	17,8	9,3	8,5	52,2	28,6	-7,0
1999	9,5	3,7	5,8	38,9	26,6	16,0	10,6	60,2	36,1	-17,1
2000	23,1	15,5	7,6	67,1	25,7	15,0	10,7	58,4	48,8	-2,6
Promedio 1980-2000	13,0	4,3	8,7	33,2	13,2	5,1	8,1	38,6	26,2	-0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Industrial Anual que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años).

GRÁFICO 3

Chile: Patrones cíclicos de los flujos de empleo



Fuente: Elaboración propia con datos para 1979-2000 de la Encuesta Nacional Industrial de Empleo que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años) y con datos del Banco Central de Chile.

económico y una correlación negativa entre las series de creación y destrucción, señalando que las recesiones tienen un efecto depurador (*cleansing effect*), que se traduce por ejemplo en el reemplazo o muerte de tecnologías, productos o procesos obsoletos.

Por otra parte, los datos muestran también que la entrada y salida de empresas tiene gran relevancia para explicar la dinámica de empleo. La creación de empleo debido al nacimiento de nuevas empresas contribuyó en promedio en 33,2% a la creación total de empleo en 1980-2000 (cuadro 1). Por su parte, las empresas salientes del mercado fueron responsables del 38,6% de la destrucción de empleo.

2. Características sectoriales

A nivel más desagregado, se puede observar que la mayoría de los sectores industriales presentan significativas tasas de creación y destrucción de empleo y, al mismo tiempo, una gran heterogeneidad en los niveles de rotación. Esto sugiere un gran peso de factores sectoriales específicos en la determinación de la movilidad laboral: por ejemplo, la intensidad de uso del capital, el tamaño de planta óptimo, los costos irreversibles y los patrones tecnológicos. Utilizando datos medios para 1980-2000, los sectores que destacan con mayor rotación de empleo son: barro, loza y porcelana, madera,

muebles, productos derivados del petróleo y prendas de vestir (cuadro 2). En general, se trata de sectores que hacen uso intensivo de mano de obra. Por el contrario, con baja rotación de empleo se destacan refinerías de petróleo, hierro y acero, otros químicos y tabaco, sectores con uso intensivo de capital.

Debido a su alta heterogeneidad, el sector 311-alimentos se analiza a nivel de 4 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU/Rev.2), mostrando también diferencias importantes. Se destaca, por ejemplo,

Elaboración de pescado y crustáceos, con una rotación laboral en torno al 39%, mientras que fabricación de azúcar presenta una rotación de 17%. Estos datos muestran dos hechos estilizados: primero, la rotación laboral disminuye a medida que se eleva la intensidad de uso de capital y, segundo, hay fuerte correlación entre creación y destrucción de empleo (gráfico 4)

Por otra parte, los patrones sectoriales confirman lo contracíclico de la rotación: de 37 sectores industriales, 30 presentan flujos de empleo contracíclicos. Asimismo, existe una correlación negativa entre las

CUADRO 2

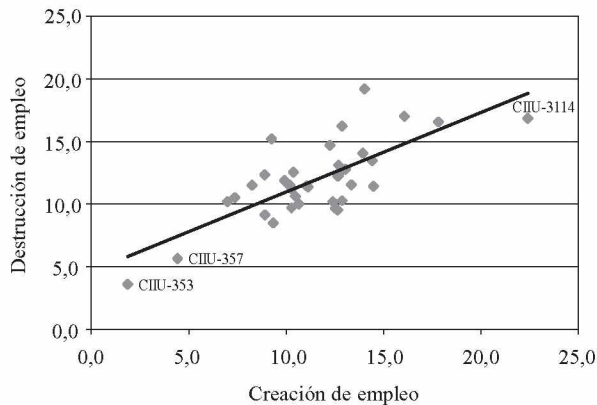
Dinámica de empleo industrial según sectores de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU/REV.2), promedios 1980-2000
(Porcentajes)

Sector	Creación de empleo (1)	Destrucción de empleo (2)	Rotación de empleo (3) = (1) + (2)	Correlación (1) y (2)
361 - Barro, loza y porcelana	14,0	19,2	33,2	0,06
331 - Madera	16,1	17,0	33,1	-0,14
332 - Muebles	13,9	14,1	28,0	-0,19
354 - Productos derivados del petróleo	14,4	13,5	27,9	0,12
322 - Prendas de vestir	12,2	14,7	26,9	-0,24
351 - Sustancias químicas	14,5	11,5	25,9	-0,27
384 - Material de transporte	13,0	12,8	25,8	-0,36
390 - Otras industrias	12,7	13,1	25,8	0,02
381 - Productos metálicos	12,7	12,3	25,0	-0,61
312 - Otros alimentos	13,3	11,5	24,9	-0,29
369 - Otros productos min. no metálicos	12,6	12,2	24,9	0,06
323 - Cuero	9,2	15,2	24,5	-0,04
372 - Metales no ferrosos	12,9	10,3	23,1	-0,13
382 - Maquinaria no eléctrica	10,4	12,5	22,9	-0,33
313 - Bebidas	11,0	11,5	22,5	-0,07
356 - Plásticos	12,6	9,5	22,2	-0,65
324 - Calzado	10,1	11,5	21,7	0,11
355 - Productos de caucho	10,2	11,5	21,7	-0,45
383 - Maquinaria y equipos eléctricos	10,3	11,2	21,5	-0,48
362 - Vidrio	8,9	12,3	21,2	-0,11
385 - Equipo profesional y científico	10,5	10,6	21,1	0,21
341 - Papel y productos	10,7	10,0	20,7	0,08
321 - Textiles	8,2	11,5	19,8	-0,59
342 - Imprentas y editoriales	8,9	9,1	18,0	-0,31
314 - Tabaco	7,4	10,5	17,9	0,41
352 - Otros químicos	9,3	8,5	17,8	-0,11
371 - Hierro y acero	4,4	5,7	10,1	-0,35
353 - Refinerías de petróleo	1,9	3,6	5,5	0,33
3114 - Elab. de pescado, crustáceos y otros	22,4	16,8	39,2	-0,59
3113 - Envasado y conserv. frutas/legumbres	17,8	16,6	34,4	-0,29
3115 - Fab. aceites y grasas vegetales/animales	12,9	16,2	29,1	-0,07
3112 - Productos lácteos	12,4	10,2	22,6	-0,33
3117 - Panadería y otros productos	11,1	11,4	22,5	0,42
3111 - Matanza ganado y prep. de carne	12,5	9,7	22,2	-0,15
3116 - Productos de molinería	9,9	11,9	21,8	0,03
3119 - Cacao, chocolate y confitería	10,3	9,7	20,0	0,33
3118 - Fabricación y refinación de azúcar	7,0	10,2	17,2	-0,18

Fuente: Elaboración propia con datos para 1979-2000 de la Encuesta Nacional Industrial Anual que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años).

GRÁFICO 4

Chile: Creación y destrucción de empleo por sector, promedio 1980-2000^a
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos para 1979-2000 de la Encuesta Nacional Industrial Anual que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años).

series de creación y destrucción de empleo en 25 sectores. Estos resultados muestran que la economía tiene ciertos grados de flexibilidad⁵ e incrementa la reasignación de recursos cuando el ciclo está en 'baja'. Sin embargo, no existe sincronía entre los procesos de creación y destrucción de empleo.

3. Tamaño de las empresas

Aunque las empresas pequeñas son las más numerosas dentro del sector industrial, en términos de empleo las que revisten mayor importancia son las grandes empresas. Aplicando la clasificación de tamaño según ventas utilizada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), las empresas pequeñas representan un 46% de los establecimientos, las medianas un 17% y las grandes un 37%. En términos de empleo, por el contrario, las empresas grandes contribuyen con el 73%, mientras que las pequeñas lo hacen con un 16%. Siguiendo la metodología planteada por Davis, Haltinwanger y Schuh (1996), analizamos la creación y destrucción de empleo según tamaño, y la participación relativa de cada categoría sobre el total de empleo creado y destruido.

⁵ Caballero, Engel y Micco (2004) analizan la flexibilidad microeconómica en varios países de América Latina y concluyen que Chile, si bien posee menos flexibilidad que los Estados Unidos, muestra mayor flexibilidad que México y Venezuela.

A primera vista, destaca una estrecha relación entre la creación/destrucción de empleo y el tamaño. De hecho, la creación de empleo es ampliamente mayor en microempresas, con un promedio de 27% para todo el período (cuadro 3). Las empresas pequeñas y medianas por su parte, tuvieron una tasa de creación en torno al 15%, superior al 12,3% de las grandes. Así, a medida que las empresas tienen mayor tamaño exhiben también menores tasas de creación de empleo. La destrucción laboral también crece a medida que disminuye el tamaño de las empresas: en las grandes la destrucción es de 11,5%, en las medianas de 15,7% y en las pequeñas de 19,4%, mientras que en las microempresas es de 51,8%. Estos patrones llevan a pensar que la rotación de empleo está negativamente asociada con el tamaño.⁶ Por otra parte, se observa también que las microempresas presentan mayor varianza que las empresas de mayor tamaño en sus flujos de empleo y respecto a fluctuaciones del ciclo económico. Es decir, las microempresas son más volátiles en sus flujos de empleo, mientras que las empresas grandes muestran un comportamiento más homogéneo en todo el período.

Al considerar la participación de las empresas, según tamaño, en el total de empleo creado y destruido, se observa que la participación de las empresas grandes (71% y 59%, respectivamente) es muy importante, mientras la de las microempresas (1% y 3%) es poco significativa (cuadro 4). Podemos concluir entonces que las empresas relativamente más pequeñas tienen mayores tasas de creación y destrucción de empleo, pero que las empresas grandes son las que dominan los flujos brutos de esa creación y destrucción.⁷ Tal fenómeno se debe a que las empresas grandes contribuyen en mayor proporción a la base del empleo industrial.

⁶ El tamaño de la empresa está fuertemente correlacionado con aspectos como antigüedad y nivel de salarios. Si bien no se analizan los flujos de empleo según estas características, es esperable que empresas más jóvenes y con bajo nivel de salarios también tengan tasas de creación y destrucción mayores. Bergoing, Hernando y Repetto (2003) por ejemplo muestran que la antigüedad de empresas está negativamente asociada con la rotación.

⁷ En forma complementaria se realizaron cálculos utilizando la clasificación de tamaño usada por el INE. Conforme a esa clasificación son empresas pequeñas aquellas con menos de 50 empleados, medianas las que tienen entre 50 y 200 empleados y grandes aquellas con 200 o más empleados. Las tasas de creación son de 14% para las pequeñas empresas, 14% para las medianas y 12% para las grandes, mientras que las tasas de destrucción son de 18% para las pequeñas, 14% para las medianas y 9% para las grandes. Las participaciones sobre la creación (destrucción) bruta en tanto son de 24,6% (33,6%) para las pequeñas, 34,2% (35,3%) para las medianas y 41,2% (31,1%) para las grandes.

CUADRO 3

Chile: Tasa de creación y de destrucción de empleo industrial según tamaño de las empresa, 1980-2000^a
(Porcentajes)

Año	Creación de empleo				Destrucción de empleo			
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
1980	5,0	11,2	14,4	10,7	50,1	21,7	14,3	12,7
1981	15,7	10,8	11,8	7,9	36,2	20,2	19,2	13,8
1982	13,4	6,9	8,2	3,9	62,5	28,7	28,2	20,0
1983	17,6	12,7	15,5	9,7	42,5	18,3	18,1	10,4
1984	11,8	22,5	24,9	14,8	39,1	13,2	10,0	7,4
1985	12,2	13,8	16,1	12,3	27,9	11,0	9,3	5,0
Promedio 1980-1985	12,6	13,0	15,2	9,9	43,1	18,8	16,5	11,5
1986	14,6	17,3	19,2	16,2	57,2	13,2	10,4	5,8
1987	38,8	26,3	22,3	18,6	44,8	16,5	12,3	6,2
1988	12,4	14,1	18,2	16,1	48,0	15,9	8,8	6,2
1989	22,1	13,1	17,9	16,2	64,5	17,0	11,2	6,9
1990	28,1	13,1	15,4	11,3	55,0	20,8	14,2	8,7
1991	36,5	16,0	19,2	11,8	38,6	11,9	9,5	8,6
1992	17,4	14,5	15,3	13,9	35,7	15,7	9,5	7,7
1993	31,8	13,4	15,8	11,4	36,9	14,9	12,6	9,3
1994	18,0	12,6	13,4	10,0	48,6	14,3	12,2	9,4
1995	5,4	12,4	13,9	11,3	87,8	19,7	14,5	9,7
1996	56,8	22,1	21,2	10,8	64,9	22,4	16,4	16,1
1997	36,6	15,2	13,3	11,3	61,8	23,1	19,6	12,2
Promedio 1986-1997	26,5	15,8	17,1	13,2	53,7	17,1	12,6	8,9
1998	27,0	11,4	12,7	10,0	24,8	25,9	20,4	16,5
1999	10,9	12,9	12,9	7,6	130,7	27,8	28,7	25,6
2000	134,2	21,6	22,2	22,5	30,4	34,9	31,2	23,8
Promedio 1980-2000	27,0	14,9	16,4	12,3	51,8	19,4	15,7	11,5

Fuente: Elaboración propia con datos para 1979-2000 de la Encuesta Nacional Industrial Anual que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años).

^a Clasificación de las empresas según sus ventas utilizando el criterio de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) basado en unidades de fomento (UF): microempresas (0 a 2.400 UF), pequeñas empresas (2.401 a 25.000 UF), medianas (25.000 a 100.000 UF) y grandes (100.000 UF o más).

CUADRO 4

Chile: Participación en el total de empleo industrial creado y destruido, según tamaño de las empresas, 1980-2000^a
(Porcentajes)

Año	Creación de empleo (Participación en el total de empleo creado, según tamaño)				Destrucción de empleo (Participación sobre total empleo destruido, según tamaño)			
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
1980	0,5	19,3	12,7	67,5	3,5	27,6	9,4	59,5
1981	1,2	21,6	13,4	63,8	1,6	22,9	12,3	63,2
1982	2,6	27,6	17,5	52,4	2,6	25,2	13,1	59,1
1983	1,8	24,9	15,1	58,2	3,6	29,8	14,6	52,0
1984	0,6	26,6	15,1	57,7	3,8	29,6	11,5	55,1
1985	0,6	20,0	13,5	65,9	2,7	30,9	15,0	51,4
Promedio 1980-1985	1,2	23,3	14,6	60,9	3,0	27,7	12,7	56,7
1986	0,4	17,2	12,2	70,3	3,2	28,4	14,2	54,2
1987	0,6	19,7	10,9	68,8	1,6	29,4	14,3	54,7
1988	0,2	12,1	10,5	77,3	1,5	27,7	10,4	60,4
1989	0,2	9,6	9,9	80,3	1,2	23,4	11,5	63,9
1990	0,3	12,5	11,2	75,9	0,8	22,2	11,5	65,5
1991	0,5	14,3	12,7	72,5	0,7	15,0	9,0	75,3
1992	0,2	11,1	9,4	79,4	0,6	19,3	9,4	70,7
1993	0,4	11,4	10,8	77,4	0,5	15,0	10,1	74,4
1994	0,3	12,2	10,4	77,2	0,7	14,4	9,8	75,1
1995	0,1	10,7	9,7	79,5	1,1	17,6	10,4	70,9
1996	0,6	17,5	13,6	68,3	0,5	13,5	8,0	77,9
1997	0,5	13,4	9,2	76,9	0,7	17,2	11,6	70,5
Promedio 1986-1997	0,4	13,5	10,9	75,3	1,1	20,3	10,9	67,8
1998	0,9	11,5	9,5	78,1	0,5	15,1	8,9	75,5
1999	0,5	16,4	12,0	71,0	2,1	11,5	8,7	77,7
2000	3,5	10,6	7,7	78,2	0,7	15,4	9,7	74,1
Promedio 1980-2000	0,8	16,2	11,8	71,3	3,5	27,6	9,4	59,5

Fuente: Elaboración propia con datos para 1979-2000 de la Encuesta Nacional Industrial Anual que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, varios años).

^a Clasificación de las empresas según sus ventas utilizando el criterio de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), basado en unidades de fomento (UF): Microempresas (0 a 2.400 UF), pequeñas empresas (2.401 a 25.000 UF), medianas (25.000 a 100.000 UF) y grandes (100.000 UF o más).

IV

Los flujos de empleo y la apertura

La apertura y la liberalización comercial se canalizan en la estructura productiva a través de varios mecanismos. Las vías formales son la reducción de aranceles y los acuerdos comerciales (bilaterales y multilaterales), mientras que las vías informales pasan por aspectos como un mayor y mejor acceso a la información, menores costos de transporte y, en definitiva, el proceso de globalización. En conjunto, estos factores reducen el costo del comercio y fomentan la inserción internacional de las empresas, las industrias y la economía en su totalidad. En este contexto, la existencia de mayor inserción global y más competencia entre las economías elevan la elasticidad del empleo frente a alteraciones en precios relativos, como el tipo de cambio, lo que acrecienta la importancia de éste como “precio” de asignación y determinante de la localización de factores.⁸ Una apreciación del tipo de cambio, por ejemplo, puede reducir la demanda interna de empleo porque facilita la presencia de productos importados e incrementa la competencia. Sin embargo, la apreciación también aumenta la importación de maquinaria y equipos, generando una inversión que debe ser complementada con recursos humanos y, por lo tanto, puede también elevar la demanda de empleo.

La apertura genera beneficios asociados principalmente a la reasignación de recursos a usos más eficientes, la incorporación de equipos y tecnología que elevan la productividad, y el desarrollo de las exportaciones. Este proceso, a su vez, está ligado a las ventajas comparativas y depende de la dotación de recursos y capacidades. La apertura también origina costos vinculados a la mayor competencia externa, que afectan el empleo y los salarios y acentúan la incertidumbre de los agentes. Los modelos tradicionales de comercio predicen que luego de la apertura se incrementará el empleo en sectores con ventajas comparativas y se reducirá en sectores sin ventajas. Es evidente, asimismo, que la apertura produce impactos heterogéneos, de modo que es posible diferenciar ganadores y perdedo-

res tanto entre los sectores como entre las empresas de un mismo sector.

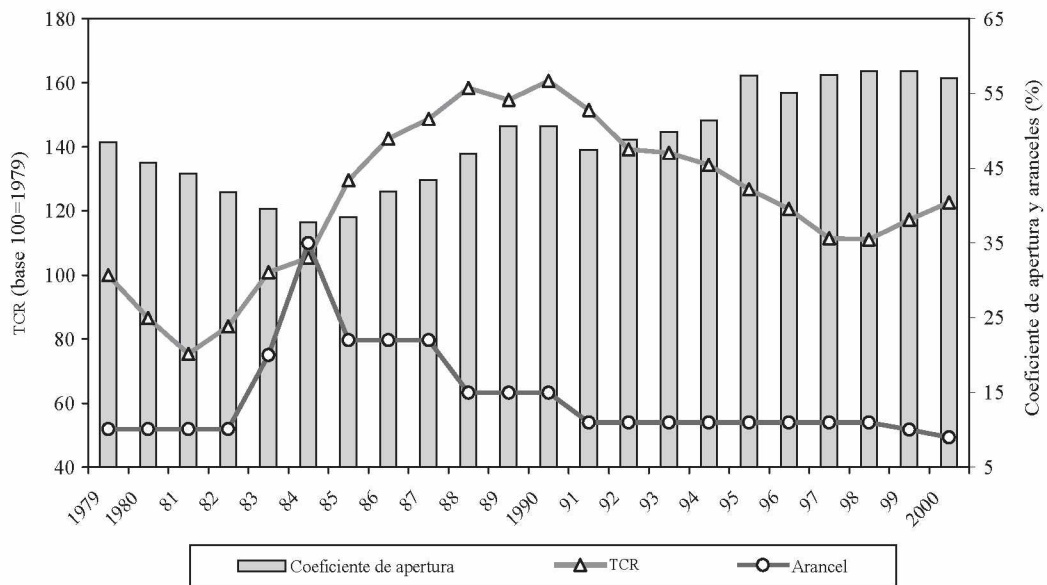
En consecuencia, han surgido recientemente modelos teóricos de apertura y comercio internacional con empresas no homogéneas, precisamente para captar diferentes tipos de respuestas frente a la liberalización. Bernard, Redding y Schott (2004), por ejemplo, combinan las teorías tradicionales de comercio y ventajas comparativas con esta nueva literatura de firmas heterogéneas (Melitz, 2003; Bernard, Jensen y Schott, 2003) y plantean un modelo de dinámica industrial en un contexto de apertura y reducción de costos del comercio. Conceptualmente, la apertura puede tener diversos impactos sobre las empresas: aumento de la probabilidad de muerte de empresas con bajos niveles de productividad; mayor posibilidad de transformar empresas con alta productividad en empresas exportadoras, y mayores expectativas de crecimiento de aquellas que ya exportan. En este panorama, las características sectoriales tienen importancia y ejercen un efecto directo sobre la rotación de empleo, los salarios relativos y la productividad de la industria. El modelo demuestra que la apertura eleva la productividad de los sectores mediante una reasignación de la producción desde empresas poco productivas a otras con mayor productividad, lo que es más evidente en industrias con ventajas comparativas. Esto debido a que las empresas en estas industrias tienen más probabilidades de exportar, lo que amplía la entrada de nuevas empresas y fuerza a salir del mercado a otras con baja productividad. Una implicancia del modelo descrito es que debido a mayores niveles de entrada y salida de firmas, la rotación de empleo tiende a ser mayor en industrias con ventajas comparativas.

En Chile la reforma comercial se inició en 1974 y rápidamente se redujeron los aranceles y se eliminaron casi todas las barreras no arancelarias. En 1979 el arancel promedio ya era solo de 10%. No obstante, el proceso se revirtió debido a la fuerte crisis económica de 1982-1983 y el arancel subió a 20% en 1983 y 35% en 1984 (gráfico 5). En forma paralela, el tipo de cambio mostró una fuerte devaluación en 1983-1984 y se inició un período de incentivo a las exportaciones (Moguillansky, 1999). Tras la crisis, la liberalización comercial tomó nuevo impulso y se materializaron

⁸ Desde el punto de vista económico, la apertura en sí misma tiende a depreciar el tipo de cambio; aunque si está acompañada por una apreciación el motivo probablemente es otro (por ejemplo, la apertura de la cuenta de capital).

GRÁFICO 5

Chile: Tipo de cambio real, arancel medio e índice de apertura industrial,^a 1980-2000
(Porcentajes e índice)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Chile y del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

sucesivas reducciones arancelarias, llegando el arancel al 11% en 1991. En 1999 se dio comienzo a un proceso de reducción arancelaria de 1% al año, hasta llegar al 6% en el 2003. Estos cambios incentivaron un proceso de internacionalización basado en las ventajas comparativas y Chile experimentó un fuerte desarrollo exportador en sectores vinculados a los recursos naturales. En este clima de profundización de la apertura, al que se sumó la firma de diversos acuerdos internacionales de comercio, el índice de apertura industrial (exportaciones más importaciones sobre ventas) se incrementó desde 38% en 1985 a más de 58% en el 2000 (gráfico 5)

A continuación se analiza el impacto del tipo de cambio, las tarifas y las ventajas comparativas sobre los flujos de empleo a nivel sectorial. Las hipótesis por investigar son las siguientes: i) si las ventajas comparativas tienen efectos positivos en la rotación de empleo, como lo plantea el modelo de Bernard, Jensen y Schott (2003); ii) si el impacto del tipo de cambio es significativo y, en tal caso, si es heterogéneo entre sectores, y iii) si la reducción arancelaria efectivamente acrecienta la destrucción de empleo.

1. Modelo econométrico y metodología

Para analizar el vínculo del empleo con el tipo de cambio, los aranceles y las ventajas comparativas, se plantean tres modelos de flujos de empleo —creación, destrucción y rotación— sobre un conjunto de variables. Los modelos se especifican a nivel sectorial, a tres dígitos de la CIIU/Rev.2 (el 311-Alimentos, a cuatro dígitos), con periodicidad anual para 1980-2000. Entre las variables explicativas se incluyen el crecimiento del producto, la variación del tipo de cambio y del arancel sobre las importaciones y una variable que representa las ventajas comparativas, definida como exportaciones netas. Asimismo, se establece una variable multiplicativa del tipo de cambio y de las ventajas comparativas para probar grados de respuesta del empleo según sectores. Para verificar la existencia de dinámica temporal en los flujos de empleo, se incluye una variable dependiente rezagada. De este modo, las ecuaciones por estimar son:

$$JC_{it} = \beta_0 \cdot JC_{it-1} + \beta_1 \cdot \Delta PIB_t + \beta_2 \cdot \Delta TCR_t + \beta_3 \cdot \Delta T_{t-1} + \beta_4 \cdot A_{it} + \beta_5 \cdot A_{it} \cdot \Delta TCR_t + \eta_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$JD_{it} = \beta_0 \cdot JD_{it-1} + \beta_1 \cdot \Delta PIB_t + \beta_2 \cdot \Delta TCR_t + \beta_3 \cdot \Delta T_{t-1} + \beta_4 \cdot A_{it} + \beta_5 \cdot A_{it} \cdot \Delta TCR_t + \eta_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$JR_{it} = \beta_0 \cdot JR_{it-1} + \beta_1 \cdot \Delta PIB_t + \beta_2 \cdot \Delta TCR_t + \beta_3 \cdot \Delta T_{t-1} + \beta_4 \cdot A_{it} + \beta_5 \cdot A_{it} \cdot \Delta TCR_t + \eta_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

donde el subíndice i corresponde al sector industrial ($i=1,\dots,37$) y t al período de tiempo ($t:1,\dots,21$), mientras que JC_{it} es creación, JD_{it} es destrucción y JR_{it} es rotación de empleo; ΔPIB_t es la variación anual del producto interno bruto; ΔTCR_t es la variación anual del tipo de cambio real; ΔT_{t-1} corresponde al cambio en el arancel a las importaciones (rezagado un período) y A_{it} es un índice de ventajas comparativas definido como exportaciones menos importaciones ($A_{it}=X_{it}-I_{it}$). Por su parte, η_i corresponde al efecto fijo constante a través del tiempo pero diferente entre sectores; μ_t son *shocks* aleatorios homogéneos entre sectores pero diferentes en el tiempo y ε_{it} es el error aleatorio tradicional. Los datos de empleo provienen de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA), los datos sobre el PIB, los aranceles y el tipo de cambio se obtuvieron del Banco Central de Chile, mientras que la información sectorial sobre ventajas comparativas (A_{it}) se elaboró a partir de datos del BADECEL.⁹

La estimación por separado de cada uno de estos tres modelos autorregresivos, donde una de las variables explicativas es la variable dependiente rezagada, deriva en que exista una correlación entre el término de error y la variable dependiente rezagada (JC_{it-1} , JD_{it-1} y JR_{it-1}). Por este motivo la estimación de cada ecuación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) es inconsistente. Una aproximación tradicional para estimar este tipo de modelos de panel es utilizar la metodología de efecto fijo (EF) y expresar las variables originales como desviaciones respecto a las medias. Si bien esta transformación elimina el componente η_i , puede tener problemas debido a que aún existe correlación entre la variable dependiente rezagada y el término de error transformado. No obstante, cuando el tamaño de la muestra es relativamente grande, el sesgo será menor. Benavente y Melo (2003) muestran que mientras la estimación por MCO genera un sesgo hacia arriba del coeficiente β_0 de cada modelo, la estimación por EF genera un sesgo hacia abajo, aunque en este caso sería poco importante debido a la dimensión temporal del panel ($T=21$).

En este contexto, una aproximación econométrica más adecuada sería la utilización del Método Generalizado de Momentos (MGM). La estimación MGM consiste en transformar el modelo en primeras diferencias y, posteriormente, utilizar rezagos de las variables en niveles como instrumentos de las variables endógenas. Bajo el supuesto de no autocorrelación, entonces el término de error en la ecuación transformada $\Delta \varepsilon_{it} = \varepsilon_{it} - \varepsilon_{i,t-1}$ es ortogonal a valores pasados de las variables del modelo en niveles. Arellano y Bond (1991) proponen hacer la estimación transformando la ecuación en primeras diferencias y después usar los niveles pasados de la variable dependiente y de variables predeterminadas,¹⁰ y las diferencias de las variables endógenas, como instrumentos de la variable explicativa rezagada. Esta metodología supone la existencia de una correlación entre las variables explicativas y el error y al mismo tiempo la no existencia de autocorrelación de segundo orden.

2. Resultados

En esta subsección se presentan los resultados de las estimaciones efectuadas a través de las metodologías MCO, EF y MGM (esta última propuesta por Arellano y Bond, 1991). Debido a que la estimación por MGM corrige la inconsistencia por la correlación entre el término de error y la variable dependiente rezagada de cada una de las ecuaciones que se han de estimar, el análisis de los resultados se centra en esta metodología. La evidencia empírica muestra, además, que las estimaciones MGM cumplen con los supuestos para su aplicación: los instrumentos no están correlacionados con el error y no existe autocorrelación de segundo orden, como lo muestran la prueba de Sargan de sobreidentificación y el multiplicador de Lagrange, respectivamente (cuadro 5).

En primer lugar, se destaca el hecho de que los coeficientes asociados a las variables dependientes rezagadas (JC_{it-1} , JD_{it-1} y JR_{it-1}) son significativas y $EF < MGM < MCO$, debido al sesgo hacia abajo del estimador EF y hacia arriba del MCO. Los resultados de los coeficientes asociados al ΔPIB confirman una creación de empleo procíclica y una destrucción de empleo contracíclica. Sin embargo, la rotación laboral contracíclica sólo encuentra sustento en la estimación

⁹ Base de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe, de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

¹⁰ X_{ix} es predeterminada si $E[X_{ix} \cdot \varepsilon_{it}] \neq 0$ para $s < t$, pero $E[X_{ix} \cdot \varepsilon_{it}] = 0$ para todo $s \leq t$. Intuitivamente, si el término de error en t tiene algún efecto sobre realizaciones posteriores de x_{it} , entonces x_{it} es predeterminada.

CUADRO 5

Chile: Evidencia paramétrica
(Coeficientes estimados y prueba *t* entre paréntesis)

Metodología	→	Método generalizado de momentos (MGM) (Arellano y Bond, 1991)			Efecto fijo (EF)			Mínimos cuadrados ordinarios (MCO)		
Variables dependientes	→	Creación (JC_{it}) (1)	Destrucción (JD_{it}) (2)	Rotación (JR_{it}) (3)	Creación (JC_{it}) (4)	Destrucción (JD_{it}) (5)	Rotación (JR_{it}) (6)	Creación (JC_{it}) (7)	Destrucción (JD_{it}) (8)	Rotación (JR_{it}) (9)
Creación de empleo	$[JC_{it-1}]$	-0,09 (-2,14) ^a			-0,10 (-2,53) ^b			0,17 (4,48) ^a		
Destrucción de empleo	$[JD_{it-1}]$		0,08 (2,18) ^b			0,22 (5,88) ^a			0,31 (8,55) ^a	
Rotación de empleo	$[JR_{it-1}]$			0,12 (2,75) ^b			0,18 (4,07) ^a			0,43 (10,90) ^a
Crecimiento del PIB	$[\Delta PIB_t]$	0,65 (8,44) ^a	-0,49 (-5,39) ^a	0,13 (1,09)	0,60 (10,39) ^a	-0,79 (-10,72) ^a	-0,32 (-3,40) ^a	0,49 (7,74) ^a	-0,75 (-1,06) ^a	-0,30 (-3,03) ^b
Variación del TCR	$[\Delta TCR_t]$	0,27 (6,81) ^a	-0,01 (-0,23)	0,25 (3,82) ^a	0,24 (6,15) ^a	-0,18 (-3,69) ^b	0,01 (0,17)	0,21 (4,84)	-0,18 (-3,53) ^a	0,003 (0,05)
Variación de los aranceles	$[\Delta T_{it}]$	-0,04 (-0,08)	-0,37 (-6,37)	-0,45 (-6,10) ^a	0,08 (1,02)	-0,32 (-3,20) ^b	-0,26 (-1,97) ^b	0,06 (0,75)	-0,34 (-3,28) ^b	-0,31 (-2,20) ^b
Exp. netas	$[A_{it} = (X_{it} - I_{it})]$	0,005 (6,26) ^a	0,01 (1,10)	0,005 (4,38) ^a	0,004 (5,89) ^a	-0,0005 (0,07)	0,004 (2,91)	0,001 (3,46) ^b	-0,000 (-0,07)	0,001 (1,94) ^c
Exp. netas * ΔTCR	$[Z_{it} = A_{it} * \Delta TCR_t]$	0,0002 (4,14) ^a	0,000 (0,87)	0,0003 (3,23) ^a	0,0002 (3,83)	0,000 (0,07)	0,0003 (2,52) ^b	0,0001 (2,30) ^b	0,000 (0,18)	0,0001 (1,70) ^c
Observaciones		703	703	703	740	740	740	740	740	740
Sectores		37	37	37	37	37	37	37	37	37
Wald chi ² (6) / F(6,697)		169,9	356,3	123,9	26,2	36,0	8,4	21,11	41,4	24,1
Prueba de Sargan (Prob>chi ²)		0,81	0,93	0,77						
LM Test Ar (1) (Prob>z)		0,00	0,00	0,00						
LM Test Ar (2) (Prob>z)		0,25	0,11	0,55						
R ²					0,18	0,23	0,06	0,14	0,25	0,16

Fuente: Elaboración propia.

^a Coeficiente significativo al 1%. ^b Coeficiente significativo al 5%. ^c Coeficiente significativo al 10%.

a través del EF . La variable que captura las ventajas comparativas (A_{it}), por su parte, muestra un impacto positivo y significativo sobre la rotación laboral. Esto se explica debido al efecto de esta variable sobre la creación de empleo, con un coeficiente significativo al 1%. Así, existe evidencia de que las ventajas comparativas, en un contexto de apertura, tienen un efecto positivo en la reasignación laboral, como muestra el modelo de Bernard, Redding y Schott (2004).

Los aranceles sobre las importaciones, por su parte, también tienen relevancia para explicar los flujos laborales. En efecto, si bien el impacto sobre la creación de empleo es nulo, una reducción arancelaria tiene un efecto positivo y significativo sobre la destrucción. Podría interpretarse, entonces, que una reducción arancelaria incrementa la competencia externa, por lo que la demanda de empleo se reduce y las empresas disminuyen la contratación, e incluso algunas deben salir del mercado. De hecho, Álvarez y Vergara (2004) muestran que en Chile las plantas de sectores que compiten con las importaciones fueron las más afectadas en el proceso de liberalización comercial. Como consecuencia del impacto de la apertura sobre la destrucción de empleo, se genera un incremento de la rotación laboral, lo cual respalda el argumento de que la liberalización incrementa la reasignación de recursos.

Por su parte, un aumento del tipo de cambio real (ΔTCR_t) ejerce un efecto positivo, aunque moderado, sobre la creación de empleo. Así, con un incremento de 10% en ΔTCR , la creación de empleo aumenta en 2,7%. El efecto del tipo de cambio real sobre la destrucción de empleo, en cambio, no es significativo. Teniendo en cuenta que los incrementos en el tipo de cambio afectan positivamente la creación de empleo, no sorprende que esto derive en una mayor rotación laboral. Los coeficientes asociados a z_{it} , en tanto variable interactiva entre ventajas comparativas y tipo de cambio, brindan una percepción más profunda del fenómeno. En efecto, si bien el coeficiente estimado en el modelo de destrucción no es significativo, en el modelo de creación es positivo y significativo. Esto indica que frente a un incremento del TCR , el aumento de la creación de empleo es mayor en sectores con ventajas comparativas. De este modo, frente a una depreciación, el incremento de la creación de empleo será mayor en sectores orientados a la exportación (como 372-Metales no ferrosos o 341-Papel y celulosa) que en sectores que compiten con las importaciones (como 385-Maquinaria). De estos resultados se deduce, entonces, que un alza del tipo de cambio real genera un aumento en la reasignación laboral debido a una mayor creación de empleo, siendo esto más pronunciado en sectores con ventajas comparativas.

V

Conclusiones

El análisis de los flujos de empleo muestra que, subyacentes a los cambios netos de empleo, hay fenómenos permanentes de creación y destrucción que son significativos en todo momento del ciclo económico, dando cuenta de una sustantiva rotación de recursos. En promedio, la creación de empleo fue de 13,0% entre 1980 y 2000, mientras que la destrucción alcanzó a 13,2%, lo que indica una rotación laboral superior al 26%. La creación de empleo se caracteriza por ser procíclica y la destrucción por ser fuertemente contracíclica. Ambos fenómenos tienen además un comportamiento asimétrico con respecto al desempeño macro: la destrucción es más volátil y presenta mayor elasticidad frente a cambios en el crecimiento del PIB. Esto explica que la rotación laboral también tenga un comportamiento contracíclico. Por su parte,

los fenómenos de demografía empresarial —nacimiento y muerte— son factores importantes de los procesos de creación y destrucción de empleo: en promedio, el nacimiento de empresas explica el 33% de la creación de empleo, mientras que la muerte de empresas da cuenta del 38% de la destrucción laboral.

En términos sectoriales, destaca la fuerte heterogeneidad en los flujos laborales, lo que plantea el peso de los factores específicos de cada sector. En efecto, mientras más intensivo sea el uso de mano de obra, mayor será la rotación laboral. Las estadísticas sectoriales, a su vez, confirman patrones contracíclicos de la rotación de empleo: a medida que los costos de oportunidad son menores, la reasignación laboral es mayor, lo que refleja una relativa eficiencia del proceso de reasignación de recursos en la economía. Sin

embargo, la correlación negativa entre creación y destrucción de empleo sugiere que no existe sincronía temporal entre una y otra. La evidencia también señala que las tasas de creación y destrucción (y de rotación) están negativamente asociadas al tamaño de las empresas, y que son las grandes empresas las que dominan el total de empleo creado y destruido.

De las estimaciones econométricas se desprenden tres conclusiones. Primero, las ventajas comparativas tienen un efecto positivo sobre la creación de empleo y, por ende, sobre la rotación laboral. Bernard, Redding y Schott (2004) plantean que esto podría deberse a que las empresas en sectores con ventajas comparativas tienen mayor probabilidad de exportar, lo que acrecienta el nacimiento de empresas y fuerza

a otras, con baja productividad, a salir del mercado. Segundo, el alza del tipo de cambio tiene un efecto positivo sobre la creación de empleo y, por lo tanto, sobre la rotación laboral. La evidencia empírica muestra también que estos fenómenos son más intensos en sectores orientados a la exportación, precisamente debido a los beneficios adicionales que derivan de una mayor rentabilidad de las exportaciones y que desembocan en una mayor demanda de empleo. Tercero, la liberalización comercial eleva la rotación laboral, y esto se debe al incremento de la destrucción de empleo. El canal de transmisión probablemente esté vinculado a una mayor competencia en sectores importadores, lo que ilustra los impactos adversos de la apertura sobre el empleo.

APÉNDICE

Definición de variables

Se dispone de información a nivel de plantas industriales, con periodicidad anual para el período 1979-2000. Los datos provienen de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Se trata de una base de datos de panel que incluye aproximadamente 15.000 establecimientos manufactureros, catalogados a cuatro dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU, Rev. 2). La información de empleo está desagregada entre empleados (personal relativamente calificado y dedicado a tareas administrativas) y obreros (personal dedicado a labores productivas). Siguiendo a Davis y Haltinwanger (1992) y si consideramos que n es el empleo a nivel de planta, la creación de empleo agregada (JC) y la destrucción de empleo agregada (JD) de la industria se definen como:

$$JC_t = \sum i \varepsilon S; \Delta N > 0 (n_{it} - n_{it-1}) + \sum i \varepsilon E(n_{it})$$

$$JD_t = \sum i \varepsilon S; \Delta N < 0 I(n_{it} - n_{it-1}) I + \sum i \varepsilon X(n_{it-1})$$

donde el subíndice i se refiere a la planta industrial, S son las empresas con continuidad entre el período $t-1$ y t , E son las empresas entrantes en el período t , y X son las empresas salientes en el período t . Las tasas de creación y destrucción se definen simplemente dividiendo cada variable por el promedio del nivel de empleo agregado (N) en t y $t-1$:

$$JC_t = \left\{ \sum i \varepsilon S; \Delta N > 0 (n_{it} - n_{it-1}) + \sum i \varepsilon E(n_{it}) \right\} / \left(\sum i(n_{it}) + \sum i(n_{it-1}) \right) * 1/2$$

$$JD_t = \sum i \varepsilon S; \Delta N < 0 I(n_{it} - n_{it-1}) I + \sum i \varepsilon X(n_{it-1}) / \left(\sum i(n_{it}) + \sum i(n_{it-1}) \right) * 1/2$$

Por su parte, la creación y destrucción de empleo a nivel sectorial corresponden a:

$$JC_{it} = \sum i \varepsilon I, S; \Delta N > 0 (n_{it} - n_{it-1}) + \sum i \varepsilon I, E(n_{it})$$

$$JD_{it} = \sum i \varepsilon I, S; \Delta N < 0 I(n_{it} - n_{it-1}) I + \sum i \varepsilon I, X(n_{it-1})$$

donde I se refiere a cada sector manufacturero a tres dígitos de la CIIU/Rev.2 (el 311 a cuatro dígitos). Similarmente al caso agregado, las tasas de creación se obtienen dividiendo lo anterior por el empleo promedio entre t y $t-1$ de cada sector:

$$JC_{it} = \sum i \varepsilon I, S; \Delta N < 0 (n_{it} - n_{it-1}) + \sum i \varepsilon I, E(n_{it}) / \left(\sum i \varepsilon I(n_{it}) + \sum i \varepsilon I(n_{it-1}) \right) * 1/2$$

$$JD_{it} = \sum i \varepsilon I, S; \Delta N < 0 I(n_{it} - n_{it-1}) I + \sum i \varepsilon I, X(n_{it-1}) / \left(\sum i \varepsilon I(n_{it}) + \sum i \varepsilon I(n_{it-1}) \right) * 1/2$$

Finalmente, la creación neta (JCN) y la rotación de empleo (JR), tanto para nivel agregado como sectorial, se definen así:

$$JCN_t = JC_t - JD_t \text{ (industria)} ; JCN_{it} = JC_{it} - JD_{it} \text{ (sectorial)}$$

$$JR_t = JC_t + JD_t \text{ (industria)} ; JR_{it} = JC_{it} + JD_{it} \text{ (sectorial)}$$

Bibliografía

- Acs, Z., C. Armington y A. Robb (1999): *Measures of Job Flow Dynamics in the U.S.*, Economic Studies, N° 99-1, Washington, D.C., Oficina del Censo de los Estados Unidos, enero.
- Alvarez, R. y S. Vergara (2004): Who Dies in Developing Countries? Comparative Advantage and Plant Heterogeneity, Los Angeles, California, Anderson School of Management, Universidad de California/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Aravena, C. (2003): *Creación, destrucción y reasignación de empleos en Chile según tamaño de empresas*, Serie de investigación, Santiago de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Arellano, M. y S. Bond (1991): Some test of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations, *The Review of Economic Studies*, vol. 58, N° 2, Londres, Blackwell Publishing, abril.
- Barnes, M. y J. Haskel (2002): *Job Creation, Job Destruction and the Contribution of Small Businesses: Evidence for UK Manufacturing*, Londres, Queen Mary, Universidad de Londres/Centro de Investigación sobre Políticas Económicas, mayo.
- Benavente, J.M. y E. Melo (2003): Paneles de datos dinámicos, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, inédito.
- Bentivogli, C. y P. Pagano (1999): Trade, job destruction and job creation in European manufacturing, *Open Economies Review*, vol. 10, N° 2, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, mayo.
- Bergoeing, R., A. Hernando y A. Repetto (2003): Productivity Dynamics in Chile, presentación en el Encuentro de economía de Chile, septiembre.
- Bernard, A., S. Redding y P. Schott (2004): *Comparative Advantage and Heterogeneous Firms*, CEP Discussion Paper, N° 643, Londres, Centre for Economic Performance, agosto.
- Bernard, A., B. Jensen y P. Schott (2003): *Falling Trade Costs, Heterogeneous Firms and Industry Dynamics*, NBER Working Papers, N° 9639, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, abril.
- Birch, D. (1979): *The Job Generation Process*, Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, inédito.
- Bockerman, P. (1999): *The Selective Survey of the Literature on Job Creation and Destruction*, Discussion Paper, N° 163, Helsinki, Labor Institute for Economic Research.
- Boeri, T. (1996): Is job turnover countercyclical?, *Journal of Labor Economics*, vol. 14, N° 4, Chicago, The University of Chicago Press, octubre.
- Caballero, R., E. Engel y A. Micco (2004): *Microeconomic Flexibility in Latin America*, NBER Working Papers, N° 10398, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, marzo.
- Caballero, R. y M. Hammour (1994): Cleansing effect of recessions, *American Economic Review*, vol. 84, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- _____ (1996): On the timing and efficiency of creative destruction, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- Camhi, A., E. Engel y A. Micco (1997): Dinámica de empleo y productividad: evidencia micro y consecuencias macro, en F. Morandé y R. Vergara (comps.), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Campbell, J. y J. Fisher (1998): *Aggregate Employment Fluctuations with Microeconomic Asymmetries*, Working Paper Series, WP-96-17, Chicago, Federal Reserve Bank of Chicago, marzo.
- Castillo, V., V. Cesa y otros (2002): *Dinámica del empleo y rotación de empresas: la experiencia en el sector industrial de Argentina desde mediados de los años noventa*, serie Estudios y perspectivas, N° 9, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, julio.
- Davis, S. y J. Haltinwanger (1992): Gross job creation, gross job destruction and employment reallocation, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Davis, S., J. Haltinwanger y S. Schuh (1996): *Job Creation and Destruction*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Ferrada, C. y G. Reinecke, G. (2004): Creación y destrucción de empleo en Chile: análisis de datos longitudinales de la ACHS, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- Foster, L., J. Haltinwanger y C.J. Krizan (1998): *Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence*, NBER Working Papers, N° 6803, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, noviembre.
- Gourinchas, P. (1998): Exchange rates and jobs: what do we learn from job flows?, *NBER Macroeconomics Annual 1998*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1999): Exchange rates do matter: French job reallocation and exchange rate turbulence, 1984-1992, *European Economic Review*, vol. 43, N° 7, Amsterdam, Elsevier Science.
- Hachette, D. (2000): La reforma comercial, en F. Larrain y R. Vergara (comps.), *La transformación económica de Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, marzo.
- Haltinwanger, J., A. Kuegler y otros (2004): Effects of tariffs and real exchange rates on job reallocation: evidence from Latin America, *Latin American Research Network*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (varios años): Encuesta Nacional Industrial Anual, Santiago de Chile.
- Kirchhoff, B. y P. Greene (1995): Response to renewed attacks on the small business job creation hypothesis, *Frontiers of Entrepreneurship Research, 1995 Edition*, Wellesley, Massachusetts, Babson College.
- Klein, M., S. Schuh y R. Triest (2003a): Job creation, job destruction and the real exchange rate, *Journal of International Economics*, N° 59, Amsterdam, North-Holland.
- _____ (2003b): *Job Creation, Job destruction and International Competition: Job Flows and Trade: The Case of NAFTA*, Working Paper 02-8, Boston, Federal Reserve Bank of Boston.
- Levinsohn, J. (1999): Employment responses to international liberalization in Chile, *Journal of International Economics*, vol. 47, N° 2, Amsterdam, North-Holland, abril.
- Loecker, J. de y J. Konings (2003): *Creative Destruction and Productivity Growth in an Emerging Economy: Evidence from Slovenian Manufacturing*, IZA Discussion Paper, N° 971, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Melitz, M. (2003): The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, *Econometrica*, vol. 71, Evanston, Illinois, The Econometric Society, noviembre.
- Moguillansky, G. (1999): *La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo en expansión?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Pavcnik, N. (2002): Trade liberalization, exit, and productivity improvements: evidence from Chilean plants, *Review of Economic Studies*, vol. 69, N° 1, Oxford, Reino Unido, Universidad de Oxford.
- Picot, G., J. Baldwin y R. Dupuy (1994): *Have Small Firms Created a Disproportionate Share of New Jobs in Canada? A Reassessment of the Facts*, Canadian Economics Association Meetings, Calgary, Alberta, junio.

- Roberts, M. (1996): Employment flows and producer turnover, en M. Roberts y J. Tybout (comps.), *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*, Nueva York, Oxford University Press.
- Roberts, M. y J. Tybout (1996): *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*, Nueva York, Oxford University Press.
- Schreyer, P. (1996): *SMEs and Employment Creation: Overview of Selected Quantitative Studies in OECD Member Countries*, STI Working Paper, 1996/4, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Schuh, S. y R. Triest (1998): *Job Reallocation and the Business Cycle: New Facts for an Old Debate*, Boston, Federal Reserve Bank.
- Stigelbauer, A., F. Stahl y otros (2002): *Job Creation and Job Destruction in a Regulated Labor Market: The Case of Austria*, IZA Discussion Paper, N° 546, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).

Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis

Marisa Bucheli y Magdalena Furtado

Luego de una fase de crecimiento en el decenio de 1990, Uruguay soportó entre 1998 y 2002 una caída del producto de 17,5%. Este trabajo busca analizar la distribución del ingreso en ese período de crisis y descubrir qué grupos de población fueron los más perjudicados. Los resultados indican que la concentración de ingresos, que había comenzado a mediados del decenio de 1990, se profundizó. Además, el análisis de distintos grupos de población, según características sociodemográficas y socioeconómicas, mostró la continuidad de otros dos fenómenos: el aumento de la diferencia de ingresos entre personas de hogares con distinto nivel educativo, y entre personas de hogares dependientes de jubilaciones y pensiones, por un lado, y de ingresos del trabajo, por otro. Esto se reflejó en la estructura etaria de la población: los menores se vieron más perjudicados que los adultos mayores, consolidándose la tendencia a una creciente concentración de niños en los estratos de ingresos más bajos.

Marisa Bucheli
Investigadora del Departamento de
Economía de la Facultad de Ciencias
Sociales de la Universidad de la República
y consultora de la Oficina de la CEPAL en
Montevideo

✉ marisa@decon.edu.uy

Magdalena Furtado
Economista del Fondo de Población
de las Naciones Unidas (UNFPA)
y consultora de la Oficina de la CEPAL
en Montevideo

✉ furtado@unfpa.org

I

Introducción

En la primera mitad del decenio de 1990, cuando en diversos países de la región crecía la desigualdad de los ingresos, Uruguay mantenía una distribución relativamente estable (Vigorito, 1999). Así, era citado como el país latinoamericano con mayor capacidad para amortiguar los efectos sociales adversos de los procesos de apertura, ajustes macroeconómicos y reformas (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000).

Sin embargo, en la segunda mitad de ese decenio comenzó a percibirse un leve aumento de la dispersión de los ingresos. Con la profunda depresión económica que comenzó en 1999, la tendencia concentradora se consolidó. Este trabajo pretende analizar en ese contexto cómo evolucionó la distribución del ingreso entre 1998 y 2002 y, en particular, describir los cambios ocurridos en diferentes grupos de población. Los grupos de población analizados responden tanto a criterios sociodemográficos como socioeconómicos (relativos al origen de los ingresos del hogar), de modo que no solo permiten caracterizar estructuras sociales, sino también explorar las causas de las tendencias de la desigualdad.

En la sección II siguiente se muestra un panorama de mediano plazo de la distribución del ingreso y en la III se aborda un análisis focalizado en el quinquenio 1998-2002. Luego, en la sección IV, se presentan los resultados obtenidos del examen de la desigualdad a partir de la estructura socio-demográfica de la población, y en la V los obtenidos a partir de su estructura socioeconómica (origen de los ingresos del hogar). Para ello se trabajó con la distribución entre las personas del ingreso per cápita del hogar. Se utilizaron los levantamientos de 1998 y 2002 de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE), imputándosele a cada persona el ingreso per cápita de su hogar, incluyendo el valor de la vivienda y excluyendo algunos beneficios sociales. Esto último se debió a que un cambio en el cuestionario de la ECH afectó las medidas de desigualdad, como se detalla en el apéndice A. En el apéndice B se presenta la metodología que se utilizó para analizar los grupos de población.

II

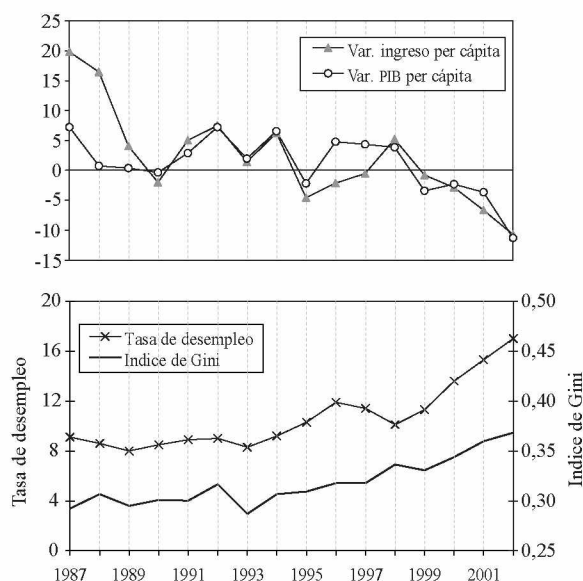
La década de 1990: crecimiento con indicios de mayor desigualdad

Desde mediados del decenio de 1980 hasta el año 1998, la actividad económica del país atravesó por una fase de crecimiento, y solo registró una caída (-1,5%), que se dio en 1995. Sin embargo, el ingreso per cápita de los hogares presentó una tendencia ascendente solo hasta 1994 y, después de ese año creció únicamente en 1998 (gráfico 1). A menudo se interpreta que la evolución del ingreso per cápita de los hogares respondió menos a la del producto interno bruto (PIB) que a cambios en la tasa de desempleo y al comportamiento del mercado de trabajo en general. En efecto, en 1995 hubo un incremento del desempleo que se acentuó en 1996, a pesar de la recuperación económica; y si bien en el bienio 1997-1998 la desocupación descendió, se mantuvo en niveles superiores a los de comienzo de la década.

La desigualdad de ingresos se mantuvo estable hasta mediados de la década de 1990 y luego se inició un proceso de concentración de los ingresos que continuó hasta el 2002. Este proceso estuvo en cierta medida relacionado con el hecho de que los ingresos provenientes de jubilaciones y pensiones aumentaron más que aquellos provenientes del trabajo (Bucheli y Rossi, 1994; Machado y Reggio, 1999; Vigorito, 1999; Arim y Furtado, 2000), pero el papel más importante correspondió a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo en el decenio de 1990. En efecto, no solamente aumentó el nivel de desempleo en la segunda mitad de esa década, sino que además se acentuó la dispersión de las remuneraciones (Vigorito, 1999; Bucheli y Furtado, 2000a; Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000; PNUD, 2001).

GRÁFICO 1

Uruguay urbano: Variación porcentual anual del ingreso y del PIB per cápita, tasa de desempleo e índice de Gini, 1987-2002



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Uruguay y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Uno de los fenómenos más documentados respecto al aumento de la dispersión de los ingresos del trabajo fue el incremento de la rentabilidad de la educación en la segunda mitad del decenio de 1990. Estimaciones de ecuaciones salariales para los trabajadores del sector privado mostraron hacia fines del decenio un aumento de la rentabilidad derivada de niveles educativos más altos, que amplificaba las diferencias de salarios entre trabajadores con distintos niveles de educación (Bucheli y Furtado, 2000b).

Arim y Zoppolo (2000) encontraron que el aumento de las remuneraciones relativas de los trabajadores con mayores niveles educativos explicó cerca de la mitad del crecimiento de la dispersión, fenómeno consistente con un aumento de la demanda de trabajo calificado más rápido que el crecimiento de su oferta. De acuerdo a Casacuberta y Vaillant (2002), este cambio de la demanda provendría de la introducción de nuevas tecnologías complementarias del trabajo calificado, incentivadas por el proceso de liberalización comercial.

La mayor dispersión de las remuneraciones del trabajo no respondió únicamente al cambio en la rentabilidad de la educación. Arim y Zoppolo (2000) destacan el papel de un segundo factor: la nueva forma de determinar los salarios en la década de 1990, cuan-

do se pasó de un régimen de fijación centralizada a nivel de sectores a uno de negociación descentralizada a nivel de empresas.

En efecto, en la última mitad del decenio de 1980 los salarios en cada sector de actividad se determinaban en negociaciones entre el sindicato de trabajadores y la agrupación empresarial correspondiente. La homologación de los convenios por parte del gobierno hacía que el cumplimiento de éstos fuese obligatorio para todas las unidades económicas que realizaban la actividad cubierta por el convenio. Miles y Rossi (2001) señalan que los más favorecidos en esta negociación centralizada eran los trabajadores que se hallaban en la parte baja de la distribución del ingreso, en un período caracterizado por altas tasas de sindicalización. En 1991, el Estado se retiró de esta modalidad de determinación de salarios y la negociación quedó en manos de empresarios y trabajadores, en forma bipartita, pasando a ser libre y voluntaria. En el marco de la caída de los niveles de sindicalización y de la implementación de medidas de apertura comercial, este cambio en el papel del Estado habría significado un aumento de la dispersión salarial entre empresas de un mismo sector, con incrementos, por ejemplo, de las diferencias por tamaño, por grado de sindicalización e incluso por niveles educativos.

Un tercer factor que ha contribuido a acentuar la dispersión salarial ha sido la política pública. Miles y Rossi (2001) atribuyen parte del incremento de esa dispersión en el decenio de 1990 al alza de los salarios públicos y la caída del salario mínimo nacional.

Por un lado, el índice de salarios públicos tuvo un crecimiento menor que el de los salarios privados en la primera mitad de la década; pero a partir de 1995 sus variaciones fueron superiores. Así, entre 1995 y 1999 el salario público creció 11% y el privado 2%. Utilizando las encuestas de hogares de principios y fines de la década de 1990, Miles y Rossi encontraron que en cada cuantil de la distribución de los salarios públicos y privados, los primeros subieron relativamente más o cayeron menos que los segundos, lo que se tradujo en un aumento de la dispersión global de salarios.

Por otro lado, en esa década el salario mínimo presentó una tendencia decreciente en términos reales. Esta evolución no repercutió en la capital del país, donde vive poco menos de la mitad de la población, ya que el proceso de negociación permitió a los trabajadores obtener salarios mínimos por encima del oficial. En cambio, afectó al resto del país urbano —donde las remuneraciones han sido tradicionalmente menores que

en la capital— pues la dispersión geográfica de los trabajadores facilitó a las empresas el ejercicio de un poder monopsonico. Como consecuencia, la caída del

salario mínimo habría impulsado una fuerte disminución de las remuneraciones reales en los estratos más bajos de esas áreas.

III

Los años 1998-2002: crisis con profundización de la desigualdad

La evolución de los indicadores presentada en el gráfico 1 refleja la crisis reciente: la caída de la actividad económica se tradujo en una disminución de los ingresos de los hogares y en un aumento de la tasa de desempleo.

En efecto, en 1999 comenzó una recesión económica que se profundizó en los años siguientes, acumulándose entre 1998 y 2002 una caída del producto del orden del 17,5%. La baja de la actividad comenzó asociada a la pérdida de competitividad con respecto a Brasil ocasionada por la devaluación de la moneda en ese país, pérdida que se sumó a la que ya venía experimentando Uruguay con respecto al resto del mundo. Los efectos se agravaron debido a la conjunción de otros factores: el alza de la tasa de interés internacional y del precio del petróleo, la caída de los precios internacionales de ciertos bienes exportados por Uruguay (carne, lana y arroz, entre otros), una sequía con impactos especialmente severos en los sectores agropecuario y de generación de electricidad, y la aparición de la fiebre aftosa a principios del 2001, lo que implicó el cierre de varios mercados de destino de las exportaciones uruguayas. A todo esto se sumaron, por último, los efectos del abrupto abandono de la convertibilidad y el estallido de la crisis financiera en Argentina, seguidos por la crisis financiera en Uruguay, que culminó en 2002 con una caída del producto de 10,8%.

En estas circunstancias, la tasa de desempleo trepó hasta alcanzar sus máximos niveles históricos, arrojando un promedio de 17% en 2002, al tiempo que creció el desempleo de larga duración. A la vez, descendieron en términos reales los valores medios de las jubilaciones y pensiones, los ingresos del trabajo y los del capital.

La merma de los ingresos provenientes del capital puede asociarse a la crisis financiera, que, entre otras cosas, provocó el descenso de los intereses, el

cierre de instituciones financieras y la baja de los precios de los alquileres debido al menor volumen de negocios inmobiliarios.

La caída de las jubilaciones y pensiones se relacionó en gran medida con una modificación efectuada el 2002 al Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP). Este impuesto, que grava tanto a las jubilaciones y pensiones como a los salarios, se caracteriza por tener tasas crecientes para franjas de retribuciones. Con la modificación, el número de franjas se incrementó y el rango de tasas se amplió, causando una baja de las jubilaciones y pensiones netas.

Obviamente, esta modificación también influyó en el ingreso disponible de los trabajadores del sector formal. Sin embargo, el descenso de los ingresos del trabajo estuvo más bien relacionado con la crisis y la dinámica del mercado laboral, asistiéndose además a un aumento de la dispersión de los salarios. Esta continuidad del crecimiento de la concentración de los ingresos laborales tuvo características semejantes a las señaladas para la segunda mitad del decenio de 1990.

Por un lado, el desfase entre el índice de los salarios públicos y el de los privados continuó. Si hasta 1999 los primeros habían subido más que los segundos, a partir de entonces cayeron menos. Así, entre 1998 y 2002 los salarios públicos acumularon una caída de 8% en términos reales y los salarios privados una de 12%, lo que indica que si bien los trabajadores públicos no fueron inmunes a la crisis, tuvieron cierta “protección”.

Por otro lado, continuó el aumento de las diferencias salariales vinculadas a disparidades de niveles educativos (Amarante y Arim, 2003). Además, si bien la desocupación afectó a todos los trabajadores, la probabilidad de estar desempleado creció menos para los de nivel educativo más alto (Bucheli y Casacuberta, 2003). Desde el punto de vista del empleo con cober-

tura de la seguridad social, no es posible analizar las tendencias debido a una modificación en el relevamiento de la información en el año 2001. Sin embargo, es probable que la tendencia a un mayor crecimiento de la actividad informal entre los trabajadores con menor nivel educativo registrada en el decenio de 1990 haya continuado en los años 2001 y 2002: ante el impacto diferenciado del desempleo, puede haber respondido a una estrategia de sobrevivencia de los trabajadores ante la crisis. De hecho,

entre 1998 y 2002 aumentó la participación de los trabajadores por cuenta propia sin local, los que elevaron su participación en el empleo del 7% al 10%.

En este contexto general, entre 1998 y 2002 el ingreso per cápita medio cayó 20% y el proceso de concentración de los ingresos continuó. El índice de Gini —calculado para la distribución entre las personas del ingreso per cápita del hogar— subió de 0,437 a 0,459, el índice de Theil de 0,344 a 0,382 y el índice de entropía 0 de 0,336 a 0,367.

IV

Los cambios en la estructura sociodemográfica

Las posiciones de diversos grupos sociodemográficos han sido extensamente estudiadas en el país. Los niños y adolescentes, los hogares extendidos y los hogares formados por adultos de bajo nivel educativo han estado tradicionalmente sobrerrepresentados en los estratos de menores ingresos. Esto se refleja en el cuadro 1, donde se presenta la participación de los distintos grupos en los quintiles de la distribución del ingreso per cápita de las personas.

Así, el quintil 1 se configuró con 40% de menores de 14 años y sólo 4% de mayores de 59; el quintil 5 en cambio, se compuso de 35% de adultos mayores y sólo 9% de niños. Mientras que el 31% de la población vivía en hogares cuyo jefe era mayor de 59 años, este grupo representó el 13% del quintil 1 y el 43% del quintil 5. En cuanto al tipo de hogar, la proporción de personas que vivían solas o únicamente con su pareja —situación asociada a las edades mayores— fue superior en los estratos altos que en los bajos: en efecto, aunque constituían 17% de la población total, fueron el 37% del quintil 5.

Por último, existe una clara relación entre el nivel educativo del jefe del hogar y la ubicación de las personas en la escala de ingresos. El 43% de las personas vivía en hogares cuyo jefe tenía educación primaria: esta proporción alcanzó el 61% en el quintil 1 y fue solo de 21% en el quintil 5. En el otro extremo, no se registraron miembros de hogares con jefe de educación terciaria completa en el quintil 1, en tanto que este grupo representó la cuarta parte de la población en el quintil 5.

El cuadro 2 exhibe la descomposición de los índices de entropía 0 y 1 para los años 1998 y 2002, la que permite conocer el poder explicativo de las características presentadas. El componente “dentro” recoge la contribución de la desigualdad interna de los grupos; el componente “entre” refleja la contribución de la desigualdad entre grupos (apéndice B). Los resultados obtenidos indican que el nivel educativo del jefe de hogar fue la característica que dio lugar a la clasificación con mayor desigualdad entre los grupos. Más aún, su poder explicativo creció entre 1998 y 2002, lo que condice con la información que se presenta en el cuadro 3.

La participación en la población de los distintos grupos sociodemográficos ha experimentado algunos cambios en el largo plazo, como una mayor incidencia de niveles educativos más altos, de jefaturas de hogar femeninas y de hogares monoparentales. Pero la magnitud de esos cambios resulta pequeña al comparar 1998 y 2002 (cuadro 3). Al mismo tiempo, las variaciones de los índices de desigualdad de cada grupo generalmente indican aumento —esto es, mayor concentración—, lo que significa que cada una de las cuatro clasificaciones analizadas en el cuadro tendió a tornarse menos homogénea.

Con respecto a la variación del ingreso per cápita medio, se observa un aumento de la distancia entre los grupos. En efecto, si bien para todas las clasificaciones disminuyeron los ingresos medios de todos los grupos, en algunos grupos cayeron más (cuadro 3): particularmente, en los menores de 14 años, las parejas con hijos

CUADRO 1

Uruguay urbano: Participación de los distintos grupos sociodemográficos en los quintiles y en el total de la población, 2002^a
(Porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Edad de las personas						
0 a 13 años	40	26	18	12	9	21
14 a 20	15	14	11	8	7	11
21 a 59	40	49	50	49	50	48
60 o más	4	12	21	31	35	21
	100	100	100	100	100	100
Sexo y edad del jefe de hogar						
Hombre<60	67	61	53	46	43	54
Hombre>=60	9	15	23	26	26	20
Mujer<60	20	16	13	14	14	15
Mujer>=60	4	8	11	14	17	11
	100	100	100	100	100	100
Tipo de hogar						
Unipersonal	0	1	3	8	17	6
Pareja sin hijos	1	4	10	18	20	11
Pareja con hijos	56	51	45	38	38	45
Monoparental	8	8	10	9	10	9
Otro	35	36	33	27	16	29
	100	100	100	100	100	100
Educación del jefe de hogar						
Primaria	61	49	47	38	21	43
Media incompleta	29	35	31	29	23	29
Media completa	7	11	14	17	19	14
Terciaria incompleta	0	2	3	6	11	5
Terciaria completa	0	1	3	8	25	8
Sin datos	2	2	2	1	0	2
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

^a Las cifras resaltadas en gris corresponden a las celdas en que el respectivo grupo tiene mayor representación en el quintil que en el total de la población.

y los hogares con jefe de nivel educativo más bajo. Obsérvese que estos grupos son los que estructuralmente estaban desde el inicio en las peores ubicaciones de la distribución. Así, si se analiza por tramo de edad, la caída del ingreso fue de 15% para los mayores de 59 años, mientras que fue del 21% y 24% para los menores de 14 años y los de 14 a 20 años, respectivamente. A su vez, si analiza por nivel educativo del jefe de hogar, la mayor caída afectó al grupo con jefe con educación media incompleta (-27%), seguido del gru-

po con jefe con educación primaria (-21%). En el otro extremo, los menos desfavorecidos en el período fueron los integrantes de hogares con jefe con educación terciaria completa, cuyos ingresos cayeron sólo un 12%, seguidos por aquellos con jefe con educación terciaria incompleta (-18%). Por lo tanto, la evolución en el quinquenio amplió aún más las brechas medias de ingreso por nivel educativo del jefe de hogar, lo que se reflejó en el mencionado aumento del poder explicativo de esta clasificación.

CUADRO 2

Uruguay urbano: Descomposición de los índices de entropía 0 y 1 en dos componentes: la contribución a la desigualdad total de la desigualdad dentro de los grupos sociodemográficos y entre dichos grupos, 1998 y 2002
(Porcentajes)

	Entropía 0		Entropía 1	
	1998	2002	1998	2002
Edad de las personas				
Desigualdad dentro de los grupos	92	90	92	91
Desigualdad entre los grupos	8	10	8	9
Sexo y edad del jefe de hogar				
Desigualdad dentro de los grupos	98	97	98	97
Desigualdad entre los grupos	2	3	2	3
Tipo de hogar				
Desigualdad dentro de los grupos	90	88	89	86
Desigualdad entre los grupos	10	12	11	14
Educación del jefe de hogar				
Desigualdad dentro de los grupos	79	77	77	74
Desigualdad entre los grupos	21	23	23	26

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

CUADRO 3

Uruguay urbano: Variación de la participación en la población, del ingreso per cápita medio y de la desigualdad de los distintos grupos sociodemográficos, entre 1998 y 2002

	Variación de la participación en la población (%)	Variación del ingreso per cápita medio (%)	Variación del índice de Entropía 0 (puntos porcentuales)	Variación del índice de Entropía 1 (puntos porcentuales)
Toda la población		-20	3,1	3,8
Edad de las personas				
0 a 13	-3	-24	1,8	5,1
14 a 20	-3	-21	3,6	4,8
21 a 59	0	-23	3,2	4,0
60 o más	9	-15	0,4	0,8
Sexo y edad del jefe de hogar				
Hombre<60	-7	-22	3,9	5,6
Hombre>=60	6	-18	-0,2	0,5
Mujer<60	16	-24	1,7	3,5
Mujer>=60	12	-14	2,6	1,5
Tipo de hogar				
Unipersonal	19	-12	0,1	1,0
Pareja sin hijos	8	-21	-1,3	-0,4
Pareja con hijos	-6	-22	3,9	5,2
Monoparental	5	-22	-0,9	-0,9
Otro	4	-22	1,9	3,0
Educación del jefe de hogar				
Primaria	-6	-21	1,3	1,4
Media incompleta	8	-27	2,3	3,3
Media completa	7	-19	1,5	1,0
Terciaria incompleta	-5	-18	2,8	2,4
Terciaria completa	3	-12	2,3	2,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

V

Los cambios en la estructura socioeconómica: la distribución y el origen de los ingresos

En esta sección se analiza la desigualdad basada en el origen de los ingresos del hogar. Para ello, se clasifica a la población según los siguientes criterios: por un lado, la fuente principal del ingreso con que el hogar se sustenta y el nivel educativo del jefe de hogar, y por otro, el tipo de actividad de los perceptores de ingreso.

En el primer caso se divide a las personas en diez grupos: uno es el de personas en hogares donde más del 65% del ingreso proviene de una fuente claramente identificada —remuneraciones del trabajo, ingresos del capital, o jubilaciones y pensiones—, y los restantes corresponden a personas cuyos ingresos dependen de combinaciones de distintas fuentes. Para quienes viven del trabajo y de jubilaciones y pensiones, se toma en cuenta además el nivel educativo del jefe de hogar, distinguiendo entre educación primaria, media y terciaria.

En el segundo caso, se distingue entre las personas que viven en hogares compuestos únicamente por trabajadores, por propietarios del capital (ya sea patrones o rentistas), o por pasivos (ya sea jubilados o pensionados). También se consideran combinaciones de trabajadores y pasivos y, finalmente, combinaciones de propietarios del capital con trabajadores o con jubilados. Adicionalmente, se considera la presencia de desocupados (exceptuados quienes buscan trabajo por primera vez) dentro de dos grupos de hogares: en los compuestos únicamente por trabajadores y en los que combinan trabajadores con pasivos.

Como se observa en el cuadro 4, la primera de estas clasificaciones fue la que contribuyó en mayor medida a explicar la desigualdad de ingresos.

1. Fuente principal del ingreso del hogar y nivel educativo del jefe de hogar

En todo el quinquenio, la principal fuente de ingresos fue la remuneración del trabajo. Por ejemplo, en el año 2002 el 54% de las personas vivía en hogares donde más del 65% de los ingresos se originaba en el mercado de trabajo. En cambio, el 13% de las personas dependía de jubilaciones o pensiones y tan sólo el 3%, de ingresos provenientes del capital. El resto de las

personas dependía de la combinación de distintas fuentes de ingreso (cuadro 5)

La ubicación de los grupos refleja la relación entre los ingresos y el nivel educativo del jefe de hogar. Además, se aprecia que quienes dependían de jubilaciones y pensiones estaban en mejor posición que quienes se sustentaban de ingresos del trabajo. Así, las personas en hogares que tenían jefe con educación primaria y que dependían del trabajo estuvieron sobrerrepresentadas en los quintiles 1 y 2, mientras que las dependientes de jubilaciones y pensiones se ubicaron en mayor medida en los quintiles 3 y 4. En el caso de hogares con jefe de nivel educativo medio, si la fuente principal era el trabajo, el grupo quedó sobrerrepresentado en los quintiles 2 a 4; en cambio, si la fuente principal era la jubilación, la sobrerrepresentación se dio en los quintiles 4 y 5. Finalmente, si el jefe tenía nivel educativo terciario, hubo sobrerrepresentación en los quintiles 4 y 5 cuando los ingresos dependían del trabajo y solamente en el quintil 5 cuando dependían de jubilaciones y pensiones.

Por otra parte, las personas con ingresos dependientes del capital estuvieron sobrerrepresentadas en los quintiles 4 y 5, conformando entonces el estrato alto junto con los grupos cuyos jefes tenían nivel educativo superior.

El cuadro 6 muestra las variaciones de la participación de grupos socioeconómicos en la población, y la variación de sus ingresos per cápita medios y de sus índices de distribución. A diferencia de las clasificaciones sociodemográficas de la sección anterior, ésta recoge importantes cambios en la estructura por grupos de población. En particular, aumentó en un 70% la proporción de personas en hogares con múltiples fuentes de ingreso (“resto”), pasando del 8% al 14% de la población entre 1998 y 2002. Esto ocurrió particularmente en los quintiles 1 y 2, lo cual podría estar reflejando la fusión de hogares como forma de enfrentar los efectos de la crisis. Además, creció la proporción de hogares que cuenta con ayuda familiar y/o subsidios públicos, en particular seguro de desempleo.

CUADRO 4

Uruguay urbano: Descomposición de los índices de entropía 0 y 1 en dos componentes: la contribución a la desigualdad total de la desigualdad dentro de los grupos socioeconómicos, y de la desigualdad entre dichos grupos, 1998 y 2002
(Porcentajes)

	Entropía 0		Entropía 1	
	1998	2002	1998	2002
Según fuente principal del ingreso del hogar y educación del jefe de hogar				
Desigualdad dentro de los grupos	77	77	7	7
Desigualdad entre los grupos	23	23	2	26
Según actividad de los perceptores de ingreso del hogar				
Desigualdad dentro de los grupos	89	89	89	89
Desigualdad entre los grupos	11	11	1	11

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO 5

Uruguay urbano: Participación de los grupos socioeconómicos en los quintiles y en el total de la población, 2002^a
(Porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Fuente principal del ingreso del hogar y nivel educativo del jefe de hogar						
Trabajo de jefe con educación primaria	33	26	21	13	6	20
Trabajo de jefe con educación media	24	33	31	29	20	27
Trabajo de jefe con educación terciaria	0	2	4	9	21	7
Jubilación de jefe con educación primaria	4	7	11	14	9	9
Jubilación de jefe con educación media	1	2	3	5	8	3
Jubilación de jefe con educación terciaria	0	0	0	1	5	1
Capital	1	1	2	5	8	3
Trabajo y jubilación	9	15	17	15	10	13
Capital y jubilación	0	0	0	1	3	1
Resto	29	14	10	8	10	14
	100	100	100	100	100	100
Actividad de los perceptores de ingreso del hogar						
Trabajadores, sin desocupados	49	45	44	40	41	44
Trabajadores, con desocupados	27	20	13	8	5	15
Patrones o rentistas	0	0	1	2	3	1
Jubilados o pensionados	4	8	13	19	22	13
Trabajadores y jubilados, sin desocupados	8	16	20	22	16	16
Trabajadores y jubilados, con desocupados	5	7	6	3	1	4
Patrones o rentistas (y jub. o trab.)	1	1	3	5	10	4
Resto	6	3	2	2	2	3
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

^a Las cifras resaltadas en gris corresponden a las celdas donde el grupo respectivo tiene mayor representación en el quintil que en el total de la población.

CUADRO 6

**Uruguay urbano: Variación de la participación en la población,
del ingreso per cápita medio y de la desigualdad de los distintos
grupos socioeconómicos, entre 1998 y 2002**

	Variación de la participación en la población (%)	Variación del ingreso per cápita medio (%)	Variación del índice de Entropía 0 (puntos porcentuales)	Variación del índice de Entropía 1 (puntos porcentuales)
Toda la población		-20%	3,1	3,8
Fuente principal del ingreso del hogar y nivel educativo del jefe de hogar				
Trabajo jefe con educación primaria	-24	-23	-0,2	1,0
Trabajo jefe con educación media	-3	-24	1,7	1,9
Trabajo jefe con educación terciaria	1	-10	4,6	5,0
Jubilación jefe con educación primaria	12	-10	0,2	0,6
Jubilación jefe con educación media	39	-12	2,0	3,4
Jubilación jefe con educación terciaria	10	-11	-1,3	-1,7
Capital	-24	-24	0,4	4,4
Trabajo y jubilación	1	-17	-1,8	-0,8
Capital y jubilación	-9	-12	0,1	-0,7
Resto	70	-41	3,4	8,0
Actividad de los perceptores de ingreso del hogar				
Trabajadores, sin desocupados	-12	-17	4,8	6,4
Trabajadores, con desocupados	52	-22	3,0	5,6
Patrones o rentistas	-31	-18	3,8	7,2
Jubilados o pensionados	24	-12	1,1	1,9
Trabajadores y jubilados sin desocupados	-16	-13	-0,2	0,7
Trabajadores y jubilados con desocupados	58	-22	-2,9	-2,7
Patr. O rent. y jub. o trab.	-17	-23	-0,9	-0,5
Resto	57	-38	2,7	4,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Con respecto a las variaciones del ingreso per cápita medio de los grupos, cabe destacar ante todo que el aumento de las diferencias de ingreso por nivel educativo señaladas en la sección anterior se dio solamente en el grupo de dependientes del trabajo. En cambio, para quienes vivían de jubilaciones y pensiones y estaban más sujetos a decisiones institucionales que a las fluctuaciones económicas, la variación de los ingresos fue independiente del nivel educativo del jefe de hogar, registrándose caídas de entre 10% y 12% para los tres niveles educativos.

Para las personas en hogares dependientes del trabajo, el ingreso per cápita medio cayó 10% cuando el jefe de hogar tenía educación terciaria y entre 23% y 24% cuando tenía nivel educativo bajo o medio. Recuérdese que en el mercado de trabajo hubo algunos cambios que pueden contribuir a explicar este distanciamiento: por un lado, el desempleo afectó en mayor medida a los trabajadores de menor nivel educativo y por el otro, la actividad informal creció en esos sectores, probablemente como una estrategia de

refugio. Ambos factores tendieron a disminuir el ingreso de esta población. Obsérvese, por otra parte, que dentro de cada grupo de dependientes del trabajo la desigualdad creció: esto sugiere que otros factores, además de la diferenciación entre niveles educativos, tendieron a concentrar las remuneraciones laborales.

Los movimientos en los ingresos per cápita medios produjeron un segundo fenómeno de importancia: para el nivel educativo bajo y medio, la disparidad entre los dependientes del trabajo y los dependientes de jubilaciones y pensiones tendió a crecer. Así, dadas las posiciones iniciales de los grupos, la fuente de ingresos tendió a distanciarlos.

El tercer fenómeno de interés fue la importante pérdida en términos relativos de los miembros de hogares dependientes de ingresos del capital: sus ingresos disminuyeron alrededor del 24% entre 1998 y 2002, lo que puede asociarse a la crisis financiera. Así, las mayores pérdidas afectaron a grupos que estaban en los dos extremos de la distribución.

2. Actividad de los perceptores de ingresos del hogar

La ubicación relativa de los grupos según la actividad de los perceptores de ingreso es consistente con los resultados de la clasificación anterior. Así, por un lado, las personas en hogares de trabajadores estuvieron sobrerrepresentadas en los estratos más pobres; por otro lado, las que vivían en hogares con perceptores de ingresos del capital y/o de jubilaciones y pensiones tendieron a ubicarse en los estratos más altos.

La novedad de la clasificación según este criterio reside en que considera la presencia de desocupados en el hogar: los miembros de hogares con desocupados se situaron en una posición más desfavorable. Puesto que el concepto de desocupado que se utilizó no incluye a quienes buscan trabajo por primera vez, este resultado no sorprende: básicamente, se trata de hogares que perdieron un perceptor de ingresos durante la crisis. El ingreso per cápita medio de los integrantes de estos hogares no solamente fue el menor en esta clasificación sino que también en relación con cualquier otro grupo del resto de las clasificaciones realizadas. Por otra parte, los índices de desigualdad interna de tales hogares fueron relativamente bajos en comparación al resto. Así, se trata de hogares en situaciones deprimidas que además exhiben una relativa homogeneidad interna.

La distancia entre los ingresos de las personas en hogares con al menos un desocupado y los de otros grupos tendió a ampliarse. Así, en los hogares de trabajadores el ingreso per cápita medio disminuyó 17% cuando no había desocupados y 22% cuando había al menos uno. Para las personas dependientes de jubilaciones y pensiones o en hogares que combinaban pasivos y trabajadores sin desocupados, el ingreso cayó entre 12% y 13%. Por último, los hogares de pasivos con presencia de desocupados arrojaron una caída del ingreso de 22%.

El aumento de la distancia entre los ingresos de los miembros de hogares con desocupados y los de otros grupos podría obedecer a que en el 2002 esos desocupados tenían una posición relevante como perceptores de ingresos en el hogar. Algunos indicadores sugieren que esta explicación podría ser importante: en 1998, en el 17% de los hogares de "trabajadores con desocupados" el que estaba desempleado era el jefe de hogar; en el año 2002 esto sucedió en el 22% de los casos. Así, en el 2002 los hogares con desocupados se habrían visto afectados en mayor medida por la pérdida del ingreso de su principal sostén; además, es posi-

ble que el nivel educativo de los hogares con desocupados haya sido más bajo en el 2002 que en 1998. Puesto que el desempleo tendió a afectar más a las personas de bajo nivel educativo, y dado que el nivel educativo era homogéneo dentro de los hogares y que los ingresos tenían una correlación positiva con los años de educación alcanzados, el mayor aumento del desempleo de los menos calificados podría reflejarse en un menor ingreso per cápita de los hogares con desocupados en el año 2002.

Finalmente, con la crisis creció el porcentaje de personas en hogares de trabajadores con al menos un desocupado (del 10% en 1998 al 15% en 2002). Los resultados, pese al bajo número de casos, también sugieren un leve incremento tanto de la proporción de personas en hogares con desocupados que combinan trabajadores y jubilados o pensionados, como del "resto", donde es alto el peso de los subsidios. Esto es coherente con una caída del empleo privado en el período de alrededor de 80.000 puestos de trabajo y con la política de no contratación de funcionarios públicos (Amarante y Arim, 2003).

3. Síntesis de los cambios

Para analizar el impacto de los cambios relacionados con el origen de los ingresos, se descompuso la variación de la desigualdad total medida a través del índice de entropía 0 en los componentes que contribuyen a explicarla. Estos componentes refieren a los cambios en la desigualdad interna de los grupos, las modificaciones en la estructura de la población entre grupos y las variaciones de las diferencias de ingreso per cápita medio de los grupos (apéndice 2). Los resultados obtenidos aparecen en el cuadro 7.

La variación del índice de entropía 0 entre 1998 y 2002 fue de 3,1 puntos porcentuales. El impacto neto del aumento de la desigualdad dentro de los grupos es recogido en el término A, donde el signo positivo indica un impacto concentrador. En la clasificación por tipo de perceptor, este componente fue primordial para explicar el incremento de la concentración. Por lo tanto, dicha clasificación en sí dio cuenta de una parte menor de los cambios y, en sentido estricto, perdió poder explicativo, ya que obviamente algunas variables no consideradas en ella habrían adquirido importancia durante el período.

En el apartado anterior se mencionó, sin embargo, el importante traspaso de población hacia el grupo de personas en hogares con al menos un desocupado, lo que debería haber contribuido a acrecentar la proporción de personas en el extremo inferior de la

CUADRO 7

Uruguay urbano: Contribución de distintos componentes a la variación de la desigualdad, entre 1998 y 2002
(En puntos porcentuales)

	Fuente principal de ingreso y educación del jefe de hogar	Actividad de los perceptores de ingreso del hogar
Variación del índice de entropía 0	3,1	3,1
Componente de desigualdad dentro de los grupos		
Término A	1,0	2,7
Término B	1,0	-0,3
Subtotal	2,0	2,4
Componente de desigualdad entre los grupos		
Término C	-0,8	0,3
Término D	2,0	0,3
Subtotal	1,2	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE).

distribución. Los efectos de los traspasos se recogen en los términos B y C del cuadro 7. El signo negativo del término B se debió a que los cambios en la composición de la población se dieron desde grupos con alta concentración hacia grupos con mayor igualdad interna. Recuérdese que los grupos que incluían desempleados fueron los que registraron los menores índices de desigualdad, indicando situaciones deprimidas y de relativa homogeneidad interna. Por tal vía, entonces, estos traslados tuvieron un efecto neto desconcentrador. En cambio, la vía a través del término C tuvo un impacto concentrador: esta vía es la que refleja traspasos de personas desde los estratos medios hacia los altos o bajos. Obsérvese que si bien el signo del término fue positivo, el efecto neto de los traspasos fue nulo.

Por último, el término D recoge el impacto de los cambios en las diferencias de ingresos per cápita medios de los grupos. Su signo positivo en ambas columnas del cuadro 7 indica un impacto concentrador y su considerable valor en la segunda columna refleja el importante efecto del incremento de las brechas de ingreso sobre el aumento de la desigualdad total. En particular, el término D refleja lo ocurrido con la relación entre los ingresos por jubilaciones y pensiones y los ingresos del trabajo y, dentro de los ingresos del trabajo, con los vinculados a la educación terciaria *versus* la educación media o baja. No obstante, en dicho cuadro también se observa un efecto concentrador del aumento de la desigualdad dentro de los grupos.

VI

Conclusiones

Uruguay transitó por un período de crecimiento con indicios de mayor desigualdad hacia fines de la década de 1990. La creciente desigualdad estuvo en gran medida relacionada con cambios ocurridos en el mercado de trabajo, que registró un mayor nivel de desempleo en la segunda mitad de la década, y con un aumento de la dispersión de las remuneraciones.

Tres fueron los fenómenos más documentados con respecto al aumento de la dispersión de los ingresos

del trabajo en el decenio de 1990: i) el aumento de las diferencias de salarios entre trabajadores con distinto nivel educativo; ii) el cambio en la negociación salarial, la que pasó de un régimen de fijación centralizada a nivel de sectores a uno descentralizado a nivel de la empresa, y iii) la participación del gobierno en el mercado de trabajo, en particular por el mayor aumento de los salarios públicos en relación con los privados, y la caída del salario mínimo nacional.

En 1999 comenzó un período de recesión económica que se profundizó en los años siguientes, acumulándose entre 1998 y 2002 una caída del producto del orden del 17,5%. La tasa de desempleo subió hasta alcanzar sus máximos niveles históricos, arrojando un promedio de 17% en el 2002; el desempleo de larga duración aumentó, y los valores medios de los ingresos del trabajo y del capital y de las jubilaciones y pensiones disminuyeron en términos reales. Además de descender las remuneraciones, continuó incrementándose la dispersión salarial, en un marco de aumento de las brechas salariales entre niveles educativos y un mayor crecimiento de los salarios públicos con respecto a los privados.

En este período de crisis bajaron los ingresos de la población en general y se profundizó la desigualdad.

El análisis de diversas clasificaciones sociodemográficas —por edad, por sexo y edad del jefe de hogar, por tipo de hogar y por educación del jefe— mostró un empeoramiento de la situación de todos los grupos. No obstante, fueron algunos los que se vieron más perjudicados: los menores, las parejas con hijos y los hogares con jefe de menor nivel educativo. Cabe señalar que el aumento de la diferencia de ingresos tanto entre los mayores de 59 años y los niños y adolescentes, como entre hogares con jefe de distinto nivel educativo, venía verificándose desde mediados de la década de 1990, y que el proceso se profundizó con la crisis. Además, la concentración de los ingresos creció al interior de los grupos, reflejando una mayor homogeneidad de situaciones.

Para analizar las características socioeconómicas se utilizaron dos criterios: i) la fuente principal del ingreso del hogar y el nivel educativo del jefe de hogar, y

ii) el tipo de actividad de los perceptores de ingreso. Con ambos se recogieron importantes cambios en la participación de los grupos socioeconómicos en la población: se elevó el porcentaje de personas en hogares de trabajadores con al menos un desocupado y aumentó el de personas en hogares que combinaban múltiples fuentes de ingresos. Estos cambios reflejan los problemas de empleo, que tuvieron un impacto concentrador de signo positivo sobre la desigualdad, aunque el efecto neto de los trasposos fue relativamente bajo.

A la vez, si bien todos los grupos sufrieron caídas de ingreso, las distancias entre los ingresos de los distintos grupos crecieron, con el consiguiente efecto concentrador. El análisis de los ingresos permite señalar cuatro fenómenos de importancia.

En primer lugar, en la clasificación por tipo de perceptor, la caída del ingreso per cápita medio fue más intensa para los hogares de trabajadores que para los de jubilados y pensionados. En segundo lugar, dentro del grupo de los dependientes de remuneraciones del trabajo, crecieron las brechas entre hogares con jefes de diferente nivel educativo. Recuérdese que en el mercado de trabajo tuvieron lugar algunos cambios que pueden contribuir a explicar ese distanciamiento: por un lado, el desempleo afectó en mayor medida a los de menor nivel educativo; por otro lado, continuó el aumento de las diferencias salariales entre trabajadores de distinta calificación. En tercer lugar, las personas que vivían en hogares dependientes de ingresos del capital soportaron una pérdida importante en términos relativos, lo cual puede asociarse a la crisis financiera. Por último, tendió a ampliarse la diferencia entre los ingresos de las personas en hogares con al menos un desocupado y aquellos de otros grupos.

APENDICE

Los datos utilizados

Los datos que se utilizaron provienen de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay, y corresponden especialmente a los años 1998 a 2002.

La ECH es una encuesta urbana ponderada, representativa de los hogares residentes en localidades con más de 5.000 habitantes. Recopila información sobre características personales, laborales y de ingresos. Da a conocer el ingreso de todos los integrantes del hogar, distinguiendo entre los que provienen del trabajo, del capital y de transferencias. En todos los casos se informa el ingreso neto percibido, esto es, el monto registrado luego de pagar los impuestos.

En el 2001, el INE introdujo una modificación en el formulario y, en particular, comenzó a recoger de manera más detallada datos sobre los distintos rubros de ingreso. Esta modificación mejoró la recopilación de datos sobre los siguientes beneficios sociales: hogar constituido, asignación familiar y contribución para la atención de la salud. Como resultado, la proporción de perceptores de estos beneficios aumentó de 1,5% en el 2000 a 21,9% en el 2001 y el monto real medio de beneficios por perceptor aumentó 50%. La mejora también incidió en las medidas de desigualdad, tendiendo a desconcentrar los ingresos. Por ello, para comparar los cambios entre los años 1998 y 2002 se ha preferido trabajar con el ingreso sin los beneficios sociales.

APÉNDICE

Descomposiciones

a) *Descomposición entre los índices de entropía y dentro de ellos*

Los índices de entropía de grado 0 (E_0) y 1 (E_1) de la distribución del ingreso per cápita entre personas corresponden respectivamente a:

$$E_0 = (1/n) \sum_i \ln (\mu / y_i) \quad i = 1, \dots, n$$

$$E_1 = \sum_i (x_i) \ln (nx_i) = (1/n) \sum_i (y_i/\mu) \ln (y_i/\mu) \quad i = 1, \dots, n$$

donde y_i representa el ingreso per cápita correspondiente a la persona i , μ es el ingreso promedio de la población, y x_i es la participación en el ingreso de la persona i .

Una propiedad que ha vuelto atractiva a esta familia de índices de desigualdad es que se pueden desagregar de forma aditiva en dos componentes que dan cuenta de la contribución a la desigualdad total que hace la desigualdad dentro de grupos y entre grupos de la población. Así:

$$E_0 = \left\{ \sum_g [(n_g/n)] E_{0g} \right\} + \left\{ (1/n) \sum_g n_g \ln (\mu/\mu_g) \right\}$$

$$E_1 = \left\{ \sum_g [(n_g/n) (\mu_g/\mu)] E_{1g} \right\} + \left\{ (1/n) \sum_g n_g (\mu_g/\mu) \ln (\mu_g/\mu) \right\}$$

Obsérvese que el primer término es la suma ponderada de los índices de entropía de cada grupo, por lo que su valor es una medida de la contribución del grado de concentración dentro de los grupos a la desigualdad total. La ponderación viene dada en el caso de E_0 por la participación de cada grupo en la población y en el caso de E_1 , por la participación en el ingreso total. A su vez, el segundo término es el valor del índice calculado para los ingresos medios de cada grupo. Así, este componente puede ser interpretado como una medida de la desigualdad en que se ha supuesto que todas las personas de un grupo tienen el mismo ingreso per cápita, concentrando la atención en las diferencias entre los grupos.

Esta descomposición permite medir el poder explicativo de una clasificación, ya que cuanto mayor sea la contribución porcentual del componente más potente será la clasificación realizada para explicar la desigualdad total.

b) *Descomposición en el tiempo de los cambios experimentados por la desigualdad total*

La desigualdad agregada puede variar por tres motivos. En primer lugar, por modificaciones en la distribución dentro de los grupos: cuando la desigualdad en un grupo crece, hay un efecto concentrador sobre la población total. En segundo lugar, los cambios en la participación de cada grupo también influyen sobre la desigualdad total: un traspaso de personas desde el grupo con menor dispersión al más desigual tiene un efecto concentrador. Además, los cambios en la participación de los grupos afectan la relación entre el ingreso promedio de cada grupo y el ingreso promedio total: así, tras-

pasos de personas de los estratos medios hacia los altos o bajos tiene un impacto concentrador. En tercer lugar, las variaciones de los ingresos promedio también afectan la distribución, ya que los aumentos de las diferencias de ingresos entre grupos llevan a una mayor desigualdad.

En el análisis de los cambios por origen de los ingresos se utilizó la descomposición de Mookherjee y Shorrocks (1982), la que permite desagregar la variación del índice de entropía 0 entre el año t y $t+i$ en cuatro componentes, para conocer el efecto que tienen los cambios en el origen de los ingresos sobre la desigualdad agregada. Así, los autores proponen utilizar la siguiente aproximación:

$$\Delta E_0 \approx \sum_g \bar{v}_g \Delta E_{0,g} + \sum_g \bar{E}_{0,g} \Delta v_g + \sum_g (\bar{\lambda}_g - \ln \bar{\lambda}_g) \Delta v_g + \sum_g (\bar{\theta}_g - \bar{v}_g) \Delta \ln \mu_g$$

donde v_g es la participación en la población, λ_g es la relación entre el ingreso per cápita medio del grupo y el ingreso per cápita medio total y θ_g su participación en el ingreso total.

El primer sumando (término A) responde a los cambios puros de la desigualdad dentro de cada grupo; los siguientes dos sumandos (términos B y C) a cambios en la estructura de los grupos y el último (término D) a las variaciones de sus ingresos medios. Para cada término, los signos positivos indican un impacto concentrador, ya que contribuyen a aumentar el índice de entropía general.

Un análisis más detallado de cada uno de los términos pone de manifiesto la potencia de esta propuesta metodológica.

El término A es la suma ponderada de la variación de los índices de entropía de cada grupo. Los ponderadores son positivos y su suma es idéntica a la unidad. Por lo tanto, cuando crece la desigualdad al interior de los grupos, el término A tiene un impacto concentrador y su magnitud dependerá de la participación de los grupos en la población. Si el aumento de la desigualdad total se debe fundamentalmente a este término, entonces el origen del ingreso de las personas habrá perdido poder explicativo en sentido estricto, ya que otras variables que no han sido consideradas en la clasificación habrán adquirido importancia durante el período.

El término B es otro de los componentes de la variación de la desigualdad dentro de los grupos, pero responde a los cambios en la participación de las personas y se calcula como su suma ponderada por los índices de entropía de cada grupo. Obsérvese que la suma de Δv_g es nula, por lo que el signo del término B depende altamente del valor de los ponderadores. Por ejemplo, si la población estuviera clasificada en dos grupos, el término tendría signo positivo cuando existiera un traspaso de personas desde el grupo con menor desigualdad interna al de mayor concentración. En

términos generales, entonces, los cambios en la composición de los grupos debidos a un aumento de la participación de aquellos con menor equidad interna tendrán un impacto concentrador sobre la desigualdad total.

El término C recoge también cambios en la estructura de los grupos, pero en este caso, el ponderador de la variación de las participaciones es una función parabólica del ingreso medio relativo, cuyo valor mínimo corresponde a $(\lambda_g, \lambda_g - \ln \lambda_g) = (1,1)$. Por lo tanto, los traspasos de personas de estratos de ingreso medios a estratos altos y/o bajos se sintetizarán en un signo positivo del término C. Intuitivamente, es fácil aceptar que la disminución del número de personas con ingresos similares al promedio tienda a aumentar el poder explicativo de las diferencias entre grupos y tenga

un impacto concentrador sobre la desigualdad global.

Por último, el término D es la suma ponderada de las variaciones del ingreso medio de los grupos (en logaritmos). Obsérvese que el ponderador $\theta_g - v_g$ es positivo cuando el ingreso medio del grupo es superior al promedio. En este caso, si el ingreso del grupo crece, su efecto sobre D es positivo. En cambio, si $\theta_g - v_g$ es negativo, el crecimiento del ingreso del grupo tiene un impacto negativo. Como la suma de los ponderadores es cero, el resultado final del término D dependerá de la medida en que se compensen los efectos de los distintos grupos. Por lo tanto, un signo positivo del término indica que los cambios en los ingresos medios contribuyeron a acrecentar el grado de desigualdad entre personas como resultado de un aumento de las diferencias medias entre los grupos.


Bibliografía

- Amarante, V. y R. Arim (2003): *Mercado laboral en Uruguay, 1986-2002*, documento presentado en las Jornadas sobre Empleo, octubre 2003, organizadas por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Universidad de la República, Montevideo, octubre.
- Arim R. y G. Zoppolo (2000): *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-99*, monografía presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Montevideo.
- Arim R. y M. Furtado (2000): *Pobreza, crecimiento y desigualdad. Uruguay 1991-97*, serie documentos de trabajo D.T 5/00, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Bucheli, M. y C. Casacuberta (2003): La estructura del desempleo en Uruguay, 1991-2002, documento de trabajo presentado en las Jornadas sobre Empleo, organizadas por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Universidad de la República, Montevideo, octubre.
- Bucheli, M. y M. Furtado (2000a): *La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano, 1986-1997*, LC/MVD/R.183, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (2000b): *La evolución de la participación de las fuentes de ingreso en Uruguay 1986-1997*, documento presentado en el Seminario sobre distribución del ingreso y pobreza, organizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo.
- Bucheli M. y M. Rossi (1994): *Distribución del ingreso en el Uruguay*, documento de trabajo, N° 10/94, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Casacuberta, C. y M. Vaillant (2002): *Trade and wages in Uruguay in the 1990's*, documento de trabajo, N° 13/02, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Kaztman, R., F. Filgueira y M. Furtado (2000): Nuevos desafíos para la equidad en el Uruguay, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G. 2120-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Machado A. e I. Reggio (1999): *Incidencia de la reforma en el mecanismo de ajuste de las pasividades de 1990 sobre la distribución del ingreso de los hogares. Uruguay: 1986-1997*, monografía presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- Miles D. y M. Rossi (2001): *Wage inequality in developing countries: market forces or government intervention*, inédito.
- Mookherjee, D. y A. Shorrocks (1982): A decomposition analysis of the trend in UK income inequality, *The Economic Journal*, vol. 92, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001): *Informe de desarrollo humano en Uruguay*, Montevideo.
- Vigorito, A. (1999): Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997, *Revista de Economía*, vol. 6, N° 2, Montevideo, Banco Central del Uruguay.

Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación

Carmelo Mesa-Lago

Hasta 1989, la política social en Cuba logró avances muy notables en educación, salud, seguridad social, empleo y distribución. El colapso del campo socialista y otros factores internos y externos provocaron una severa crisis que tocó fondo en 1993 y deterioró casi todos los indicadores sociales. Las modestas reformas orientadas al mercado en 1993-1996 lograron una recuperación parcial, pero luego se paralizaron y se han revertido a partir del 2003. Los indicadores sociales mejoraron después de 1994, pero en 2003 varios de ellos no recuperaban aún el nivel de 1989 y la pobreza y la desigualdad habían aumentado. Este artículo evalúa la evolución económica y en especial la evolución social de Cuba en 1989-2004, basándose en estadísticas y publicaciones cubanas, así como en documentos de la CEPAL y en un trabajo reciente sobre aspectos económicos y sociales en 1997-2002, publicado conjuntamente por la CEPAL, el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Carmelo Mesa-Lago
Catedrático Distinguido Emérito de
Economía,
Universidad de Pittsburgh
 cmesa@usa.net

I

Introducción

Hasta fines del decenio de 1980, la política social en Cuba había logrado avances muy notables en educación, salud, seguridad social, empleo y distribución, debido a las prioridades y financiamiento del gobierno, a más de una ayuda de 65.000 millones de dólares otorgada por la Unión Soviética en 1960-1990 (Mesa-Lago, 2002), sin contar con la de otros países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). El colapso del campo socialista, precedido en Cuba por la recesión que causó el giro antimerca del Proceso de Rectificación (1986-1990), así como la incapacidad del modelo cubano para generar crecimiento económico sostenible, expandir y diversificar las exportaciones y lograr una sustitución de importaciones, provocaron una severa crisis que tocó fondo en 1993. Debido a ella y a pesar de los esfuerzos del gobierno, virtualmente todos los indicadores sociales se deterioraron. Las modestas reformas orientadas al mercado, introducidas principalmente en 1993-1996, lograron una recuperación parcial, pero hubo una desaceleración en 2000-2002, en parte por la virtual paralización de la reforma. Los indicadores sociales mejoraron después de 1994, pero en 2003 varios de ellos aún no habían recuperado el nivel de 1989 y la pobreza y la desigualdad habían aumentado (Mesa-Lago, 2003a y 2003b; Mesa-Lago y Pérez-López, 2005).

Este artículo evalúa la evolución económica y especialmente la evolución social de Cuba durante el Período Especial en Tiempo de Paz (1990-2004), lo cual lo diferencia del tratamiento frecuente en la literatura, constreñido a fases de dicho período y carente de un análisis integrado de largo plazo. Para simplificar, se presentan estadísticas correspondientes a años en tres etapas distintas de dicha evolución: 1989 (vis-

peras de la crisis), 1993 (momento peor de la crisis) y 2003 (año más reciente sobre el cual se dispone de información). El análisis se basa en estadísticas y publicaciones cubanas, múltiples documentos de la CEPAL y otros organismos internacionales, así como en trabajos recientes míos y de otros autores. Entre los documentos de la CEPAL destacan aquellos sobre reformas estructurales y desempeño económico y social, limitados al período 1989-1998 (CEPAL, 1997 y 2000a). Destaca asimismo una obra reciente titulada *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* (Álvarez y Máttar, coords., 2004),¹ que fue publicada conjuntamente por la CEPAL, el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba (INIE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se concentra en los aspectos sociales y está circunscrita al período 1997-2002.

En las secciones siguientes del presente artículo se presenta una síntesis de la evolución económica (sección II), una evaluación de los problemas sociales —pobreza, distribución, desempleo, alimentación, educación, salud, seguridad y asistencia social, y vivienda— durante la crisis y la recuperación (sección III), y un debate sobre si Cuba es un modelo de desarrollo integral para la región (sección IV).

□ Aunque asumo plena responsabilidad por este artículo, agradezco los valiosos comentarios a una versión preliminar hechos por Claes Brundenius, Sergio Díaz-Briquets, Manuel García Díaz, Jorge Pérez-López, Joseph Ramos y Archibald Ritter, así como los comentarios de dos jueces anónimos.

¹ Los temas principales y los autores de los capítulos pertinentes en Álvarez y Máttar (2004) son los siguientes: síntesis del desempeño económico (Jesús M. García Molina); visión global de la política social y alimentación (Angela Ferriol); educación, salud y empleo (Victoria Pérez Izquierdo); agua y saneamiento, y vivienda (Aida Atienza); seguridad y asistencia sociales (Maribel Ramos), y conclusiones y perspectivas (Beatrice Dhaynaut y Jorge Máttar). Existe también un anexo estadístico que está disponible en el sitio web de la Sede Subregional de la CEPAL en México (www.ecla.cl/mexico/) y que en adelante se cita como "Anexo Estadístico", seguido del número del cuadro correspondiente. Todos los autores, excepto dos, son cubanos y los capítulos sobre política social fueron escritos por investigadoras del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) de Cuba. El presente artículo hace frecuentes referencias a dichos autores, citando como fuente sus contribuciones a Álvarez y Máttar (2004).

II

Síntesis de la evolución económica

El cuadro 1 resume los principales indicadores económicos cubanos entre 1989 y 2003: los macroeconómicos internos, los de producción física y los externos.

1. Indicadores macroeconómicos internos

Un serio obstáculo para evaluar la evolución del PIB en 1989-2003 es el cambio en 2001 del año base para el

cálculo a precios constantes: de precios de 1981 a precios de 1997. La nueva serie de la Oficina Nacional de Estadística (ONE, 2002 y 2003) sólo muestra el período 1996-2003 y, cuando es comparada con los mismos años de la serie anterior (ONE, 1998 y 2001), resulta en un incremento anual sistemático de 60% en el valor del PIB, sin que las autoridades hayan dado una explicación de esta anomalía. Como la nueva serie no se retrotrae

CUADRO 1

Cuba: Indicadores económicos, 1989, 1993 y 2003

Indicadores	1989	1993	2003	Variación 2003/1989 (%)
<i>Macroeconómicos internos</i>				
Crecimiento medio anual del PIB, 1981-1989 y 1990-2003 (%)	2,9		-0,5 ^a	-83
PIB por habitante (pesos constantes)	1 852	1 172	1 538 ^b	-17
Inversión /PIB (%)	15,2	6,7	7,8 ^c	-49
Tasa de inflación (%)	0,5	25,7	-1,0	-100
Liquidez monetaria/PIB (%)	21,6	73,2	42,7	98
Balance fiscal /PIB (%)	-7,2	-33,5	-3,2	-56
<i>Producción física (miles de toneladas)</i>				
Azúcar	8 121	4 246	2 200	-73
Níquel	47	30	72	53
Petróleo	718	1 107	3 609	402
Electricidad (millones de kwh)	16	11	16	0
Cemento	3 759	1 049	1 345	-64
Textiles (millones de metros cuadrados)	220	51	28	-87
Fertilizantes	898	94	72	-91
Puros (unidades)	308	208	308	0
Ganado (millones de cabezas)	4,9	4,6	4,0	-18
Pescado y mariscos	192	94	67	-65
Leche de vaca	1 131	585	607	-46
Huevos (unidades)	2 673	1 512	1 785	-33
Cítricos	1 016	644	793	-22
<i>Externos (millones)</i>				
Exportaciones de bienes (pesos)	5,4	1,1	1,6	-70
Importaciones de bienes (pesos)	8,1	2,0	4,6	-43
Déficit comercial de bienes (pesos)	2,7	0,9	3,0	11
Términos de intercambio (1989=100)	100,0	54,4	44,3	-56
Deuda externa (dólares)	6,2	8,8	11,0	77
Ayuda/ inversión externa (dólares)	6,0 ^c		2,5 ^c	-58
Tipo de cambio (pesos por dólar)	7	78	26	271
Ingreso bruto del turismo (dólares)	550	700	1 996	262
Remesas (dólares)	0	0	915	

Fuente: Para 1989: Comité Estatal de Estadísticas (1991); para 1993: ONE (1998); para 2002-2003: ONE (2003 y 2004) y CEPAL (2004); sobre ayuda/ inversión y términos de intercambio: Mesa-Lago y Pérez-López (2005); sobre remesas: CEPAL (2003a).

^a Promedio de 1990-2000 a precios de 1981, combinado con promedio de 2001-2003 a precios de 1997.

^b El PIB por habitante del 2000 a precios de 1981 se proyectó a 2003 basado en la tasa de crecimiento en 2001-2003 a precios de 1997.

^c Ayuda soviética en solo 1989.

^d Inversión desembolsada acumulada en 1991-2002.

a 1989, es imposible comparar el PIB en las dos series en 1989-1995 (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005). Además, desde 2002 las autoridades cubanas han criticado la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales para el cálculo del PIB, alegando que perjudica a Cuba porque subestima el valor de los servicios sociales gratuitos y subsidios de precios al consumidor, por lo cual han publicado en los dos últimos años una cifra alternativa que incrementa el PIB aún más (Rodríguez, 2002, 2003 y 2004).

El cuadro 1 muestra que el PIB aumentó a una tasa anual de 2,9% en 1981-1989 pero, debido a su fuerte caída en 1990-1993, promedió -1,4% en 1991-2000, la tasa más baja de toda América Latina y el Caribe, según datos del *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2000c).² En un intento de solventar la falta de una serie continua, he añadido los años 2001 a 2003 al promedio del período 1990-2000, estimando una tasa media anual de -0,5% en 1991-2003. Un cálculo grueso del PIB por habitante en 2003 indica que en ese año aún estaba 17% por debajo del nivel de 1989.

La tasa de inversión bruta a precios corrientes (no se publica en Cuba a precios constantes) disminuyó 49% entre 1989 y 2002, de 15,2% a 7,8% del PIB.³ La serie de la CEPAL sobre inversión bruta interna a precios constantes es superior: por ejemplo, 12,2% versus 7,8% en 2002 (ONE, 2003; CEPAL, 2004). García Molina (2004, pp. 19 y 36) afirma que "Cuba destaca por su bajo coeficiente de inversión a escala regional"; además, entre 1977 y 2003 hubo una caída de esa inversión desde 16,2% a 10,8% y del ahorro externo desde 1,9% a 0,6%, lo cual implica "un severo proceso de descapitalización" que podría entorpecer el crecimiento en el mediano plazo.

Según las cifras oficiales la tasa de inflación, que alcanzó a 25,7% en 1994, disminuyó de manera notable y hubo deflación en seis años desde 1995 (1% en 2003). Sin embargo, se carece de información oficial sobre el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC) y del deflactor del PIB, cruciales no solo para estimar la inflación, sino también el crecimiento del PIB

a precios constantes, el salario real, los gastos presupuestales reales, etc.⁴ La liquidez monetaria disminuyó con la recuperación, pero en 2003 equivalía a 43% del PIB, el doble que en 1989. García Molina plantea que el incremento de la liquidez en 2002 influyó en el brote inflacionario de 7% en ese año, pero es incongruente que la liquidez monetaria acumulada haya aumentado 27% entre 1999 y 2001, al mismo tiempo que ocurría una deflación media de 2,2% en esos años (García Molina, 2004, p. 43; ONE, 2003).

Un logro importante es la reducción del déficit fiscal de 33,5% del PIB en 1993 a 3,2% en 2003 (la mitad del nivel de 1989). A ello contribuyó la mejora en la recaudación después de la reforma tributaria de 1994, pero el 60,6% de los ingresos en 2003 procedió de impuestos indirectos con efecto regresivo, mientras que solo 39,4% fue generado por impuestos directos con efecto progresivo (Anexo Estadístico I-20). Por el lado del gasto, los subsidios por pérdidas de empresas estatales disminuyeron a 1,3% del PIB en 2001 y luego aumentaron a 2,8% en 2002 y a 3,9% en 2003 (Álvarez y Máttar, 2004; Anexo Estadístico, I-20).⁵ Por otra parte, según García Molina (2004, pp. 39-40), el crecimiento del PIB se ha sustentado en la expansión del consumo gubernamental basado en el incremento del gasto fiscal, y los altos gastos de defensa y orden interior —que llegaron al 4% del PIB, el segundo porcentaje mayor de la región (PNUD, 2004)— sólo se deben al "diferendo Cuba-Estados Unidos", omitiendo factores internos como el incremento de la fuerza policíaca y el alto costo de las pensiones de las fuerzas armadas.

2. Producción física

El cuadro 1 muestra que después de fuertes caídas de las principales producciones del sector agrícola, del minero y del manufacturero, especialmente en 1993,

² Después del 2000, el *Balance Preliminar* que publica anualmente la CEPAL suspendió la serie del promedio anual del PIB en los últimos diez años.

³ De hecho hay dos series cubanas de inversión a precios corrientes; la publicada hasta el 2000 daba una inversión interna bruta superior a la publicada desde 2001, aunque el cambio del año base para calcular precios constantes no debería afectar las cifras a precios corrientes (ONE, 2001 y 2003).

⁴ No hay información publicada sobre los componentes de la canasta, los precios y los pesos de los bienes y servicios proporcionados por el racionamiento, el mercado agropecuario, las tiendas de divisas y los trabajadores por cuenta propia, ni cómo dichos componentes han variado en importancia a través del tiempo, tampoco cómo el valor en divisas de la actividad económica se convierte en pesos.

⁵ García Molina afirma que en 2002 había "crecientes subsidios otorgados por pérdidas de las empresas estatales agropecuarias" y que la reducción de los mismos "contribuiría significativamente a la recomposición del gasto fiscal y a la liberación de recursos para la recuperación de la inversión" (García Molina, 2004, pp. 33 y 54). Los subsidios por pérdidas de empresas crecieron 210% entre 2001 y 2003, alcanzando 3,9% del PIB (CEPAL 2004).

tuvo lugar una recuperación, pero en 2003 sólo dos productos habían superado el nivel de 1989 (petróleo en 402% y níquel en 53%), mientras otros dos habían recuperado dicho nivel (electricidad y puros) y los restantes nueve estaban entre 18% y 91% por debajo de él. García Molina atribuye la caída en la producción azucarera (de 2,3% anual en 1998-2002) a daños causados por los huracanes, pero la producción descendió de forma sostenida desde 8 millones de toneladas en 1989 a 4 millones en 1993 y a 2 millones en 2003 (73% por debajo de 1989). Los problemas internos como alto costo, bajas competitividad y rentabilidad, atraso tecnológico y falta de incentivos, combinados con bajos precios internacionales, forzaron la reorganización de la industria azucarera a fines de 2002, el cierre del 46% de los molinos y la reorientación de la mitad de las plantaciones de caña. García Molina destaca el aumento en la producción de viandas, hortalizas y leguminosas en 1997-2002, pero omite las siguientes caídas productivas: 45% en la carne de ave y 20% en la de vacuno, 14% en el número de cabezas de ganado y 7% en la leche de vaca en el mismo período, así como 45% en la captura de peces y mariscos en 1997-2002, y 26% en el arroz en 1999-2003 (ONE, 2003; CEPAL, 2004). Reconociendo algunos de los problemas internos, García Molina sostiene que la profundización de las reformas agropecuarias contribuiría a elevar la producción y la sustitución de importaciones de alimentos y a disminuir los precios que se mantienen altos (García Molina, 2004, p. 28).

Las producciones de cemento, textiles y fertilizantes en 2003 estaban entre 64% y 91% por debajo del nivel de 1989. García Molina nota insuficiencias en la industrialización: poco cambio en la composición de las exportaciones, bajo valor agregado, integración mínima, poca cooperación interindustrial y rezago tecnológico. Tras informar que la producción manufacturera se estancó en 1998-2002, él destaca los incrementos notables en la producción de petróleo, gas y minerales no metálicos (sectores donde ha habido inversión extranjera), pero omite decir que la extracción de níquel cayó 6,3% en 2001-2003, mientras que la de textiles decreció 44% en 1998-2002, la de fertilizantes 39% y la de cemento 22% (ONE, 2003; García Molina, 2004).

3. Sector externo

A pesar de la recuperación, en 2003 el valor de las exportaciones estaba 70% por debajo del nivel de 1989 y las importaciones 43%, lo que provocó un déficit en

la balanza de bienes de 2.957 millones de pesos (cuadro 1). Aunque este déficit era solo 11% mayor que el de 1989, en ese entonces el 84% del déficit era con la Unión Soviética, la cual concedía créditos automáticos anuales a Cuba para sufragarlo y estos nunca fueron pagados; actualmente Cuba tiene que recurrir a escasos préstamos de corto plazo y con alto interés. García Molina no toca este problema crucial y afirma que en 1998-2002 el volumen de bienes exportados aumentó y el de los importados declinó, y que además “se acrecentaron las ventas externas de productos no tradicionales con un alto valor agregado, como bienes biotecnológicos y farmacéuticos, equipos médicos y medios avanzados de diagnóstico” (García Molina, 2004, p. 49). Por otra parte, las cifras oficiales muestran una caída en el valor de las exportaciones de 20% entre 1998 y 2002, así como un aumento de 1% en las importaciones en dicho período; esto causó un incremento de 10,8% en el déficit de la balanza de bienes (ONE, 2004). Además, en 2002 el valor de las exportaciones de productos farmacéuticos y medicinales fue sólo 3% del valor total de las exportaciones y descendió a 1% en 2003; por otra parte, el *Anuario estadístico de Cuba* no desagrega exportaciones de equipos médicos y medios avanzados de diagnóstico (ONE, 2003 y 2004). En contraste, las proporciones respectivas de las exportaciones tradicionales en 2002 fueron: 32% azúcar, 29% níquel, 10% tabaco y 7% pesca. Los términos de intercambio se deterioraron en 56% en 1989-2003.

La participación de las importaciones de alimentos aumentó de 12% a 19% en 1989-2002 y la de las manufacturas de 14% a 23%, mientras que la de maquinaria y equipo de transporte descendió de 31% a 24% (Comité Estatal de Estadísticas, 1991; ONE, 2003). Esto indica un deterioro en la autosuficiencia del abastecimiento de alimentos, en la sustitución de importaciones y en la industrialización. García Molina (2004, p. 46) advierte que el “magro desempeño agropecuario” tiene un impacto adverso en el déficit fiscal y externo, pues “obliga a la importación de grandes volúmenes de alimentos [desde 2002 principalmente de los Estados Unidos] y obstaculiza el aumento y diversificación de las exportaciones”. Cuba es hoy un importador neto de alimentos, los egresos en divisas superan a los ingresos y el sector agroalimentario exportador pasó de generar un saldo favorable a ser deficitario. Como la producción de carne, leche, arroz y frijoles es insuficiente, hay que importarlos y toman la mitad del valor total de las importaciones de alimentos (Ferriol, 2004b, p. 143).

El turismo y las remesas externas fueron factores positivos en la balanza de pagos. El turismo generó

cerca de 2.000 millones de dólares de **ingresos brutos** en 2003 y constituyó la principal fuente de divisas, pero el costo de las importaciones por peso de ingreso fue alto (reduciendo en 35% el **ingreso neto** de ese año), mientras que el nivel de ocupación de la infraestructura hotelera fue bajo, lo cual “determina la inmovilización de recursos ante el voluminoso esfuerzo inversionista” (García Molina, 2004, p. 23). De hecho, el nivel ocupacional descendió de 64% en 1998 a 55% en 2003, mientras que el ingreso medio diario por visitante cayó 13% (Álvarez y Máttar, 2004; Anexo Estadístico, I-15). La segunda fuente de divisas de Cuba (más que lo generado por el azúcar y el níquel combinados) son las remesas del exterior estimadas por la CEPAL en 915 millones de dólares en 2003 (cuadro 1).⁶

La deuda externa medida en dólares aumentó 77% entre 1989 y 2003, pero García Molina reporta una disminución de la misma desde 43,3% del PIB en 1997

a 35,5% en 2002, debido a la apreciación del dólar frente al euro y al yen en ese período y la acumulación de intereses no pagados (García Molina, 2004, p. 50). Pero en relación al valor de las exportaciones de bienes y servicios (un indicador tradicionalmente usado por la CEPAL), la deuda aumentó de 255% en 1997 a 262% en 2003 y en este último año sobrepasó con creces el promedio regional de 172% (CEPAL, 2003a). Además, mientras que en 1989 Cuba recibió ayuda de la Unión Soviética por 6.000 millones de dólares, la inversión extranjera directa acumulada en 1991-2002 fue de 2.500 millones de dólares, equivalente a un promedio anual de 200 millones de dólares, y ha disminuido en los últimos años. El embargo estadounidense ha sido un factor negativo, intensificado en 1996 y 2004, pero no es el culpable fundamental del mal desempeño económico cubano (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005).

III

Los problemas sociales durante la crisis y la recuperación

En esta sección se analizan los principales problemas sociales durante la peor etapa de la crisis y su posterior mejoría, aunque no siempre total recuperación: ellos son pobreza, desigualdad, desempleo, alimentación, educación, salud, seguridad y asistencia social, y vivienda.

1. Pobreza

Cuba no ha publicado estadísticas oficiales de incidencia de la pobreza. En 1997 introdujo el concepto de “población en riesgo” de pobreza, definida como aquella con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes alimenticios y no alimenticios (equivalente a la línea de pobreza). La metodología calcula el costo y aporte nutricional de los alimentos distribui-

dos a precios subsidiados⁷ y supone que el resto de la canasta básica se completa en el mercado libre, a los precios de éste; además, incorpora en el ingreso de la población el valor de los servicios sociales gratuitos (*Informe de Cuba*, 1997; Ferriol, 2004a, p. 78; Ferriol y otros, 1998). Por su parte, una economista cubana (Togores, 1999) ha estimado el “índice de severidad de la pobreza”, de Amartya Sen, para la población total (no solo urbana) de Cuba en 1995, así como la incidencia de la pobreza, sin tener en cuenta los servicios sociales gratuitos y los subsidios de precios. Por último, en 2002 se tomó una encuesta sobre percepción personal de pobreza en la capital, en la que se pidió a los entrevistados que se clasificaran en una de tres categorías: pobres, casi pobres y no pobres. El cuadro 2 resume todas estas estimaciones gruesas: la población urbana en riesgo se triplicó entre 1988 y 1999, de 6,3% a 20%, y se estancó en 2001; en la capital

⁶ La fuente de esta cifra es CEPAL (2003a), pero las cifras de 2000 a 2003 no aparecen en los informes anuales de la CEPAL sobre la evolución económica y perspectivas de Cuba (CEPAL, 2003b y 2004). Otras estimaciones de las remesas fluctúan entre solo 100 y 400 millones de dólares (véase Mesa-Lago y Pérez-López, 2005).

⁷ El subsidio medio mensual por habitante a través del racionamiento era de 6 pesos en 2002, equivalente a 2% del salario medio según mis cálculos.

CUADRO 2

Cuba: Estimaciones de la pobreza, 1988-2002

	1988	1995	1996	1999	2002
<i>Estimaciones de Ferriol</i>					
Población en riesgo urbana total (% de la población)	6,3		14,7	20,0	^a
Población en riesgo en Ciudad de La Habana (% de la población)	4,3	20,1	11,5		
Percepción de pobreza en ingreso en Ciudad de La Habana (% de la población)					31,0 ^b
<i>Estimaciones de Togores</i>					
Índice de Sen (severidad de la pobreza) ^c		0,39 - 0,42 ^d			
Incidencia de la pobreza (% de la población total)		61 - 67 ^d			

Fuente: Ferriol (2004a; 2003) y Togores (1999).

^a Según Ferriol (2003), los cálculos preliminares para el año 2001 confirman una resistencia al descenso en el porcentaje de la población en riesgo, lo cual indicaría que dicho porcentaje se mantendría en torno al 20%.

^b Además, 23% “casi pobre”.

^c Para una población grande, el índice de severidad de la pobreza de Amartya Sen (P) tiene la siguiente expresión: $P = H [I + (1-I) G_p]$, donde H es la incidencia de la pobreza (población bajo la línea de la pobreza, dividida por la población total); I es la brecha de ingreso, entendida como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de la población pobre, en relación a la línea de pobreza; y G_p es el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso de los pobres. P varía entre 0 y 1, y adquiere un valor 0, si toda la población tiene un ingreso mayor que el de la línea de pobreza, y un valor 1, si el ingreso de toda la población es nulo.

^d Variantes obtenidas al utilizar diferentes distribuciones del ingreso.

aumentó de 4,3% a 20% entre 1988 y 1995 pero descendió en un año a 11,6%.⁸ Las cifras de otras estimaciones son mucho mayores: el índice de severidad de la pobreza fue de 0,39-0,42, la incidencia de la pobreza en la población total fue de 61%-67% en 1995, y la percepción de pobreza en la capital fue de 31% en 2002. Aunque las técnicas de medición son muy diversas, estas cifras indican un incremento de la pobreza durante todo el período.

Ferriol (2004a, p. 81) comparó la población urbana en riesgo cubana en 1999 con la incidencia de la pobreza en cuatro países latinoamericanos en 2001-2002, ordenando a Cuba después de Uruguay con la menor “pobreza urbana”. Pero excluyó de la comparación a Costa Rica, que tenía una incidencia de pobreza menor que la población en riesgo de Cuba, y a Chile, que tenía una incidencia similar, y escogió a Colombia y Ecuador, países con elevada incidencia de la pobreza (CEPAL, 2001).

2. Desigualdad

En la segunda mitad de la década de 1980 (durante el Proceso de Rectificación anti-mercado), “la sociedad

tendía a la homogeneización” por dos vías: el igualitarismo en el acceso al consumo y la reducción de las diferencias salariales. Esto provocó debilidad del salario como estímulo al esfuerzo laboral y, hasta 1994, “alto ausentismo” y “alto nivel de desempleo oculto”. Las reformas del decenio de 1990 reintrodujeron incentivos al esfuerzo laboral, pero ampliaron las diferencias salariales y crearon un mercado de consumo segmentado, aumentando la desigualdad (Ferriol, 2004a, pp. 67-71).

El salario medio real en el sector estatal cayó un 45% en 1989-1998 según la CEPAL, y en 32% en 1989-2002 según una economista cubana (Togores, 1999; Togores y García, 2003; Togores, 2004), en ambos casos medido a precios de 1981. Por lo contrario, Pérez Izquierdo muestra un incremento de 17,4% en 1998-2002, basándose en precios de 1997. El cambio en la base parece resultar en un salario real casi tres veces mayor en 1998, 2000 y 2002 (cuadro 3). Al mismo tiempo que disminuyó el salario real en el sector estatal, el ingreso en el sector privado creció considerablemente y las remesas agravaron la desigualdad. En 1989 la razón entre los salarios más elevados y los más bajos era 4,5:1. Aunque la comparación no es exacta, en 1995 la razón entre el ingreso medio del decil más alto y el del decil más bajo de los hogares de la capital era 150:1 y aumentó a 199:1 en 2001 (Quintana, Nova y otros, 1995; Espina, 2003).

Ferriol afirma que el racionamiento a precios de subsidio llega a todas las familias y cubre como mínimo

⁸ El aumento mayor en la capital que en las zonas urbanas es explicado por desigualdades crecientes, pero esto se contradice con la reducción en 1996, a pesar de que las desigualdades aumentaron; es dudosa una reducción de casi 9 puntos porcentuales en un solo año.

CUADRO 3

Cuba: Estimaciones del salario mensual medio real en el sector estatal, 1989-2002

Estimaciones	1989	1998	2000	2002	Variación (%)
CEPAL (índice 1990=100) ^a	104	57			-45
Togores (pesos) ^a	130	73	83	89	-32
Izquierdo (pesos) ^b		206	242	242	17

Fuente: CEPAL (2000a), Togores (1999), Togores y García, (2003), Togores (2004), Pérez Izquierdo (2004c).

^a A precios de 1981.

^b A precios de 1997.

CUADRO 4

Cuba: Estimaciones de desigualdad, 1986-1999

Años	Coeficiente de Gini	Quintiles de ingreso		
		Más pobre (0-20%)	Más rico (81-100%)	Razón entre el más rico y el más pobre
1986	0,22	11,3	33,8	3,3
1989	0,25	8,8	33,9	3,8
1995	0,55			
1996	0,39	4,8	54,4	11,3
1996-98	0,38			
1999	0,407	4,3	58,1	13,5

Fuente: Brundenius (2002) para los años 1986, 1989, 1996 y 1999; Añé (2000) para los años 1996 y 1999; Fabienke (2001) para el año 1995, y Ferriol (2004a) para los años 1996-1998.

50% de los requerimientos nutricionales. Sin embargo, es notorio que los alimentos suministrados por el racionamiento sólo cubren ahora alrededor de una semana de necesidades y el resto del mes hay que comprar en los mercados libres agropecuarios, las tiendas de recaudación de divisas (TRD) y el mercado informal ilegal, cuyos precios son mucho más altos que los de racionamiento y/o requieren tener divisas. Los deciles más bajos de ingreso compran 88% de su gasto total en alimentos en esos mercados; además, 62% de los hogares recibe divisas principalmente a través de remesas del exterior, lo cual acentúa la desigualdad social entre los que tienen y no tienen acceso a divisas (Ferriol, 2004a, pp. 66 y 72-78; Ferriol, 2004b, pp. 147-150).

Lo anterior indica que ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso. Así lo señalan también algunas estimaciones realizadas por economistas cubanos y extranjeros (cuadro 4).⁹ El coeficiente de Gini subió de 0,22 en 1986 a 0,407 en 1999; el por-

centaje del ingreso recibido por el quintil más pobre disminuyó de 11,3% a 4,3% en el mismo período, mientras que el porcentaje recibido por el quintil más rico aumentó de 33,8% a 58,1%, y la razón entre el ingreso medio del quintil más rico y el del más pobre creció de 3,3 a 13,5. A pesar de ello, Ferriol (2004a, p. 83) afirma que “la población cubana continuó siendo la de menor desigualdad en América Latina y el Caribe”. Esta aseveración está tomada de un estudio previo (CEPAL, 2000b, pp. 37-38), que comparó el coeficiente de Gini en 13 países, pero sin incluir a Cuba.¹⁰ Por otro lado, Fabienke (2001) estima para 1995 una desigualdad muy superior a la que muestran los otros autores para años cercanos.

3. Empleo, desempleo y productividad

La tasa de desempleo abierto disminuyó de 7,9% en 1989 a 7% en 1997 y a 2,3% en el 2003 (CEPAL, 2000a

⁹ Las estimaciones no precisan el concepto de ingreso: si incluye el generado por el mercado, por el Estado y por remesas; si es antes o después de impuestos (incluyendo el altísimo recargo en las tiendas de recaudación de divisas), y si incluye o no prestaciones y

servicios sociales, o pagos adicionales en pesos convertibles y en especie. Por lo tanto, no son estrictamente comparables.

¹⁰ En los 33 cuadros y 18 gráficos del estudio de CEPAL, muchos referidos a la equidad, Cuba sólo aparece en tres: dos irrelevantes sobre demografía y uno sobre cobertura de servicios.

CUADRO 5

Cuba: Comparación de estimaciones de la población económicamente activa, el empleo y el desempleo, 1998 y 2000

	1998		2000	
	Pérez Izquierdo	OIT/ONE	Pérez Izquierdo	OIT/ONE
PEA (miles)	4 573	5 438 ^a	4 632	5 552 ^a
Empleo (miles)	4 288	3 754 ^b	4 379	3 843 ^b
Estimación del sector no civil ^c		534		536
Desempleo (miles)	285		252	
Residuo		1 150 ^d		1 173 ^d
Tasa de desempleo (%)	6,2	21,1 ^e	5,4	21,1 ^e

Fuente: Álvarez y Máttar (2004), OIT (2004a), ONE (2003), Pérez Izquierdo (2004c).

^a Estimación de la OIT; el año 1998 es mi interpolación entre 1995 y 2000.

^b "Total de ocupados en la economía" según la ONE, probablemente solo el sector civil.

^c Sustracción al empleo de Pérez Izquierdo del empleo de la ONE, probablemente empleados en las fuerzas armadas y de seguridad interna.

^d Sustracción a la PEA de la OIT del empleo de Pérez Izquierdo.

^e Residuo como porcentaje de la PEA estimada por la OIT.

y 2004). La abrupta caída de casi cinco puntos porcentuales en los últimos seis años es dudosa o envuelve considerable subutilización, por varias razones:

- i) en 1995 el Secretario General de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) estimó que entre 500.000 y 800.000 trabajadores estatales eran innecesarios (disponibles) y había que reubicarlos (citado por Mesa-Lago, 2002); sin embargo, su número se reportó como 19.000 en 1997 (Pérez Izquierdo, 2004c p. 191);
- ii) la CEPAL (2000a, pp. 252-253) estimó que la tasa de "desempleo equivalente" en 1997 era de 25,7% (7% de desempleo abierto más 18,7% de subutilización), y de 25,1% en 1998 (6,6% y 18,5%, respectivamente); esta serie luego se suspendió;
- iii) la inversión bruta media por cada puesto de trabajo creado fue siete veces mayor en 1975-1989 que en 1995-2000, por lo que los 800.000 nuevos puestos de trabajo creados en el último período deben de tener inferior productividad (García Díaz, 2004);
- iv) 219.600 trabajadores azucareros fueron afectados en el 2002 por el cierre del 45% de los molinos y las plantaciones cañeras;
- v) la ocupación no estatal se contrajo de 23,4% a 20,8% en 2001-2002;¹¹

- vi) en el 2002 aún "prevalecían elevados niveles de subocupación" (Dhaynaut y Máttar, 2004, p 317), y
- vii) en el 2002, el 14% de los entrevistados en la encuesta sobre pobreza en la capital se consideró pobre en empleo y el 13%, casi pobre (Ferriol, 2003).

El cuadro 5 compara estimaciones de Pérez Izquierdo (2004c) sobre la población económicamente activa (PEA), el empleo y el desempleo en 1998 y 2000, con estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (ONE). Para el 2000 la estimación que hace Pérez Izquierdo de la PEA es inferior en 920.000 a la de la OIT, y la del empleo es 536.000 mayor que el "total de ocupados en la economía" de la ONE. Si el total de ocupados de la economía se refiere sólo al empleo en el sector civil, entonces la diferencia de 536.000 (casi 10% de la PEA) estaría empleada en las fuerzas armadas y la seguridad interna. Asumiendo que la suma de los sectores civil y militar fuese 4.379.000, la cifra de Pérez Izquierdo, el desempleo según dicho autor sería solo de 5,4%. Pero si usamos la PEA de la OIT (que es un 20% mayor que la de Pérez Izquierdo), entonces quedaría un residuo de 1.173.000, que podría ser la cifra de desempleados y equivaldría a 21% de la PEA (en 1998 y 2000), casi cuatro veces lo estimado por Pérez Izquierdo. Tal tasa sería similar a una de entre 16% y 28% en el período 1994-2000 calculada por un ex vicepresidente de la Junta Central de Planificación de Cuba (García Díaz, 2004).

Aparte del problema de credibilidad estadística, la bajísima tasa oficial de desempleo abierto en 2003 oculta la persistencia de elevados niveles de

¹¹ Los trabajadores por cuenta propia cayeron de 3,8% a 3,4% de la ocupación total, los cooperativistas de 8% a 7%, y el sector privado de 14,7% a 13,1% (Pérez Izquierdo, 2004c, p.201).

subocupación y que esta última probablemente incluye a muchos que no están realmente empleados. A partir de 2001 el gobierno creó cinco nuevos programas de “pleno empleo” y “empleo de estudio”:

- i) 326.000 en el cultivo de alimentos en los traspatios o en huertos urbanos, en parte a jornada parcial y para el consumo familiar;
- ii) 238.000 para discapacitados en empleos ordinarios, trabajo a domicilio, cultivando huertos o tomando cursos socioculturales;
- iii) 116.000 jóvenes matriculados en cursos nocturnos, recibiendo una remuneración;
- iv) 44.000 trabajadores azucareros despedidos que están estudiando (“estudio como empleo”) y reciben un salario, más otros 20.000 en educación superior, y
- v) 8.500 tomando cursos de 10 meses en trabajo social y a los cuales se les garantizará un empleo o el ingreso a carreras humanísticas universitarias. Además, 10.514 trabajadores “interrumpidos” por cierre temporal de empresas, que se van a sus hogares con 60% del salario, así como 1.654 “disponibles” aún no reubicados y que también reciben su salario (Pérez Izquierdo, 2004c, pp. 193-198 y 214; Dhaynaut y Máttar, 2004, p. 317). En 2002, las 764.668 personas que participaban en todos estos programas equivalían a 16% de la PEA de 4,7 millones estimada por Pérez Izquierdo, y aunque este no precisa cuantas de ellas son consideradas empleadas, es probable que la enorme mayoría, si no todas, hayan sido contadas como tales.

De manera acertada, Pérez Izquierdo apunta que la política aplicada en el decenio de 1990 —mantener el empleo y el salario a los trabajadores de empresas que cerraron o interrumpieron su producción debido a la crisis— provocó una subutilización de la fuerza de trabajo y un descenso en la productividad. Pero sostiene que la recuperación y el programa de perfeccionamiento empresarial lograron reubicar a los trabajadores, crear 435.000 nuevos empleos, reducir el subempleo y elevar la productividad laboral media en 1,8% anual en 1998-2002 (Pérez Izquierdo, 2004c, pp. 190-192 y 216). Sin embargo, según la CEPAL (2000a, p.235), la productividad en 1997 todavía estaba 20 puntos porcentuales por debajo del nivel de 1989, y en 1998-2002 se redujo o se estancó. Sobre la base de las tasas anuales estimadas por Pérez Izquierdo para 1998-2002, calculo que la productividad en 2002 era aún 12,6 puntos porcentuales más baja que en 1989. Además, después de comenzar los programas de “pleno

empleo” y “empleo de estudio”, la tasa de variación de la productividad fue 0,1% en 2001 y -0,1% en 2002 (Pérez Izquierdo, 2004c, pp.216).

Los salarios aumentaron a un ritmo superior a la productividad en 1998-2002, según Pérez Izquierdo, debido a la creación de nuevos empleos de carácter social con remuneraciones superiores a la media nacional, a la desvinculación entre el pago y los resultados laborales en algunas actividades, y a la insuficiente evaluación de la aplicación de los sistemas de pago y estimulación (Pérez Izquierdo, 2004c, pp. 206-207). La crisis y las políticas de empleo provocaron un cambio drástico en la composición de la PEA por sectores de actividad entre 1991 y 2002 (en puntos porcentuales): según datos de CEPAL (2000a, cuadro A-46,) y de Alvarez y Máttar (2004, p.199) hubo caídas en la industria manufacturera (4,1%), construcción (3,6), transporte y comunicaciones (1,3) y minería (0,4), pero aumentos en servicios comunales, sociales y personales (7,8), agricultura (1,2), y comercio, hoteles y restaurantes (0,7). En 1997-2002 el mayor empleo se creó en los servicios comunales, sociales y personales (aumentó 68%), pero fue este sector el que sufrió una caída mayor de la productividad media (3,7%). Aunque Pérez Izquierdo (2004c, pp. 209 y 215) no analiza estos problemas, sí hace una advertencia: “El gobierno sigue aplicando una política de empleo y salarios que conjuga dos racionalidades muy distintas: la económica y la social. Por vocación humanística, se privilegia la segunda, [pero las difíciles condiciones actuales] requieren brindar soluciones a los problemas que limitan el desempeño de la economía”.

4. Alimentación

Antes de la crisis el racionamiento satisfacía, aunque de manera magra, las necesidades alimenticias de la población, pero en la actualidad, en la Ciudad de La Habana (que tiene el mejor abastecimiento racionado del país) solo satisface 51% de las calorías recomendadas, 43% de la proteína y 17% de la grasa (Ferriol, 2004b, p. 147). Las cuotas de racionamiento se han reducido mientras que el costo de comprar alimentos y otros bienes de consumo esencial en los mercados libres ha aumentado. A fines de 2002, las cuotas de racionamiento mensual por persona incluían (en libras): 1,25 de frijoles, 0,5 de manteca o aceite, 6 de arroz, 2,7 combinadas de carne, pollo o pescado, 5 de azúcar y 15 de viandas, así como 8 huevos, por lo que con la excepción de azúcar y viandas, sólo cubrían las necesidades aproximadas de una semana. La cuota de

jabón de baño y para lavar era media pastilla por mes (Togores y García, 2003). Los precios en los mercados libres oscilaban entre 4 y 49 veces el precio de los mismos productos a través del racionamiento. El salario medio mensual a la tasa de 26 pesos por dólar en las casas de cambio del gobierno (CADECA) equivalía a 16 dólares, con lo cual se podía comprar en las tiendas de recaudación de divisas una pastilla de jabón, medio litro de aceite y una libra de malanga (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005).

Según Ferriol, la producción y el consumo medio por habitante de hortalizas, frutas y viandas en 2002 había sobrepasado el nivel de 1989, pero el de carnes, pescados, huevos y leche estaba muy por debajo del mismo; además, la calidad de estos productos ha disminuido y la posibilidad de recuperar el nivel anterior a la crisis excede las funciones y posibilidades del actual modelo socioeconómico.¹² Añade esta autora que en 1998-2002 el volumen global de consumo de alimentos mejoró, aunque no siempre alcanzó los niveles nutricionales medios recomendados: el aporte de calorías los excedió en 16%, pero el de grasas quedó 41% por debajo y el de proteínas 2% (Ferriol, 2004b, pp. 140-145). Pero según organismos internacionales, en 2001 Cuba estaba 7% por debajo del promedio regional en disponibilidad de calorías y 13% de su población total estaba desnutrida en 1998-2000, siendo ocho los países que superaban a Cuba en la región (ops, 2004; PNUD, 2004).

La escasez de alimentos se explica oficialmente por la limitada y desigual recuperación de las producciones agropecuaria e industrial y el déficit crónico de divisas que limita la capacidad importadora. Estos problemas se atribuyen a su vez a la crisis económica de la década de 1990 y la previa vulnerabilidad derivada de la excesiva dependencia externa. Pero esto no esclarece por qué en las tres décadas anteriores a la crisis y a pesar de la sustancial ayuda socialista, Cuba fue incapaz de aumentar y diversificar sus exportaciones, y promover con éxito la sustitución de importaciones; tampoco elucida el declive generalizado de la producción agropecuaria. Ferriol considera positiva la transformación de las granjas estatales en unidades básicas de producción cooperativa (ubpc), pero en realidad estas son parte del problema: el gobierno, que dirige sus planes productivos, les vendió los edificios y el equipo (una deuda que tienen que pagar); 40% de las

UBPC arrojó pérdida en 2003 y recibió subsidios fiscales; además, estas unidades deben vender casi toda su producción al Estado a precios inferiores a los que recibirían si pudiesen vender libremente a los consumidores, y sus ventas a los mercados agropecuarios tienen tope de precios. Debido a estos problemas y a la falta de incentivos, en el 2002 las UBPC, que controlaban 45% del total de la tierra cultivada (más el 10% proveniente de las cooperativas de producción agropecuaria, CPA), sólo entregaban a los mercados libres agropecuarios 3% de los productos que en ellos se vendían; por el contrario, los campesinos privados tenían solo 21% de la tierra cultivable y entregaban 67% de los productos en dichos mercados, y el Estado, que tenía el 24% de la tierra cultivada, entregaba en esos mercados el 30% de los productos (ONE, 2004; García Molina, 2004).¹³ Como contraste está el ejemplo exitoso de China, donde la tierra se entregó a familias, grupos de trabajadores y villas que tienen libertad de decidir qué producir, a quién vender y a qué precios. Si Cuba hubiese seguido esa política, probablemente se autoabastecería de alimentos y tendría un excedente para exportar.

5. Educación

Durante la crisis la educación sufrió los efectos de la falta de recursos: disminución de la alimentación en las escuelas, deterioro de la infraestructura, escasez de materiales de enseñanza y reducción del transporte. La tasa de matrícula elemental virtualmente se mantuvo, pero la de enseñanza secundaria en relación con la población en edad escolar cayó de 90,2% en 1989 a 74,5% en 1994, aunque en 2002 aumentó a 89% (UNESCO, 1999 y 2004). La matrícula universitaria total disminuyó 56% durante la etapa peor de la crisis y luego comenzó a subir, pero en 2002-2003 todavía estaba 20% por debajo del nivel de 1989, aunque con diferencias notables entre las diversas carreras: en ciencias agropecuarias decreció 57%, en ciencias naturales y matemáticas 38%, en las carreras técnicas 32% y en medicina 26%, mientras que en humanidades y ciencias sociales aumentó 565%, y en educación 343% (cuadro 6). En vista de la severa escasez de recursos, la inversión enorme en algunas carreras humanísticas o en educación (aunque el número de estudiantes por

¹² A precios de 1981, el consumo personal cayó 40% entre 1989 y 1993 y en 2000 estaba aún 22% por debajo del nivel de 1989 (Togores y García, 2003).

¹³ En los mercados agropecuarios estatales el Estado entrega el 60%, el sector privado el 34% y las cooperativas el 6% (García Molina, 2004). Este autor no proporciona información sobre la distribución del suministro total entre los dos mercados.

CUADRO 6

Cuba: Matrícula universitaria, por áreas, en 1989/1990, en 1995/1999 y en 2002/2003

Disciplina	1989/90	1995/99 Nivel más bajo	2002/03 ^a	Variación entre 2002/03 y 1989/90 (%)
Humanidades y ciencias sociales	5 095	5 366	33 898	565
Educación	15 529	35 068	6 782	343
Economía	18 789	4 893	20 307	8
Agricultura	11 606	4 680	5 039	-57
Ciencias naturales y matemáticas	6 399	4 019	3 934	-38
Carreras técnicas	29 819	13 020	20 134	-32
Medicina	37 305	23 457	27 702	-26
<i>Total^b</i>	<i>242 366</i>	<i>102 598</i>	<i>192 864</i>	<i>-20</i>

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (1991); ONE (1998, 2001 y 2003).

^a En 2002, la matrícula en las humanidades y ciencias sociales, así como en economía, fue aumentada entre 10% y 14% del período 1996/1997 al período 2001/2002, sin explicación alguna, resultando en incrementos de la matrícula universitaria total.

^b Excluye educación física y arte.

maestro es el más bajo en la región), contrastada con el déficit en carreras cruciales para el desarrollo, no solo es una asignación ineficiente sino que además creará un serio problema en el futuro. No obstante, Dhaynaut y Máttar (2004, pp. 306 y 307) aseveran que “los niveles de matrículas en la educación técnica y superior se determinan en función de las exigencias del desarrollo económico” y que “se privilegian las especialidades técnicas y científicas”.

Una de las razones de la caída de la matrícula universitaria es la inversión de la pirámide salarial. Antes de la crisis los médicos, ingenieros, profesores universitarios y otros profesionales estaban en la cúspide, pero han sido reemplazados por dueños de pequeños restaurantes (aunque estos recientemente se han reducido), transportistas, empleados en el turismo, pequeños campesinos privados, etc. No es racional estudiar cuatro a seis años en las carreras universitarias para al graduarse recibir un salario muy bajo, lo cual también explica que muchos profesionales hayan abandonado sus puestos estatales para dedicarse a actividades mejor pagadas. Debido a aumentos salariales en la educación, en 2002 el salario mensual básico fluctuaba entre 280 y 330 pesos y, con pagos adicionales, podía alcanzar hasta 425 pesos, aunque esos salarios “aún son insuficientes para enfrentar el elevado costo de la vida actual” (Pérez Izquierdo, 2004a, p. 111). La última suma equivale a 16 dólares mensuales, al valor del dólar en las casas de cambio, con lo cual es imposible comprar alimentos en las tiendas de recau-

dación de divisas para las tres semanas no cubiertas por el racionamiento (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005).

Recientemente se ha intentado universalizar la educación superior. En 2002-2003 la matrícula en humanidades y ciencias sociales aumentó 530% sobre 2000-2001. En 2003-2004 las autoridades informaron de un salto impresionante en la matrícula de educación superior total, aunque con diversas cifras: 128.377 (Castro, 2003), 146.913 (Rodríguez, 2003) y 300.000 según el Ministro de Educación Superior,¹⁴ quien expresó que las 17 universidades se “multiplicaron” con la creación de 732 centros universitarios en municipios y el número de profesores se acrecentó en 83%. La mitad de los nuevos estudiantes son a distancia en estudios socioculturales, trabajo social, enseñanza y universidades populares para retirados. Hay una serie de interrogantes de importancia: si la masificación de la enseñanza superior no acarrea el riesgo de que los estudiantes no trabajen diligentemente; cómo es posible aumentar el número de instituciones de enseñanza superior en 43 veces en un año, el número de profesores en 83% y la matrícula en 56%; qué tipo de entrenamiento han recibido los 44.000 profesores recién contratados; cuál es la calidad de los nuevos programas, y dónde encontrarán trabajo productivo 300.000 eventuales graduados.

¹⁴ Entrevista al señor Vecino Alegret en *Granma*, La Habana, 16 de diciembre de 2003.

Según Pérez Izquierdo, algunos estudios cubanos consideran que el programa de universalización de la educación superior “creará tensiones sociales, pues la demanda económica de universitarios muestra un dinamismo limitado y podrían incluso incrementarse las tendencias migratorias al exterior”. Además, reconoce que a pesar de los avances persisten problemas, especialmente en cuanto a “la educación como sector estratégico para impulsar el desarrollo económico”. Los nuevos programas “constituyen un desafío para el modelo cubano, pues su aplicación masiva implica una utilización eficiente y un incremento sustancial en los (...) niveles de formación y aún no pueden evaluarse los resultados a gran escala” (CEPAL, 2004; Pérez Izquierdo, 2004a, pp. 96 y 116).

6. Salud

No hay duda de que, en vísperas de la crisis, el sistema nacional de salud de Cuba alcanzó los niveles más altos en América Latina, pero la medicina cubana se caracterizaba por ser excesivamente costosa, por hacer uso muy intensivo de capital y por ser dependiente del campo socialista (CEPAL, 2000a, pp. 274 y 275). La pérdida de las importaciones de medicinas, piezas de repuesto, equipo médico e insumos desde la Unión Soviética, combinada con la aguda escasez de divisas y el deterioro de la alimentación, tuvo efectos adversos sobre el funcionamiento del sistema de salud, aunque se mantuvo la universalidad y gratuidad de la atención, lo que constituye un logro notable. Es debatible si los gastos de salud se mantuvieron o no durante la crisis. Con base en precios de 1981 y el índice de precios al consumidor se ha calculado que el gasto real de salud por habitante cayó de 66,90 pesos en 1989 a 16,40 pesos en 1993 y luego aumentó a 53,00 pesos en 1999, aún 21% por debajo del nivel de 1989 (Sixto, 2003). Por el contrario, Pérez Izquierdo estima que los gastos reales de salud por habitante se mantuvieron en ascenso durante la crisis y, a precios de 1997, aumentaron 40 pesos en 1997-2002 (Pérez Izquierdo, 2004b, pp. 172 y 173). En todo caso, el gasto de salud por habitante de Cuba en el 2002 (de 229 dólares, basado en poder adquisitivo paritario) era el decimocuarto de la región: solo seis países —los menos desarrollados— tenían un nivel inferior (PNUD, 2004).¹⁵

¹⁵ Sobre la base del gasto de salud total como porcentaje del PIB, Cuba se ordenó en sexto lugar en la región en el 2002, virtualmente en empate con otros dos países. Pero el gasto total cubano de 7,2% se desagrega en 6,2% público y 1% privado, algo debatible porque

Durante la crisis hubo un grave deterioro en casi todos los indicadores de salud y si bien estos han mejorado en la etapa de recuperación, varios aún no han recobrado los niveles previos. La tasa de mortalidad infantil en Cuba continuó disminuyendo durante la crisis y en 2002 era de 6,5 por mil nacidos vivos (la más baja en el continente después de Canadá y similar a la de los Estados Unidos), pero los índices de mortalidad materna y en la población mayor de 65 años exhibieron una tendencia contraria (cuadro 7). En 2001 Cuba cambió la serie de mortalidad materna, pues antes la “total” incluía la directa, la indirecta y la atribuible a “otras causas”, pero la nueva serie elimina las “otras causas”, lo que da por resultado una tasa significativamente inferior, y solo se retrotrae a 1996, lo cual impide una comparación con el nivel de 1989. En 2000, la tasa era de 55,7 por 100.000 nacidos vivos en la serie antigua pero de 40,4 en la serie nueva, debido a que ésta excluyó 15,3 por “otras causas”. La serie nueva exhibe un aumento de 38,6 en 1997 a 41,7 en 2002; por último, la tasa de 2002 en la serie nueva, que excluye “otras causas”, es mayor que la “total” de 29,2 en 1989, que las incluye. Sobre la base de la serie nueva, y omitiendo las cifras de 1997-1998, Pérez Izquierdo afirma que la tasa de mortalidad materna “total” descendió de 43,8 en 1999 a 41,7 en 2002 (Pérez 2004b, p. 179). La mortalidad en la población de 65 años y más aumentó de 48,4 por mil de ese grupo etario en 1989 a 55,7 en 1993 y luego declinó hasta 49,7 en 2001, todavía algo por encima del nivel anterior a la crisis.

Respecto a la morbilidad, la tendencia en 1989-2002 muestra diferencias importantes entre las enfermedades. Continuó erradicada o disminuyendo la incidencia de difteria, poliomielitis, sarampión, tétanos y tos ferina, pero la incidencia de otras enfermedades aumentó fuertemente durante la etapa peor de la crisis y luego decreció; en el 2002 estaba por debajo del nivel de 1989 en diarreas agudas, varicela, sífilis y blenorragia, y por encima en enfermedades respiratorias agudas, hepatitis viral y tuberculosis, como muestra el cuadro 8. Pese a esta evolución de las estadísticas oficiales, Pérez Izquierdo (2004b, pp. 155 y 156) afirma que “los indicadores ... de morbilidad, no se afectaron sustancialmente en los años más agudos de la crisis”.

A partir del decenio de 1990 el Ministerio de Salud Pública dio un viraje sustancial en sus objetivos

se prohíbe la medicina privada. Si se tomase solo el gasto público, Cuba quedaría en décimo lugar en la región (según datos de PNUD, 2004).

CUADRO 7

Cuba: Tasas de mortalidad infantil, materna y en la población de 65 años y más, 1989-2002

Años	Infantil (x 1.000 nacidos vivos)	Materna (x 100.000 nacidos vivos)		65 años y más (x 1.000 en ese grupo etario)
		Serie antigua ^a	Serie nueva ^b	
1989	11,1	29,2		48,4
1993	9,4	49,3		55,7
1994	9,9	65,2		54,5
1995	9,4	57,1		52,5
1996	7,9	44,9	36,4	54,9
1997	7,2	50,4	38,6	52,3
1998	7,1	47,7	39,1	50,2
1999	6,5	52,4	43,8	52,2
2000	7,2	55,7	40,4	49,7
2001	6,2		33,9	49,7
2002	6,5		41,7	

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (1991); ONE (1998, 2001 y 2003); (MINSAP, 1995 a 2003).

^a Mortalidad materna total, incluye directa, indirecta y por otras causas.

^b Excluye otras causas que promediaron 10,6 en 1998-2000.

CUADRO 8

Cuba: Tasas de morbilidad de algunas enfermedades transmisibles y población inmunizada, por tipo de vacuna, antes de la crisis, en su etapa peor y en 2002

<i>A. Morbilidad (tasas por 100 000 habitantes)</i>				
Enfermedades	1989	1992-1996	2002	Variación (%) ^a
Respiratorias agudas	36 804	45 021	40 034	9
Diarreas agudas	8 842	10 380	7 892	-10
Varicela	365	1 138	149	-59
Blenorragia	381	412	114	-70
Hepatitis	106	295	125	18
Sífilis	82	143	41	-50
Tuberculosis	5	14	8	60
<i>B. Población inmunizada (miles de personas)</i>				
Vacunas	1989	1993-1994	2002	Variación (%) ^a
Poliomielitis	840	616	589	-30
Tuberculosis (BCG)	320	149	140	-56
Doble	157	164	118	-25
Triple (DPT) ^b	354	310	129	-64
Tifoidea	597	553	60	-90

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (1991); ONE (1998 y 2003).

^a 2002 en relación a 1989.

^b Difteria, tos ferina y tétanos.

“al privilegiar la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades”, lo que “ha tenido resultados importantes en la reducción... de las enfermedades transmisibles”; además se “continúa realizando esfuerzos para desarrollar vacunas de producción nacional que permitan en un futuro abastecer el país” (Pérez

Izquierdo, 2004b, pp. 155-156 y 167). Pero el cuadro 8, en su parte B, muestra que la prevención de enfermedades transmisibles a través de la inmunización ha sufrido una reducción significativa. En 2002 la población inmunizada era entre 25% y 90% inferior al nivel de 1989 en las cinco vacunas fundamentales y

también estaba por debajo de ese nivel en el período peor de la crisis. La vacuna BCG cayó 56%, a pesar de que la incidencia de la tuberculosis en 2002 estaba 60% por encima de 1989.¹⁶ Cuba es el octavo lugar en la región con mayor mortalidad debida a enfermedades transmisibles (OPS, 2004).

En la década de 1990, la interrupción casi total de los suministros, equipos de repuesto y productos químicos desde el campo socialista, así como la caída en la generación de electricidad, afectó las bombas y los sistemas de abasto de agua y saneamiento, disminuyó las horas de servicio, y redujo considerablemente el tratamiento del agua y su potabilidad, lo cual provocó el aumento de algunas enfermedades infecciosas. Atienza asevera que en 2002 se habían sobrepasado los niveles de 1990 mediante la construcción de presas, acueductos, plantas potabilizadoras y estaciones de bombeo; sin embargo, las estadísticas que ofrece son de 1999-2002 y no de 1989, lo que hace imposible constatar los alegados avances en el largo plazo. De hecho, en 1999-2002 el número de plantas potabilizadoras no se incrementó y continuó habiendo solo una estación de fluoración (Atienza, 2004b, cuadro 45). Más aún, la cifra oficial del volumen evacuado de agua en alcantarillados era de 672 hm³ en 1998 (ONE, 2001) y 569 hm³ en 2002, una reducción de 15% en el período. La calidad del servicio de agua potable se ha deteriorado por varias causas: el tiempo medio de servicio es de 12 horas diarias, obligando a parte de la población a almacenar agua en tanques y depósitos, lo que reduce los beneficios de la potabilización (la población de La Habana tiene que hervir el agua para evitar guiarra y otros parásitos); la red de distribución es insuficiente y parte de ella y de los equipos de bombeo está en mal estado, y el abastecimiento es inestable por las interrupciones del suministro de energía eléctrica (Atienza, 2004b, p. 281).

Aunque se ha intentado maximizar los recursos disponibles hay varios indicadores de ineficiencia. El número de camas reales de asistencia médica se redujo de 5 a 4,5 por mil habitantes en 1989-2001, pero su índice de ocupación disminuyó de 73,9% a 69,8%, a 56% en los hospitales pediátricos y a 48% en los de neonatología.¹⁷ Además, el promedio de estadía hos-

pitalaria aumentó de 9,9 días en 1989 a 10,4 en 1993, si bien luego disminuyó a 9,4 en 2001 (ONE, 1998 y 2003; MINSAP, 1995 a 2003). Si el promedio de estadía se hubiese reducido a siete días en 2001 (aún alto a niveles internacionales), el índice de ocupación hubiese declinado a 56,2%. Los médicos de familia han contribuido de manera importante a descentralizar la atención y hacerla más personal, pero su costo es elevado (representan la mitad del total) y su eficacia se ha reducido porque carecen de las medicinas más esenciales. A medida que ha disminuido la mortalidad infantil, el esfuerzo ha sido más difícil y más costoso, entre otras cosas, por las técnicas para detectar problemas congénitos del feto y por la atención y alimentación especial a la madre. Esto es positivo, pero requiere la asignación cuantiosa de recursos muy escasos a un problema ya resuelto, mientras que hay necesidades mucho más urgentes y severas, como mejorar la infraestructura de agua potable, la alimentación, las bajas pensiones y la vivienda. Las becas que se ofrecen a extranjeros para estudiar medicina y otras carreras, así como el envío de miles de profesionales de la medicina (incluyendo médicos de familia) como parte del programa de ayuda externa, son loables pero constituyen una carga pesada. La existencia de un sistema de atención de salud separado y superior para las fuerzas armadas, la seguridad interna y los dirigentes no solo genera un alto costo sino también una desigualdad irritante para la población sometida a duras restricciones (Mesa-Lago, 2003b).

7. Seguridad y asistencia sociales

El gobierno unificó 54 programas diversos de pensiones de seguridad social y extendió de manera notable la cobertura de la población económicamente activa, aunque nunca ha publicado estadísticas sobre esto último. El sistema cubre obligatoriamente a todos los empleados; pero los trabajadores por cuenta propia, los familiares sin remuneración y la mayoría de los campesinos privados pueden afiliarse voluntariamente, pagando una contribución que no aporta la inmensa mayoría de los empleados y que es un fuerte obstáculo a la incorporación de los grupos señalados. Las edades de retiro ordinario son de las más bajas en América Latina: 60 años el hombre y 55 la mujer, con 25 años de servicios; debido a que la esperanza de vida promedio al tiempo del retiro en Cuba es la mayor en la región (20 años el hombre y 26 años la mujer), el costo del sistema se eleva enormemente. La situación se agrava porque Cuba tiene la población más envejecida

¹⁶ Las variaciones anuales pudieran ser producto de cambios apreciables en el número de nacimientos anuales y las edades en que se administran las vacunas. Este es un punto que requiere investigación.

¹⁷ Esto se debe a la caída de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población, pero los hospitales innecesarios deberían cerrarse para ahorrar recursos o ser convertidos en asilos de ancianos.

de la región después de Uruguay y, según el CELADE-División de Población de la CEPAL, se convertirá en la más vieja antes de 2025. Esto se agudizará a partir del 2010, cuando se retirarán más que los que entren en la PEA, y empeorará en 2020-2030, cuando los *baby boomers* del decenio de 1960 lleguen a la edad de retiro (CEPAL, 2000a).

El cuadro 9 resume los aspectos financieros del sistema, comparando 1989 y 2003. El gasto de las pensiones de seguridad social aumentó de 5,3% a 6,5% del PIB y se financia con una contribución incrementada de 10% a 12% sobre la nómina, que solo pagan las empresas y va directamente al presupuesto estatal. Una contribución al trabajador introducida por la ley tributaria de 1994 fue suspendida hasta 1997, cuando comenzó a aplicarse un aporte de 5% sobre el salario de los empleados en empresas bajo el plan de perfeccionamiento, los que en 2002 eran solo 2% de los ocupados. Los trabajadores por cuenta propia, artistas y otros de afiliación voluntaria aportan 12% de su ingreso declarado. El porcentaje de contribución salarial es insuficiente para financiar el sistema y provoca un déficit creciente que es cubierto por el Estado. El subsidio fiscal aumentó de 1,3% a 2,3% del PIB entre 1986 y 2003 y crecerá con el proceso de envejecimiento. La razón de trabajadores activos por pensionado disminuyó de 3,6 en 1989 a 2,8 en 2002 y se proyecta a 1,5

en 2025. Para equilibrar el sistema en 2003 se requería una contribución de 17,9% sobre la nómina, pero tenía que aumentar en el largo plazo llegando a 39% o 86% según diversos escenarios (Mesa-Lago, 2003b). Ramos señala con cautela que “a pesar de los efectos fiscales que esto pueda representar, la política del gobierno se ha caracterizado por privilegiar los objetivos sociales sobre los económicos [pero el incremento sostenido del costo] demandará nuevos recursos financieros, por lo que la sustentabilidad económica del sistema podría verse afectada” (Ramos, 2004, pp. 231 y 238). La CEPAL había sido más osada cuando advirtió que los subsidios fiscales a la seguridad social “desplazan recursos de la inversión [que ha disminuido] y la menor formación de capital limita las perspectivas del crecimiento, empleo y salarios” (CEPAL, 2000a, pp. 270 y 271).

A pesar del enorme gasto que significan, las pensiones de seguridad social siempre han sido magras, pero antes de la crisis se complementaban con los precios subsidiados de bienes de consumo, transporte, electricidad y agua, con vivienda gratis o con renta muy baja, y atención a la salud gratuita y de calidad adecuada. La pensión media real disminuyó 41% en 1989-1998 (a precios de 1981) y la red complementaria de protección social se deterioró. Ramos (2004, p. 228) señala que la pensión media real creció de 1992 a 2001

CUADRO 9

Cuba: Financiamiento, déficit, costo y nivel de pensiones de seguridad social, 1989 y 2003

Indicadores	1989	2003	Variación 2003/1989 (%)
Ingreso (millones de pesos)	664 ^a	1 405	111
Gasto (millones de pesos)	897 ^a	2 101	134
Déficit (millones pesos)	233 ^a	696	198
Déficit financiado por el Estado (% del PIB)	1,3 ^a	2,3	77
Costo total de las pensiones (% del PIB)	5,3	6,6	24
Actual contribución (% sobre la nómina)	10,0	12,0	20
Contribución para eliminar el déficit (% sobre nómina) ^b	13,5 ^a	17,9	32
Razón de trabajadores activos por un pensionado	3,6	2,8 ^c	-22
Pensión mensual media nominal (pesos)	56	108 ^c	93
Pensión mensual real (pesos mensuales)	56	33 ^d	-41
Pensión mensual media (dólares) ^e	8,00	4,15 ^c	-48

Fuente: Para los años 1986-1989, Mesa-Lago (2003b); para el año 2003, ONE (2003) y CEPAL (2004), Álvarez y Máttar (2004).

^a 1986.

^b Para equilibrar actuarialmente el sistema de pensiones en el largo plazo se requeriría una contribución de entre 39% y 86%, según los diversos escenarios.

^c 2002.

^d 1998.

^e Al tipo de cambio del mercado negro en 1986 y al de Cajas de Cambio S.A. (CADECA) en 2002.

y decreció en 2002, pero no da cifras. Aunque no es posible comparar la pensión real en pesos en 1989 y 2002, en el último año la pensión media mensual era de 108 pesos, equivalente a 4,15 dólares y 48% inferior al nivel de 1989 (cuadro 9).

Entre 1997 y 2000, el número de casos de asistencia social mermó 1,2%, pero en 2002 subió 42%. En ese año había 192.511 personas que recibían asistencia social, cifra equivalente a solo 1,7% de la población total de 11,2 millones (cálculos basados en Ramos, 2004, pp. 225-226 y 231-232). La población en riesgo y la incidencia de la pobreza ya citadas abarcan un mínimo de 20% de la población total, por lo cual la mayoría de los pobres no recibe asistencia social. El gasto de asistencia social se mantuvo estancado en 0,5-0,6% del PIB en 1989-2000, aunque subió a 1,2% en 2002 (Mesa-Lago, 2003b; ONE, 2003). No obstante, el gasto real de asistencia por beneficiario disminuyó 60% entre 1997 y 2002 (cálculo basado en Anexo Estadístico, II-47 y II-49). La pensión asistencial media en 2002 era de 63 pesos mensuales (2,42 dólares).

La asistencia social tiene un impacto progresivo en la distribución, mientras que las pensiones de seguridad social tienen un efecto neutro; pero dos regímenes especiales separados del sistema general, para las fuerzas armadas y el Ministerio del Interior, disfrutan de condiciones de acceso y montos de prestaciones diferentes (Ferriol, 2004a, p. 84; Ramos, 2004, p. 222). El costo de ambos es enorme y el impacto probablemente regresivo. Un militar hombre que comienza a los 17 años y acumula 25 de servicios puede retirarse a los 43 años de edad (17 años antes que en el sistema general), recibe una pensión equivalente al 100% del salario en su último año (*versus* 50% del salario promedio en los últimos cinco años) y por un promedio de 37 años (17 años más que en el sistema general). En 1995 el costo del sistema de las fuerzas armadas, financiado enteramente por el presupuesto estatal, equivalió al déficit de todo el sistema general y para equilibrarlo se requeriría una contribución de 118% del salario (Donate, 1995).

8. Vivienda

Un serio obstáculo que impide el conteo adecuado de la construcción de viviendas es la falta de una serie estadística homogénea del período revolucionario. En 1959-1963 no se publicaron cifras anuales; en 1964-1980 se inició una serie anual de construcción de viviendas por el sector civil estatal; en 1981-1987 se añadieron las viviendas construidas por cooperativas,

las fuerzas armadas y la población (distinguiendo las que tenían certificado de habitable y las que carecían del mismo); de 1988 en adelante se suprimieron las viviendas sin certificado y las de las fuerzas armadas. En 1981-1987, debido a la disminución de las restricciones para la construcción de viviendas y el mejor acceso a materiales de construcción, se edificó el mayor número de viviendas bajo la revolución y el porcentaje edificado por la población promedió 60%. Pero la ley de vivienda de 1988 endureció las condiciones de construcción y permutas, suprimió las ventas de materiales a la población, reforzó el papel del Estado y estableció penas a las infracciones. La crisis provocó una fuerte caída en la producción de materiales de construcción entre 1990 y 2001: 59% en cemento, 64% en bloques, 71% en arena y piedras, y 73% en ladrillos (Atienza, 2004a, p. 248). Ambos factores redujeron el porcentaje de viviendas edificado por la población a un promedio de 34% del total en 1990-2002. Las metas de construcción de viviendas en los tres planes quinquenales entre 1981 y 1990 fueron incumplidas en 45% (Mesa-Lago, 2002).

El número promedio de viviendas construido anualmente (con los problemas apuntados arriba) cayó de 61.198 unidades en 1981-1989 a 28.638 en 1990-1994 y luego aumentó a 41.604 en 1995-2003, pero aún así estuvo 30% por debajo del nivel anterior a la crisis; más aún, las viviendas edificadas descendieron a 25.000 en 2003, inferior al promedio en la etapa peor de la crisis. En los períodos y años citados, el número de viviendas construido por cada 1.000 habitantes descendió de 6,1 a 2,8, aumentó a 4,5 y cayó a 2,2 (cuadro 10). García Molina asevera que a partir de 1994 “el número de viviendas se recuperó de manera significativa”, mientras que Atienza, con más cautela, afirma que la nueva política que da prioridad al mantenimiento, reparación y rehabilitación “impidió el colapso del sector al inicio de los años noventa y permitió continuar el proceso” (García Molina, 2004, p. 13; Atienza 2004a p. 249).

Según Atienza, el fondo habitacional aumentó de 1,90 a 3,13 millones de unidades entre 1990 y 2002, con una disminución de la razón de habitantes por vivienda de 4,51 a 3,13; pero esto no fue producto solo de la construcción de nuevas viviendas, sino también de divisiones, ampliaciones y construcciones en azoteas. Además, el censo de 1981 (los resultados del censo de 2002 no se habían publicado a fines de 2004) “mostró que el fondo de viviendas se encontraba en gran parte envejecido” y que “las insuficientes acciones de conservación y rehabilitación del parque

CUADRO 10

Cuba: Construcción de viviendas, 1981-2003

	1981-89	1990-94	1995-03	2003
Promedio anual de viviendas construidas ^a	61 198	28 638	41 604	25 000
Viviendas construidas x 1.000 habitantes	6,1	2,8	4,5	2,2
Déficit de viviendas (miles de unidades)	800			1 000

Fuente: Para los períodos 1981-1989 y 1990-1994, Mesa-Lago (2002); para el período 1995-2003, ONE (1998 a 2003); para el año 2003, CEPAL (2004). El déficit en 2003 es una estimación de Mesa-Lago y Pérez-López (2005).

^a Cálculo basado en el total de viviendas construidas en 1981-1989, incluyendo las que no tenían certificado de habitabilidad, de las cuales no se informó en 1988-2003.

habitacional provocaron su deterioro progresivo, [debido a ello] en la actualidad alrededor de 40% de las viviendas se encuentra en regular y mal estado”, más de 50% en las provincias orientales.¹⁸ En 2000-2001 tres huracanes destruyeron 35.724 viviendas y causaron daños a otras 272.105, por lo que hubo que concentrar los recursos en la reconstrucción de dichas viviendas y se redujo el esfuerzo de conservación y rehabilitación (Atienza, 2004a, pp. 258-260). Por último, la Estrategia de Desarrollo Económico para 1980-2000 estimó que se necesitaría construir un promedio anual de 60.000 viviendas en dicho período solo para reponer las que se destruyesen (García Díaz, viceministro de la Junta Central de Planificación, encargado del plan de vivienda en esa época); como el promedio anual efectivamente construido fue de 48.000 viviendas en el período, el déficit tiene que haberse acrecentado sustancialmente.

Atienza asegura que el déficit “real” de vivienda, que toma en cuenta las pérdidas por deterioro o destrucción pero no muestra cifras y cálculos,¹⁹ asciende

a 530.000 unidades (Atienza, 2004a, p.258). Suponiendo un promedio de tres personas por vivienda, ese déficit afectaría a 1,6 millones de habitantes, es decir, al 14% de la población total. Sobre la base de una estimación conservadora de las unidades destruidas, el déficit era de 880.000 viviendas en 1985, y como el ritmo de construcción de viviendas disminuyó en el decenio de 1990, el déficit debió sobrepasar el millón de unidades en 2003 (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005). Acerca de este tema dice un economista cubano: “La vivienda [es] el problema social más grave que afecta al país... las necesidades acumuladas son substancialmente mayores [que las nuevas viviendas construidas] entre otras razones por el fuerte deterioro de las existentes” (Triana, 2000, p. 10). En la encuesta efectuada en la capital en el 2002, 16% de los entrevistados señaló el deterioro de la vivienda como el problema que más le afectaba, después del de ingresos y alimentación insuficientes; 22% se clasificó como pobre en vivienda y 19% como casi pobre (Ferriol, 2003; Atienza, 2004a, p. 262).

IV

¿Es Cuba un ejemplo de desarrollo integral para la región?

La introducción de Dhaynaut y Máttar a la obra *Política social y reformas estructurales; Cuba a principios*

del siglo XXI (Álvarez y Máttar, 2004) reafirma un correcto axioma cepalino: el crecimiento económico por sí solo es insuficiente; no crea de manera automática

¹⁸ En la Ciudad de La Habana, 43% de las viviendas estaba en estado regular o malo en 1999 y esta cifra subía a 75% en la parte vieja; en el total de la ciudad se informaba de problemas estructurales en el 59% de las viviendas (Pérez Villanueva, 2001).

¹⁹ Entre los desafíos identificados por Atienza está la necesidad de “estudios más específicos que permitan precisar la magnitud del déficit habitacional” (Atienza, 2004a, p. 263).

mayor equidad; pero tampoco se puede alcanzar el bienestar social en ausencia de crecimiento productivo sostenido, por lo cual es necesario articular ambos en un “desarrollo integral”; asimismo, señala los insatisfactorios resultados socioeconómicos de América Latina en la década pasada, que hacen necesario “encontrar nuevos equilibrios políticos, sociales y económicos que favorezcan una mejor protección social en un marco de equidad y desarrollo” (Dhaynaut y Máttar, 2004, pp. 11-13). Por su parte, Ferriol plantea que Cuba se presenta como “un caso interesante” de “crecer con justicia, por su tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales” con un modelo de desarrollo integral que, en las últimas cuatro décadas, ha avanzado en el bienestar social y la equidad, a pesar del colapso del campo socialista, la crisis subsiguiente y las restricciones externas (Ferriol, 2004a, pp. 58-59). En el capítulo final de la obra Dhaynaut y Máttar ratifican que “Los aportes...del caso cubano son de gran utilidad para la reflexión internacional sobre las posibilidades de lograr el desarrollo productivo con la equidad” (Dhaynaut y Máttar, 2004, p. 306).

Por su parte, García Molina sostiene que Cuba alcanzó de manera simultánea el crecimiento económico y la equidad social en 1959-1989 pero, debido a la crisis, el PIB cayó 33% entre 1989 y 1993, aunque aumentó a un promedio anual de 3,4% en 1998-2002; argumenta que aunque en este último trienio el ritmo de crecimiento disminuyó, ello se debió a factores exógenos (caída en el precio mundial del azúcar y el níquel, así como del turismo internacional, y daños infligidos por tres huracanes);²⁰ añade que en 2003 se elevó el ritmo de la tasa de crecimiento de Cuba, una indicación de dinamismo, y concluye que dicha tasa fue superior al promedio de 1,3% en América Latina, por lo que contrasta favorablemente con un escenario regional de “aplanamiento” y de un “sexenio perdido” (García Molina, 2004, pp. 44-48). Nótese que este análisis no ofrece cifras integradas para el período 1989-2003.

Este artículo ha aportado evidencia abundante que contradice la tesis de que Cuba ha logrado de manera simultánea el crecimiento económico y el desarrollo social en 1990-2003, así como la presentación del

modelo cubano como ejemplo de equilibrio entre metas económicas y sociales y de desarrollo integral para la región. A continuación se resumen las principales conclusiones sobre la evolución económica y social de Cuba y se termina con un análisis del supuesto equilibrio entre ambos elementos de la política cubana.

1. Resumen de la evolución económica

Las conclusiones siguientes rebaten la tesis de que Cuba es un modelo de desarrollo económico para la región:

i) La variación anual del PIB cubano promedió -1,4% en 1991-2000, la tasa más baja en América Latina y el Caribe; aunque el cambio del año base a precios constantes y la serie incompleta del PIB impiden un cálculo adecuado, he estimado que en 1991-2003 la tasa media fue de 0,5%, pero no es posible hacer comparaciones con la región; en 2003 probablemente no se había recuperado aún el nivel del PIB por habitante de 1989, de manera que Cuba ha perdido 14 años, en comparación con el “sexenio perdido” por la región.

ii) Aunque hay series diferentes sobre la inversión bruta, todas indican una merma importante en 1989-2003 y un severo proceso de descapitalización que afectará el crecimiento; el coeficiente de inversión cubano es bajo dentro del contexto regional.

iii) A pesar de la recuperación, las principales producciones agrícolas y manufactureras en 2003 aún estaban entre 20% y 89% por debajo del nivel de 1989; excepciones importantes son la producción de petróleo y níquel, pese a la reducción de la segunda en 2002 y 2003.

iv) El valor de las exportaciones en 2003 continuaba 70% por debajo del nivel de 1989 y el nivel de las importaciones era 43% inferior; las primeras siguen concentradas en los productos tradicionales mientras que las segundas indican una caída en la autosuficiencia alimentaria, la sustitución de importaciones y la industrialización; los términos de intercambio se deterioraron 56% en el período 1989-2003; el déficit de la balanza comercial de bienes en 2003 fue de 3.000 millones de dólares y exhibe una tendencia creciente desde 1995; la deuda externa aumentó 77% en 1989-2003; la inversión extranjera directa desembolsada en todo el período promedió solo 200 millones de dólares en 1991-2002 y se ha reducido posteriormente.

v) El turismo y las remesas constituyen las fuentes principales de divisas, pero no llegan a compensar las severas reducciones en los otros rubros.

²⁰ He demostrado que si bien los factores exógenos agravaron la situación, la desaceleración fue principalmente el resultado de un factor interno, la paralización de la reforma económica, un punto que también sostienen varios economistas cubanos (Mesa-Lago, 2003a).

2. Resumen de la evolución social

También se demuestra en este artículo que virtualmente todos los indicadores sociales se deterioraron durante la etapa peor de la crisis y, aunque varios habían recuperado en 2003 los niveles de 1989, otros aún estaban por debajo, mientras que algunos empeoraron sostenidamente:

i) Aunque no hay estadísticas oficiales de la incidencia de la pobreza, las estimaciones cubanas sobre la población urbana en riesgo exhiben un crecimiento de 6% a 20% entre 1988 y 2002; el índice de severidad de la pobreza en la población total era de 0,39-0,42 en 1995 y la incidencia de la pobreza de 61%-67% en el mismo año, mientras que de la población de la capital el 31% se consideraba pobre en 2002.

ii) Tampoco hay estadísticas oficiales de distribución del ingreso, pero estimaciones cubanas y extranjeras indican que esa distribución se ha vuelto más desigual, que el coeficiente de Gini aumentó de 0,22 en 1986 a 0,407 en 1999 y que la razón entre el quintil más rico y el quintil más pobre de ingreso creció de 3,8 a 13,5 en 1989-1999; los mercados segmentados y la recepción de remesas por parte de la población aumentan la desigualdad.

iii) La tasa de desempleo abierto oficial declinó de 8% a 2,3% en 1989-2003, pero estas cifras son dudosas: parecen incluir personas que no están empleadas, ya que estudian o reciben compensación por desempleo, y además encubren considerable subocupación; mis estimaciones gruesas sugieren una tasa de 21% en 2000 *versus* la tasa oficial de 5,4%; la expansión de empleo ha ocurrido fundamentalmente en los servicios, pero estos muestran las caídas más fuertes en la productividad (3,7 puntos entre 1991 y 2002), lo que es otro indicio de subutilización.

iv) Antes de la crisis, el racionamiento satisfacía las necesidades básicas de alimentación, pero en la actualidad solo cubre aproximadamente una semana de consumo y el resto del mes la población tiene que comprar en los mercados libres y las Tiendas Recaudadoras de Divisas a precios entre 4 y 49 veces más altos que los del racionamiento; hay cifras contradictorias sobre si en 2003 se habían recobrado los niveles nutricionales de 1989.

v) La tasa de matrícula en la educación elemental se mantuvo durante la crisis, mientras que en la enseñanza secundaria cayó, pero recuperó virtualmente su nivel de 1989. Por el contrario, la matrícula universitaria en 2003 todavía era 20% inferior al nivel de 1989; su disminución fluctuó entre 32% y 57% en carreras

clave para el desarrollo (agronomía, ciencias naturales y matemáticas, carreras técnicas), pero aumentó 343% en educación (aunque el número de estudiantes por maestro ya era el menor de la región) y 565% en humanidades y ciencias sociales; el intento de universalización de la educación superior en 2002-2003 plantea interrogantes serias sobre su eficiencia y resultados.

vi) En 1989 los niveles de salud cubanos eran los más altos de la región, pero la crisis tuvo un impacto adverso en casi todos, menos la mortalidad infantil que continuó su declive y en 2003 era la segunda más baja del continente; la tasa de mortalidad materna aumentó de 29 a 42 por cien mil nacidos vivos en 1989-2002, la tasa de mortalidad en la población de 65 años y más creció hasta 1996 y después bajó, pero en 2001 aún no había recuperado el nivel de 1989; los indicadores de morbilidad exhiben un desempeño mixto y ha disminuido la prevención mediante inmunización de enfermedades transmisibles; se ha deteriorado la calidad de los servicios de salud y de agua potable, y hay indicadores de ineficiencia como la reducción del índice de ocupación de camas y la persistente alta estancia hospitalarias.

vii) La población cubana es la segunda más envejecida en la región, pero tiene edades de retiro entre las más bajas y ocupa el segundo lugar en esperanza de vida; esto acarrea períodos de retiro más largos y un costo que en 2003 fue de 6,5% del PIB y sigue creciendo; la contribución de 12% para las pensiones es aportada por las empresas (solo 2% de los empleados cotiza) y es insuficiente para cubrir los gastos; el déficit es financiado por el Estado y aumentó de 1,3% a 2,3% del PIB entre 1986 y 2003; para equilibrar el sistema a largo plazo habría que aumentar la contribución entre 39% y 86% de la nómina; la pensión real se redujo a la mitad en el período; la asistencia social solo cubre a 1,7% de la población, aunque un mínimo de 20% de ella es considerada población en riesgo o pobre; el programa de retiro para las fuerzas armadas y el Ministerio del Interior tiene condiciones y beneficios mucho más ventajosos que el sistema general y equilibrarlo tomaría 118% del salario.

viii) La vivienda es el problema social más grave en Cuba; aunque no hay una serie estadística sistemática, la construcción de viviendas por cada mil habitantes promedió 6,1 en 1981-1989, cayó a 2,8 en la etapa peor de la crisis y aumentó a 4,5 en 1995-2003 (2,2 en el último año), aún muy por debajo del promedio de la década de 1980; hay cifras contradictorias sobre el déficit habitacional, pero es probable que haya sobrepasado el millón de unidades en 2003.

3. La falta de equilibrio entre lo social y lo económico

Hemos mostrado la preeminencia, con frecuencia excesiva, dada en Cuba a lo social por sobre lo económico, con resultados adversos. En Álvarez y Máttar (2004) se alude a este problema, aunque desde puntos de vista divergentes. Ferriol (2004a, pp. 59 y 88) afirma que uno de “los objetivos centrales [de la política cubana] ha sido el mejoramiento del bienestar social y la equidad, en ocasiones incluso posponiendo metas en la esfera económica, [pero que] para disminuir los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad se requiere lograr avances en las condiciones económicas, pues el crecimiento también es condición necesaria para el desarrollo social”. García Molina (2004, p. 19) plantea que a comienzos del siglo XXI “Cuba enfrenta el desafío de lograr la sustentabilidad económica de los resultados sociales alcanzados durante las últimas décadas” y sugiere de manera no clara que “esta situación ha propiciado un insuficiente crecimiento del producto”. Por el contrario, Dhaynaut y Máttar argumentan que si bien “el balance entre las metas sociales y económicas no siempre ha resultado equilibrado”, ha habido “una fuerte capacidad de adaptación de las políticas a fin de limitar los efectos adversos” y concluyen que la estrategia cubana “se basa en una evaluación constante... a fin de alcanzar simultáneamente resultados en... equidad, desarrollo y bienestar” (Dhaynaut y Máttar, 2004, pp. 305-307).

En un trabajo anterior demostré que el excesivo énfasis de la política cubana en los objetivos sociales —especialmente en los períodos 1966-1970 y 1986-1990— en desmedro de los económicos, provocó desequilibrio y efectos perjudiciales (Mesa-Lago, 2002). Este artículo llega a las mismas conclusiones para el período 1991-2003, como resultado de:

- i) la prioridad dada a la creación de empleo al precio de una caída en la productividad laboral;
 - ii) el plan de universalizar la educación superior, con énfasis en las humanidades, las ciencias sociales y la educación —a pesar de que Cuba tiene ya hace tiempo la tasa de estudiantes por maestro más baja de la región, mientras que las carreras fundamentales para el desarrollo han sufrido mermas considerables— y sin contemplar la necesidad de dar empleo productivo a los graduados;
 - iii) el costoso esfuerzo para continuar con la reducción de la mortalidad infantil —aunque Cuba ya logró hace años la tasa más baja de la región y la segunda del continente— mientras hay carencias graves en alimentación, vivienda, infraestructura de agua potable y saneamiento, etc.;
 - iv) la resistencia a cerrar hospitales innecesarios (especialmente en ginecología y pediatría) o convertirlos en asilos para ancianos, a pesar de la caída en el índice de ocupación de camas hospitalarias;
 - v) el mantenimiento de edades de retiro de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres (las más bajas en la región después de Haití), a un costo enorme y creciente de las pensiones de seguridad social y reduciendo recursos para la inversión y el crecimiento, y
 - vi) la subsistencia de subsidios de los precios y la absoluta gratuidad de los servicios sociales, independientemente del ingreso, lo cual resulta en subsidios a grupos de alto ingreso, en vez de crear un sistema universal de asistencia social focalizado en la población pobre.²¹
- Hasta aquí mi evaluación. Las políticas económicas y sociales necesarias para mejorar la situación actual serían tema para otro artículo

Bibliografía

- Álvarez, E., y J. Máttar, coords. (2004): *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/7/LCMEXG7/L2091-AE.pdf>.
- Añé, L. (2000): Cuba: reformas, recuperación y equidad, documento presentado al Simposio sobre reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe, Cali, inédito.
- Atienza, A. (2004a): La vivienda, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, Méxi-

co, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, julio.

(2004b): Los servicios sociales de agua y saneamiento, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de

²¹ Ferriol (2004b, p. 148) plantea con acierto que los subsidios de precios a través del racionamiento se otorgan a todas las personas, independientemente de su ingreso, lo cual implica una ineficiencia de la política social que aumenta la desigualdad en el ingreso.

- la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, julio.
- _____. (2004c): Estudio de caso: el centro histórico de La Habana, un modelo de integración económica y social, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, julio.
- Brundenius, C. (2002) Cuba: retreat from entitlement?, en C. Abel y C. Lewis (comps.), *Exclusion and Social Engagement: Social Policy in Latin America*, Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Castro Ruz, Fidel (2003): Discurso pronunciado en el acto de inauguración del nuevo curso escolar, 2003-2004, *Granma*, La Habana, 10 de septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): La economía cubana, reformas estructurales y desempeño en los noventa, LC/MEX/R.621, segunda edición, México, D.F., Fondo de Cultura Económica
- _____. (2000a): *La economía cubana, reformas estructurales y desempeño en los noventa*, segunda edición, LC/G.2020/Rev.1, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____. (2000b): *Equidad, desarrollo y ciudadanía (versión definitiva)*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- _____. (2000c): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*, LC/G.2123-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.138.
- _____. (2001): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- _____. (2002): Cuba: evolución económica durante 2001, LC/MEX/L.525, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 6 junio.
- _____. (2003a): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*, LC/G.2223-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186.
- _____. (2003b): Cuba: evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003, LC/MEX/L.566, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 24 julio.
- _____. (2004): Cuba: evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004, LC/MEX/L.622, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 13 agosto.
- Comité Estatal de Estadísticas (1991): *Anuario estadístico de Cuba, 1989*, La Habana.
- Dhaynaut, B. y J. Máttar (2004): Conclusiones generales y perspectivas, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- Donate, R. (1995): Preliminary analysis of retirement programs for personnel of the Ministry of the Armed Forces and of the Ministry of Interior of the Republic of Cuba, *Cuba in Transition*, vol. 5, Washington, D.C., Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE).
- Espina, M. (2003): Efectos sociales del ajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización de la sociedad cubana, documento presentado al Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Dallas, inédito.
- Fabienke, R. (2001): Labour markets and income distribution during crisis and reform, en C. Brundenius y J. Weeks (comps.), *Globalization and Third World Socialism: Cuba and Vietnam*, Houndmills, Reino Unido, Palgrave.
- Ferriol, A. (2003): Acercamiento al estudio de la pobreza en Cuba, documento presentado al Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Dallas, inédito.
- _____. (2004a): Política social y desarrollo: una aproximación global, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- _____. (2004b): La alimentación, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- García Díaz, M. (2004): *La economía cubana: estructuras, instituciones y tránsito al mercado*, Granada, Universidad de Granada.
- García Molina, J.M. (2004): Reformas económicas, políticas macroeconómicas y desempeño económico reciente, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- Grynspar, R., E. Álvarez y B. Moro (2004): Prólogo, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- Informe de Cuba (1997): Proyecto efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre niveles de pobreza, La Habana, segunda versión, octubre.
- Mesa-Lago, C. (2002): *Buscando un modelo económico para América Latina ¿Mercado, socialista o mixto?: Chile, Cuba y Costa Rica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- _____. (2003a): *La economía y el bienestar social en Cuba a comienzos del siglo XXI*, Madrid, Editorial Colibrí.
- _____. (2003b): La seguridad social en Cuba en el periodo especial: diagnóstico y sugerencias de políticas en pensiones, salud y empleo, en L. Witte (comp.), *La seguridad social en Cuba*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Mesa-Lago, C. y J. Pérez-López (2005): *Cuba's Aborted Reform: Socioeconomic Effects, International Comparisons and Transition Policies*, Gainesville, University of Florida Press, en prensa.
- MINSAP (Ministerio de Salud Pública) (1995 a 2003): *Anuario estadístico de salud*, La Habana, Dirección Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.sld.cu/anuario>.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2004a): *Economically Active Population Estimates and Projections, 1950-2010*, Ginebra. Disponible en: www.ilo.org/public/english/bureau/stat/portal/index.htm.
- _____. (2004b): *Panorama laboral*, Lima. Disponible en: www.laborsta.ilo.org.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas) (1998): *Anuario estadístico de Cuba, 1996*, La Habana.
- _____. (2001): *Anuario estadístico de Cuba, 2000*, La Habana.
- _____. (2002): *Anuario estadístico de Cuba, 2001*, La Habana.
- _____. (2003): *Anuario estadístico de Cuba, 2002*, La Habana.
- _____. (2004): *Anuario estadístico de Cuba, 2003*, La Habana.
- OPS (Oficina Panamericana de la Salud) (2004): *Indicadores básicos: situación de salud en las Américas*, Washington, D.C.
- Pérez Izquierdo, V. (2004a): La educación, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- _____. (2004b): La salud, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios*

- del siglo XXI, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- _____. (2004c): El empleo y sus implicaciones en el modelo cubano de desarrollo, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- Pérez Villanueva, O.E. (2001): Ciudad de La Habana, desempeño económico y situación social, *La economía cubana en el 2000*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana/Fundación Friedrich Ebert.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990 a 2004): *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, Oxford University Press.
- Quintana, D., A. Nova y otros (1995): Mercado agropecuario: ¿apertura o limitación?, *Cuba: Investigación económica*, N° 4, La Habana, Instituto Nacional de Investigación Económica (INIE), diciembre.
- Ramos, M. (2004): La seguridad y la asistencia sociales, en E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.
- Rodríguez, J.L. (2002): Informe sobre los resultados económicos del 2002 y el Plan Económico Social de 2003, *Granma*, La Habana, 26 de diciembre.
- _____. (2003): Informe sobre los resultados económicos de 2003 y el Plan Económico Social de 2004, *Granma*, La Habana, 26 de diciembre.
- _____. (2004): Informe a la Asamblea Nacional sobre los resultados económicos de 2004 y el Plan Económico Social para 2005, *Granma*, La Habana, 24 de diciembre.
- Sixto, F. (2003): Una evaluación de cuatro décadas de la atención de salud en Cuba, en L. Witte (comp.), *La seguridad social en Cuba*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Togores, V. (1999): Efectos sociales de la crisis y el ajuste económico en los 90s, *Balance de la economía cubana a finales de los 90s*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- _____. (2004): Ingresos monetarios de la población, cambios en la distribución y efectos sobre el nivel de vida, *15 años del Centro de Estudios de la Economía Cubana*, La Habana, Editorial Félix Varela.
- Togores, V. y A. García Álvarez (2003): Consumo, mercados y dualidad monetaria en Cuba, *Economía y desarrollo*, edición especial, La Habana, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, diciembre.
- Triana, J. (2000): La economía cubana en 1999, *La economía cubana: coyuntura, reflexiones y oportunidades*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana/Fundación Friedrich Ebert.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1999): *Anuario estadístico de la UNESCO, 1999*, París.
- _____. (2004): Estadísticas; <http://www.stats.uis.unesco.org/eng>.

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.cl
www.cepal.org

www.eclac.cl
www.eclac.org



- 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 social de América Latina 2004, LC/G.2259-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en www.cepal.org

En la edición 2004 del *Panorama social de América Latina* se analizan las importantes transformaciones demográficas registradas en las últimas décadas en la región, se examina la situación socioeconómica de la juventud latinoamericana, se reseñan las directrices y las normativas institucionales y programáticas de las políticas orientadas a los jóvenes y se describen los cambios en la estructura de los hogares y el papel que desempeñan las familias. Como es habitual, se presentan asimismo las tendencias recientes en materia de pobreza y distribución del ingreso en los países latinoamericanos.

En el primer capítulo figuran proyecciones de la magnitud de la pobreza y de la indigencia en el 2003 y el 2004. A partir de ellas, se concluye que el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde 1997, incluso con un leve deterioro en el 2003. Sin embargo, el mayor crecimiento económico proyectado para el 2004 permite prever que numerosos países seguirán en condiciones de cumplir la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad en el año 2015.

Con respecto a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región del planeta con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa incluso que se ha acentuado la concentración del ingreso. Por consiguiente, es imperioso el desarrollo de políticas distributivas que apunten a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los estratos de menores recursos, tanto mediante el fortalecimiento de las redes de protección social como a través de la adopción de un modelo de producción más inclusivo.

El capítulo segundo aborda las grandes transformaciones demográficas en América Latina y el Caribe recoge parte importante del trabajo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en particular el realizado de conformidad con los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994). En este capítulo se analizan la transición demográfica y el envejecimiento de la población, la fecundidad, la mortalidad, la migración internacional y el desarrollo, la migración interna, la distribución espacial de la población y las repercusiones de todos estos fenómenos en las políticas públicas, la equidad social y el ejercicio de los derechos humanos.

El capítulo tercero de esta edición del *Panorama social de América Latina* está dedicado a un análisis de la situación social de los jóvenes, producto de un estudio conjunto de la CEPAL y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). En él se examina una amplia gama de dimensiones de la realidad de los jóvenes latinoamericanos, entre las que destacan su dinámica demográfica, su inserción laboral, la organización familiar en la que se encuentran

inmersos y su acceso a la salud y a la educación. Asimismo, se analizan distintos aspectos de la participación de la juventud y las características de sus consumos culturales. Se advierte que los jóvenes latinoamericanos viven hoy con mayor dramatismo que el resto de la población una serie de paradojas que crean tensiones, entre las que destacan el mayor acceso a la educación con menores posibilidades de empleo, el mayor acceso a la información con menor acceso al poder y las mayores expectativas de autonomía con menores posibilidades de concretarla, a todo lo cual se suma el hecho de que sus mayores aptitudes para el sistema productivo van acompañadas de la exclusión de éste.

En el cuarto capítulo se avanza en el análisis de los cambios en las estructuras familiares y sus vínculos con el bienestar en América Latina. La familia sigue desempeñando una importante función de apoyo y protección como consecuencia de la limitada cobertura social que caracteriza a los países de la región, en especial frente al desempleo, la enfermedad, la vejez y la migración, por lo cual la familia sigue siendo un recurso estratégico en términos de bienestar. En este capítulo se hace referencia también a la creciente importancia que se asigna a la familia en los nuevos enfoques aplicados en la formulación de políticas sociales, sobre todo de las destinadas a superar la pobreza.

En esta oportunidad, el capítulo quinto, dedicado a la agenda social, contiene un análisis de los principales resultados de una encuesta sobre los programas nacionales orientados a la juventud, realizada por la CEPAL entre organismos gubernamentales encargados de las políticas públicas destinadas a los jóvenes en América Latina. El objetivo del estudio era examinar, desde la perspectiva de esos organismos oficiales, las directrices y las normativas institucionales y programáticas que sirven de base a las políticas pertinentes y conocer la percepción de las autoridades nacionales sobre la situación de los jóvenes y sus problemas específicos. Al respecto, se observa un panorama bastante heterogéneo en cuanto a la capacidad de respuesta de los gobiernos ante los problemas de la juventud. Las medidas programáticas adoptadas dejan en evidencia distintos paradigmas, a veces superpuestos, y una escasa articulación con los mecanismos institucionales más adecuados para orientar la formulación y el desarrollo de políticas específicas para los jóvenes.

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004, LC/G.2269-P/E, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.32, CEPAL, Santiago de Chile, marzo del 2005, 162 páginas.

La entrada de inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe registró un incremento en el 2004, por primera vez desde 1999. La afluencia de inversiones superó los 56.400 millones de dólares, cifra mucho mayor que los 39.100 millones que ingresaron en el 2003 y que representa un aumento del 44%. Esta evolución es muy positiva para la región, dado que puede ser el comienzo de un nuevo período de auge sostenido de las inversiones, pero no significa que los países de la región hayan resuelto sus problemas relacionados con los escasos beneficios que les reporta la operación de empresas transnacionales en su territorio. Además, en términos generales, las inversiones extranjeras son cualitativamente insuficientes. Por lo tanto, para que la presencia de las empresas transnacionales aporte más beneficios a los países de la región estos tendrán que perfeccionar las políticas e instituciones nacionales establecidas con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales sobre inversiones, ofrecer incentivos que atraigan IED y evaluar los efectos de las políticas sobre la materia.

El informe de este año se centra fundamentalmente en las estrategias de inversión motivadas por la búsqueda de mercados que aplican las empresas transnacionales en la región. El segundo capítulo está dedicado a lo ocurrido en este campo en Brasil. Este país es uno de los principales receptores de IED, en su mayor parte de esta naturaleza, y ha empezado a demostrar interés por atraer inversiones de otro tipo, sobre todo inversiones motivadas por la búsqueda de eficiencia, que se traducen en exportaciones. En el tercer capítulo se analiza lo ocurrido en el sector de la electricidad en el Cono Sur. Durante el auge de las inversiones en el decenio de 1990, este sector se caracterizó por recibir inversiones que buscan mercados; estas no contribuyeron lo suficiente a ampliar la capacidad existente, lo que incidió en la crisis verificada en esta rama de actividad. En el análisis se sugiere que la adopción de medidas subregionales de desarrollo de este sector podría ayudar a atraer IED de nuevos interesados, entre otros, empresas petroleras, mediante la integración de actividades en los sectores del gas y la electricidad.

Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004, LC/G.2264-P/B, Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: E/S.05.II.G.1, CEPAL, Santiago de Chile, abril del 2005, 484 páginas.

La edición 2004 del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* contiene una selección de las principales series estadísticas sobre la evolución económica y social de los países de la región. Representa un esfuerzo de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, orientado a homogeneizar las cifras y a hacerlas internacionalmente comparables.

A partir de la edición del 2002, el *Anuario* se ha difundido también en formato electrónico, en un disco compacto de datos. En este último se incluyen cuadros en formato Excel, que reportan las series completas a partir de 1980, con el objeto de facilitar el análisis de la información.

Con relación a la edición 2003, no se han introducido modificaciones en la estructura. Los cuadros del capítulo de Balanza de Pagos mantienen su presentación en la versión analítica recomendada en la quinta edición del *Manual de balanza de pagos*, publicada por el Fondo Monetario Internacional en 1993.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que representan una visión resumida de cada área de interés y que constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis especializados. En este conjunto de indicadores se han incluido los que se emplean en las evaluaciones regionales periódicas del proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe que realiza la Secretaría de la CEPAL.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite su utilización para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos aparecen cifras referidas a un mismo tema, ordenadas de manera que se facilita la comparación entre países y entre estos y los totales o promedios, con excepción de los cuadros de balanza de pagos y cuentas nacionales.

Aunque en la actualidad 33 países latinoamericanos y del Caribe son miembros de la Comisión, los cuadros en que se presentan totales regionales por lo general corresponden a la suma de datos referentes a 25 países. En este sentido, cabe señalar que las estadísticas de los países del Caribe son menos completas, por lo que la cobertura regional varía según el área temática que se aborda. Al respecto, se siguen haciendo esfuerzos por superar esta situación y se espera contar en el mediano plazo con información completa, al

menos sobre los sistemas estadísticos de síntesis macroeconómica, como las cuentas nacionales, la balanza de pagos y el comercio exterior.

Los indicadores de la primera parte del *Anuario* corresponden, en general, a los años 1990 y 1995, y al período comprendido entre 1995 y 2003. Cuando los datos no están actualizados, se presenta el último año disponible para cada país. Algunos de los indicadores basados en información censal se consignan solo en torno a los años en que se han efectuado los censos respectivos. Las series estadísticas de la segunda parte, tanto las de origen nacional o estimaciones regionales, presentan datos de los años 1990 y 1995 y el período comprendido entre 2000 y 2003.

En el Anexo, se publican estimaciones preliminares del año de edición del *Anuario*. Esta información fue recopilada en la preparación del *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004*, con el objetivo de proveer información oportuna sobre la evolución macroeconómica de los países de la región. Al respecto, cabe formular la siguiente precisión: por tratarse de estimaciones basadas en la recopilación y análisis de datos de varias fuentes nacionales, en ciertos casos las cifras de los últimos años pueden acusar pequeñas diferencias con la información oficial presentada en los cuadros del *Anuario*.

Libros institucionales

Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe LC/G.2331, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio del 2005, 335 páginas.

En septiembre del 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de 147 países y 42 ministros y jefes de delegación se reunieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas para emprender la tarea de determinar cómo mancomunar sus voluntades y su compromiso de realizar un esfuerzo conjunto para revitalizar la cooperación internacional destinada a los países menos desarrollados y, en especial, a combatir decisivamente la pobreza extrema.

En esa oportunidad, se identificaron objetivos que apuntan a la lucha contra la pobreza y el hambre, la reversión del deterioro ambiental, el mejoramiento de la educación y la salud, y la promoción de la igualdad entre los sexos, entre otros. Además, quedó de manifiesto que, dado que la falta de desarrollo es un problema que atañe y preocupa al mundo todo y no solo a los países menos desarrollados, el establecimiento de una alianza que enriquezca y revitalice la cooperación internacional, haciéndola más adecuada y efectiva, debía ser uno, no el menos importante, de los ocho objetivos seleccionados. Así quedaron estructurados los objetivos de desarrollo del Milenio.

Los objetivos tienen un fuerte sustento en la visión integral derivada de los acuerdos suscritos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990 y forman parte de la Declaración del Milenio, de alcance aun más amplio, en la que se propone, entre otros temas importantes, el desarrollo de consensos en torno a temas de fundamental importancia como la paz, la seguridad y el desarme, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Los objetivos fueron establecidos con la mayor claridad posible y se acordaron, asimismo, metas cuantificadas, en las que se indica el nivel que debían alcanzar en 2015 las principales variables económicas y sociales que reflejan los objetivos aprobados. También se convino en examinar periódicamente los adelantos logrados, tratando de evitar así que todo el esfuerzo se desvanezca con el paso del tiempo.

Hemos llegado a uno de los hitos de ese necesario examen, que la Asamblea General de las Naciones Unidas prevé celebrar en septiembre del 2005. Para facilitar su labor, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el 21 de marzo de este año un informe titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad, y derechos humanos".

En dicho informe, tras recordar los problemas que enfrenta la deseada construcción de un futuro común para todos los pueblos del orbe, el Secretario General señala que "...debemos contemplar los objetivos de desarrollo del Milenio como parte de un programa de desarrollo aún más amplio. A pesar que han sido objeto de numerosas actividades de seguimiento tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, es obvio que los objetivos no representan por sí mismos un programa de desarrollo completo. No abarcan directamente algunas cuestiones más generales que se trataron en las conferencias del decenio de los noventa, ni abordan las necesidades particulares de los países en desarrollo de ingresos medios ni las cuestiones de la desigualdad creciente ...".

Los países también recibirán, para su consideración, el informe que el Proyecto del Milenio presentó al Secretario General. Además de ambos informes, los representantes de América Latina

y el Caribe tendrán a su disposición un panorama más detallado de la situación regional, en la que se consideran sus especificidades. Esto les permitirá participar en los debates que tendrán lugar en la próxima Asamblea General con mayor información, lo que les facilitará la tarea de velar por que los puntos de vista de nuestros países estén adecuadamente considerados. Ese panorama es el que estamos presentando aquí.

El mencionado no es el único propósito de este informe, pero es sin duda el más inmediato. Para conseguirlo se han aunado los esfuerzos de todos los organismos internacionales que tienen presencia en la región. A la Secretaría de la CEPAL le ha cabido la honrosa tarea de coordinar esos esfuerzos. Se responde así a la reconocida conveniencia de contar con una visión sistémica e integrada, elaborada por todos los organismos.

En este texto también se destacan las diferencias entre los países en la consecución de los objetivos y, en todos los casos posibles, se examinan las diferencias en la evolución de distintos segmentos de la población, lo que ayuda a comprender qué áreas requieren redoblados esfuerzos para que el progreso llegue a todos. A esto se suma un análisis integrado de los factores macroeconómicos, incluidos los fiscales, en su relación con el objetivo de combatir la pobreza.



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 2005 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 (2005-2006) son de US\$ 50 para la versión española 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 2005 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 (2005-2006) 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*

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004, 169 p.*
Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean, 2004, 168 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004, 358 p.*
Economic survey of Latin America and the Caribbean 2003-2004, 336 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004, 168 p.*
Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 2004, 166 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe/bilingual), 2004, 500 p.*
- *Panorama social de América Latina, 2004 (en preparación).*
Social panorama of Latin America, 2004 (forthcoming).

- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, 240 p.
Latin America and the Caribbean in the world economy, 2002-2003, 238 p.

Libros de la CEPAL

- 82 *Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma*, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 81 *Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes*, José Antonio Ocampo et Juan Martin (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, 2004, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, 2004, Álvaro Bello, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, 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*, 2003. Daniela Simioni (comp.), 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*, 2003, Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), CEPAL/Michigan State University, 590 p.
- 70 *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, 2002, 80 p.
- 70 *Meeting the millennium poverty reduction targets in Latin America and the Caribbean*, 2002, ECLAC/IPEA/UNDP, 70 p.
- 70 *L'objectif du millénaire de réduire la pauvreté en Amérique Latine et les Caraïbes*, 2002, 85 p.
- 70 *Rumo ao objetivo do milenio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe*, 2002, 81 p.
- 69 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, 2002, John Durston, 156 p.
- 68 *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, 2002, 251 p.
- 68 *The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities*, 2002, 248 p.
- 67 *Growth with stability, financing for development in the new international context*, 2002, 248 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory*. José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- 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 Martin (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 Guaipatín (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 Martin (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 Martin (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.
- Territorio y competitividad en la agroindustria en México. Condiciones y propuestas de política para los clusters del limón mexicano en Colima y la piña en Veracruz*, Enrique Dussel Peters, CEPAL/Plaza y Valdés, México, 2002.

Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica, Margarita Flores y Fernando Rello, CEPAL/Plaza y Valdés, México, 2002.

Eqüidade, desenvolvimento e cidadania, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, Brasil, 2002.

Crescimento, emprego e eqüidade; O Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe, Barbara Stallings e Wilson Peres, CEPAL/Editor Campus, Brasil, 2002.

Crescer com Estabilidade, O financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, Brasil, 2002.

Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe, Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2002.

Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina, Rudolf M. Buitelaar (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2002.

Cuadernos de la CEPAL

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, 2004, Flavia Marco (coord.), 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*, 2004 Alberto Bull (comp.), 198 p.

87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, 2003, Alberto Bull (comp.), 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

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.

Boletín demográfico / *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.

Publicado desde 1968, el Boletín 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.

Published since 1968, the Bulletin 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

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

Vea el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.eclac.cl/publicaciones

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

Vol. 42

Mayo 2005

N° 125

INDICE/ CONTENTS

INCOME, WEALTH, AND SOCIALIZATION IN ARGENTINA <i>Daniel Lederman</i>	3
ESTIMANDO LA DEMANDA RESIDENCIAL POR ELECTRICIDAD EN CHILE: EL CONSUMO ES SENSIBLE AL PRECIO <i>José Miguel Benavente, Alexander Galetovic, Ricardo Sanhueza, Pablo Serra</i>	31
EFFECTOS DINÁMICOS DE LA POLÍTICA FISCAL <i>Rodrigo A. Cerda, Hermann González Luis Felipe Lagos</i>	63
EL TRAMO CORTO DE LA ESTRUCTURA A PLAZO COMO PREDICTOR DE EXPECTATIVAS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN COLOMBIA <i>Luis E. Arango, Luz Adriana Flórez, Angélica M. Arosemena</i>	79
THE BEHAVIOR OF INTEREST RATE DIFFERENTIALS UNDER SHIFTING EXCHANGE RATE REGIMES: THE EXPERIENCE OF CHILE, COLOMBIA AND ISRAEL <i>Carlos A. Ibarra</i>	103

SIMPOSIO SOBRE ECONOMIA ESPACIAL II

SYMPOSIUM ON SPATIAL INEQUALITY IN LATIN AMERICA <i>Ravi Kanbur, Luis F. López-Calva Anthony J. Venables</i>	133
MEASURING THE IMPACT OF ASSET COMPLEMENTARITIES: THE CASE OF RURAL PERÚ <i>Javier Escobal, Máximo Torero</i>	137
INCOME, MORTALITY, AND LITERACY DISTRIBUTION DYNAMICS ACROSS STATES IN MEXICO: 1940-2000 <i>Rodrigo García-Verdú</i>	165
RESÚMENES EN ESPAÑOL	193

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 2005 (SEMESTRAL)

Chile	\$	9.000
América Latina	US\$	30 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	40 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:
Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía
Oficina de Publicaciones
Casilla 76, Correo 17, Santiago
CHILE
Teléfonos: 354-4314; 354-4312 y FAX 56-2-5536472
echamorr@facepuc.cl
Dirección WEB: www.cuadernosdeeconomia.cl

Cuadernos de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile
Derechos reservados
Inscripción N° 63.967

(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)



socialismo
y participación 99
ABRIL 2005

Jorge Bernedo
UNA PROPUESTA ALTERNATIVA PARA
GENERAR EMPLEO

Heraclio Bonilla
DESARROLLO, LUCHA POLÍTICA Y PRÁCTICAS
RELIGIOSAS EN LOS ANDES

Orlando Fals Borda
PARA CREAR FUTURO, REFLEXIONES SOBRE
GRUPOS ORIGINARIOS

César Ferrari
COMERCIO, APERTURA, ALCA Y ECONOMÍAS
ANDINAS

Fernando Teillier
EXCLUSIÓN Y SISTEMA POLÍTICO

Ernesto Pollitt
ACERCA DE LAS AGENDAS DE
INVESTIGACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL.

José Sánchez Parga
SIN (CRECIENTE) DESIGUALDAD NO HAY
CRECIMIENTO ECONÓMICO

Jorge Frisancho / POEMAS

Piero Quijano / PINTURAS

CEDEP

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17.
Teléfono: (511) 460-2855 / 463-0099
Fax: (511) 461-6446
E-mail: cedep@cedep.org
Web: www.cedep.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

Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

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 VI

Número 16

septiembre-diciembre de 2004

DOSSIER: ARGENTINA, LAS TRES CARAS DE LA MONEDA

Crisis, peronismo, desocupados

Pierre Salama

El péndulo argentino. Del desastre social a la recuperación económica

El reconocido autor e investigador francés dilucida las circunstancias en que se produjo la extraordinaria crisis económica de la Argentina de los años recientes y su posterior proceso de recuperación.

Pierre Salama

Las vías trucas. Dimensiones y tensiones del conflicto de desocupados en Argentina

Una aproximación a las dimensiones de la experiencia de los llamados piqueteros y las tensiones y marcos comunes en la organización y movilización de desocupados.

Maristella Svampa y Sebastián Pereyra

Peronismo: evolución e identidad. Continuidades y rupturas en el imaginario político de tres generaciones

Análisis de la evolución del imaginario político de tres generaciones de peronistas, definidas en función de sus experiencias políticas.

Ania Tizziani

TEORÍA

El problema de gobernar. Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional

El autor analiza las exigencias del estado de derecho, el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo de la capacidad de gobernabilidad como apremios de todo buen gobierno.

José G. Vargas

ÁMBITO

Movilidad laboral y género. Apuntes sobre el fenómeno en la zona metropolitana de Monterrey

El autor comparte sus conclusiones en torno a algunos efectos de la reestructuración económica en el devenir laboral de los profesionistas en activo en el gran perímetro conurbado de Monterrey.

Mario Alberto Jurado

MEMORIA VIVA

Los desafíos del marxismo

Contra todo pronóstico, el marxismo no ha muerto. Más podrá mantenerse vivo a condición de que se renueve.

Michel Löwy

Entrevistado por Esthela Gutiérrez Garza

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

De la agenda UNESCO

Leopoldo Zea: el filósofo del entendimiento

Victor Urquidí: conjurar la mala herencia

Mario Nieves

Suscripciones: en México \$ 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@ccr.dsi.uanl.mx. Internet: www.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/index.html

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Enrique Casares Gil (UAM-A), Gonzalo Castañeda (UDLA-P), Gerardo Esquivel (Colmex), Julio López Gallardo (UNAM), Lorenza Martínez (Banxico), Juan Carlos Moreno Brid (CEPAL), Antonio Noriega Muro (Universidad de Guanajuato), Sangeeta Pratap (ITAM) Graciela Teruel (UIA).
CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larrain, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Fausto Hernández Trillo
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXXII (1)

México, Enero-Marzo de 2005

Núm. 285

PERSPECTIVA ECONÓMICA

Felipe Larrain B. *Flotar o dolarizar: ¿Qué nos dice la evidencia?*

ARTÍCULOS

Germán Coloma *Fusiones horizontales que reducen los precios*

Gerardo Marcelo Martí *Argentina y su inserción en el mundo financiero a fines de 1890. El Sistema de Bancos Garantizados*

Mónica Gómez *La emisión de billetes y la maximización de ganancia. El comportamiento del Banco Nacional de México a comienzos del siglo XX (1900-1910)*

Liliana Meza González *Mercados laborales locales y desigualdad salarial en México*

NOTAS Y COMENTARIOS

Claudio A. Bonilla y Leonardo A. Gatica *Economía política neoclásica y la América Latina. Una mirada a la bibliografía*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$275.00. Número suelto \$90.00.

Precios para otros países (dólares)

	<i>Suscripciones</i>	<i>Número suelto</i>
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00
Sudamérica y España	90.00	30.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 52 27 46 71, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (e-mail): trimestre@fce.com.mx

Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fondodeculturaeconomica.com>

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. 44 Octubre-Diciembre de 2004 N° 176

SEBASTIÁN ETCHEMENDY: España: Un modelo estatista de liberalización económica.

DANIEL CHUDNOVSKY, ANDRÉS LÓPEZ, GERMÁN PUPATO Y GASTÓN ROSSI: Sobreviviendo en la Convertibilidad, Innovación, empresas transnacionales y productividad en la industria manufacturera.

JOSÉ MAURICIO DOMINGUES Y MARÍA MANEIRO: Revisitando a Germani: La interpretación de la modernidad y la teoría de la acción.

JUAN CARLOS GARAVAGLIA: El despliegue del estado en Buenos Aires: de Rosas a Mitre.

JORGE R. DE MIGUEL: De La Torre y la reforma política argentina: la cuestión electoral y los partidos políticos.

INFORMACION INSTITUCIONAL

Premio IDES "Contribución al Debate de la Agenda para el Desarrollo".

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 and 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, Africa 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

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. 44 Enero-Marzo de 2005 N° 176

EDUARDO MÍGUEZ: "El fracaso argentino". Interpretando la evolución económica en el "corto siglo XX".

GERMÁN LODOLA: Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001).

MARTÍN CAMPOS: El cierre de la Caja de Conversión en 1929. Una decisión de política económica.

ROY HORA: Del comercio a la tierra y más allá: los negocios de Juan José y Nicolás de Anchorena (1810-1856).

DEBATES

¿Acaso el dólar está muriendo? Una discusión acerca del nuevo Bretton Woods.

JAVIER FINKMAN: La resurrección de Bretton-Woods. Introducción al debate.

MICHAEL P. DOOLEY, DAVID FOLKERTS-LANDAU Y PETER GARBER: El sistema de Bretton Woods resucitado.

BARRY EICHENGREEN: Desequilibrios globales y las lecciones de Bretton Woods.

CRITICA DE LIBROS - INDICE DEL VOLUMEN 44, N° 173 A 176.

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 and 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, Africa 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

Nº 97 Verano 2005

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

Hacia la economía del conocimiento:
El camino para crecer con equidad en el largo plazo *Nicolás Eyzaguirre, Mario Marcel,
Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman*

Productividad, desigualdad y capital humano:
Los complejos desafíos de Chile *Harald Beyer*

Algunas aplicaciones de economía ambiental en Chile *Raúl O'Ryan, Manuel Díaz
y Andrés Ulloa*

Cambios en la industria de los supermercados:
Concentración, hipermercados, relaciones con proveedores
y marcas propias *Loreto Lira*

La convocatoria a la intervención militar en Chile
en la guerra civil de 1891 *Alejandro San Francisco*

Escisión de la ética en privada y pública *Jorge Peña Vial*

Rawls y el liberalismo *Thomas Nagel*

Hegel como pensador conservador *Roger Scruton*

Retrato de Octavio Paz *Enrico Mario Santí*

Gallagherías *Arturo Fontaine Talavera*

Documentos

Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política
y Tortura, y respuestas institucionales

Impacto de las ideologías en el respeto de los
derechos humanos en el siglo XX

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000

Sumario

Nº 98 Otoño 2005

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

Pluralismo global y religión

Peter Berger

Crecimiento económico en Chile:
Evidencia, fuentes y perspectivas

José De Gregorio

Para aumentar la competencia entre las AFP

Salvador Valdés Prieto

El valor de la igualdad. Explorando el argumento de Farrell

Hugo Omar Seleme

Crítica de Carl Schmitt al liberalismo

Luis Oro Tapia

La lógica oculta de la selección de candidatos
en las elecciones parlamentarias chilenas

Peter Siavelis

Occidente ante las nuevas tipologías del terrorismo

Ivan Witker

In necessariis unitas. Constitución europea,
traje a la medida de un continente

Bernardino Bravo Lira

Dialéctica de la convivencia: El *otro* y el *nosotros*

Bernardo Subercaseaux

El totalitarismo y la naturaleza humana:
Cómo y por qué fracasó el comunismo

Carlos Alberto Montaner

Libros

Sofía Correa: *Con las Riendas del Poder.*
La Derecha Chilena en el Siglo XX

David Gallagher

James J. Heckman y Carmen Pagés (ed.):
Law and Employment.

Sebastián Edwards

Lessons from Latin America and the Caribbean

William O. Coleman: *Economics and its Enemies*

Juan Pablo Couyumdjian

Jorge Edwards: *El Inútil de la Familia*

Mario Valdovinos

Carlos Franz: *El Desierto*

Arturo Fontaine Talavera

Documento

Reacciones al Informe sobre Prisión Política y Tortura

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000

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 .

如何购取联合国出版物

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
New 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)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
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
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

