



NACIONES UNIDAS



JOSÉ LUIS MACHINEA
Secretario Ejecutivo

ERNESTO OTTONE
Secretario Ejecutivo Adjunto a.i.

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

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NÚMERO 92

AGOSTO 2007

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 978-92-1-323065-7

LC/G. 2339-P

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2007. 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

Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur	7
<i>Daniel Chudnovsky y Andrés López</i>	
Desarrollo de ventajas competitivas: pymes exportadoras exitosas en Argentina, Chile y Colombia	25
<i>Dario Milesi, Virginia Moori, Verónica Robert y Gabriel Yoguel</i>	
Efectos de la capacitación en la competitividad de la industria manufacturera	45
<i>Ramón Padilla y Miriam Juárez</i>	
La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos	61
<i>Jürgen Weller</i>	
La globalización de la atención de la salud: oportunidades para el Caribe	83
<i>Richard L. Bernal</i>	
La protección social en el Caribe de habla inglesa	101
<i>Oliver Paddison</i>	
Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya	123
<i>Alberto Barreix y Jerónimo Roca</i>	
Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia	143
<i>David Khoudour-Castéras</i>	
Agentes extrasectoriales y transformaciones recientes en el agro argentino	163
<i>Clara Craviotti</i>	
Jueces de la Revista de la CEPAL 2005-2006	175
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	177
La <i>Revista de la CEPAL</i> en Internet	178
Publicaciones recientes de la CEPAL	181

PALABRAS CLAVE

Mercosur
 Integración económica
 Inversión extranjera directa
 Empresas transnacionales
 Movimientos de capital
 Exportaciones
 Importaciones
 Desarrollo económico
 América Latina

Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur

Daniel Chudnovsky y Andrés López

Este trabajo analiza los efectos de la inversión extranjera directa (IED) sobre los países del Mercosur, considerando variables clave como productividad, comercio exterior, innovación y crecimiento. Los efectos macroeconómicos no fueron significativos, en tanto que los microeconómicos parecen haber sido más fuertes, aunque heterogéneos. En general, las filiales de empresas transnacionales tienen mayor productividad, comercian más y son más innovadoras que las empresas locales. Los efectos indirectos de la IED, en cambio, son menos nítidos. El signo y la magnitud de los derrames de productividad hacia los competidores locales son heterogéneos y parecen depender de las características de estos últimos y de los mercados en que operan. Finalmente, solo en Brasil se encuentra evidencia de derrames —aunque tanto positivos como negativos— hacia las actividades de exportación e innovación de las empresas locales, así como derrames de productividad de las filiales extranjeras hacia sus proveedores nacionales.

Daniel Chudnovsky
 (1944-2007)
 Fue Director del Centro
 de Investigaciones para la
 Transformación (CENIT) y
 Profesor de las Universidades
 de San Andrés y Buenos Aires

Andrés López
 Director del CENIT y
 Profesor de la Universidad
 de Buenos Aires

✉ Anlopez@fund-cenit.org.ar

I

Introducción

Desde que se creó, el Mercosur ha sido uno de los principales focos de atracción de inversión extranjera directa (IED) dentro del grupo de los países en desarrollo. Entre 1990 y 2004 este bloque recibió IED por casi 300.000 millones de dólares.

De hecho, ya desde su período agroexportador Argentina y Brasil adoptaron estilos de desarrollo en los cuales la IED desempeñó un papel muy importante. Este papel se reforzó durante la fase final de la industrialización mediante sustitución de importaciones —desde mediados de los años 1950 hasta los 1970—, cuando las empresas extranjeras, junto con las de capital estatal, lideraron en ambos países el tránsito hacia industrias que hacen uso intensivo de capital y tecnología.

Si bien en los años 1980, como consecuencia de las profundas dificultades macroeconómicas por las que atravesó la región, las corrientes de IED declinaron apreciablemente, en la década siguiente el mejoramiento del clima macroeconómico contribuyó a que las corrientes de inversión se recuperaran y la región participara activamente del auge mundial de IED. Sin embargo, el contexto en el cual se dio este renovado interés de las empresas transnacionales por invertir en Argentina y Brasil fue muy distinto al vigente en la época de la industrialización sustitutiva de las importaciones.

En primer lugar, en los años 1990 se profundizó el proceso de globalización, con la creciente interdependencia de los países por la fuerte expansión de las corrientes internacionales de comercio, inversiones y tecnología; la consolidación de la tendencia a generar disciplinas internacionales en diversas áreas —fundamentalmente dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) pero no solo en ella, y la proliferación de diversas

formas de acuerdos binacionales o plurinacionales que van desde procesos de integración regional a tratados de inversión.

El gran auge de la IED en los años 1990 fue parte esencial de la globalización. En el año 2000 se llegó a una cifra record de 1.400.000 millones de IED a nivel mundial, y si bien luego los flujos de inversión cayeron bruscamente, de todos modos todavía hoy superan con creces los promedios de las últimas décadas. Al mismo tiempo se incrementó el número de empresas transnacionales: mientras que a comienzos de los años 1990 se estimaba que existían alrededor de 37.000, con al menos 170.000 filiales extranjeras, en el 2004 estas empresas aumentaron a cerca de 70.000, y sus filiales extranjeras a 690.000; casi la mitad de estas filiales se hallan en países en desarrollo (UNCTAD, 2005).

En ese marco, las propias estrategias de las empresas transnacionales se fueron transformando, tendiendo a constituir sistemas internacionales integrados de producción.

En segundo lugar, por el lado de las economías receptoras del Mercosur, el cambio fundamental fue el paso desde una economía semicerrada con fuerte presencia estatal, característica de la industrialización sustitutiva de las importaciones, a la adopción de reformas estructurales inspiradas en gran medida en el llamado Consenso de Washington. Estas tendían a abrir la economía y reducir el peso del Estado, proceso que tuvo su expresión más clara en términos de profundidad y rapidez de las reformas en el caso argentino.

El cambio de escenario local e internacional, combinado con las nuevas tendencias en las estrategias de las empresas transnacionales, debería haber dado lugar a transformaciones importantes en la dinámica de la IED en el Mercosur. En teoría, tendríamos que haber esperado no solo un cambio de los objetivos de las empresas transnacionales que invierten en la región, sino también de la forma en que organizan la actividad de sus filiales: mientras que en la época de la industrialización basada en la sustitución de importaciones la IED buscaba primordialmente explotar el acceso a los mercados internos protegidos, para lo cual se efectuaban inversiones en filiales poco articuladas con el resto de las actividades de la empresa, en los años 1990 la IED debería haber estado mucho más orientada al comercio

□ Este trabajo emanó de un proyecto de investigación financiado por el International Development Research Centre (IDRC) en el marco de la Red Mercosur. Se agradecen los valiosos comentarios de Gustavo Bittencourt, Rosario Domingo, Celio Hiratuka y Mariano Laplane, así como las contribuciones de Eugenia Orlicki y la asistencia de Mara Pedrazzoli. Este proceso fue facilitado tanto por la mayor liberalización de las corrientes de comercio e inversión, como por la rápida difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que favorecen justamente la interconexión entre las diversas unidades de negocios de cada empresa, y entre dichas unidades y sus subcontratistas, proveedores y clientes.

internacional, incorporando más en las filiales locales la lógica de las cadenas productivas propias de cada empresa transnacional.

Asimismo, los efectos de la IED deberían ser distintos. Durante la industrialización sustitutiva, las empresas transnacionales exhibían niveles de productividad más altos que los de las empresas locales, pero que en general estaban lejos de los estándares internacionales. A su vez, dada la fuerte protección contra las importaciones, las filiales de las empresas transnacionales (a las que en adelante, en aras de la brevedad, denominaremos simplemente filiales) tendían a operar con un alto nivel de integración nacional.

En el escenario de los años 1990 habría cabido esperar que esas filiales hubieran aproximado su productividad a la frontera internacional y hubieran avanzado en la integración comercial con el resto del mundo, tendiendo a especializarse en un menor número de segmentos de negocios para ganar competitividad. A la vez, deberían haber exhibido un menor grado de integración nacional que en el pasado, debido a que operan en una economía más abierta y a la tendencia de las empresas transnacionales a emplear “proveedores globales”.

Pero el nuevo escenario de los años 1990 no afectó solo a las estrategias de las empresas transnacionales. También las empresas de capital nacional en cada uno de los países del Mercosur se vieron expuestas a nuevas reglas de juego, debiendo enfrentar una incrementada competencia en sus respectivos mercados, tanto por el mayor ingreso de productos de origen extranjero como por la cuantiosa afluencia de IED.

En este contexto general, la mayor presencia de empresas transnacionales por sí sola podría haber generado impactos tanto positivos como negativos sobre

las empresas locales. Uno de los mecanismos básicos de transmisión de esos impactos son los llamados derrames (efectos indirectos o secundarios). Originalmente, en la literatura especializada internacional dichos mecanismos se supusieron portadores de beneficios para las empresas locales, por ejemplo, a través del nuevo conocimiento introducido por las filiales, que permite mejorar la productividad, o mediante un más fácil ingreso a mercados de exportación abiertos por las empresas transnacionales. Sin embargo, el trabajo empírico en distintos países mostró que también podían generar perjuicios (esto es, los derrames podían ser negativos). Asimismo, los estudios examinados sugieren que el signo y magnitud de los derrames podrían variar según las capacidades y respuestas de las empresas locales ante la presencia de empresas transnacionales.

En el escenario descrito, el objetivo principal de este trabajo es examinar los impactos directos e indirectos de la masiva presencia de empresas transnacionales en los países del Mercosur. De dicho examen surgirán no solo lecciones relativas a los factores que determinan el signo y la magnitud de dichos impactos, sino también valiosas sugerencias de política tendientes a mejorar el balance costo-beneficio de la IED en las economías receptoras, no solo del Mercosur, sino de los países en desarrollo en general.

El trabajo se organiza del siguiente modo. Luego de esta sección introductoria, la sección II describe las principales características y factores determinantes de la IED en los países del Mercosur. La sección III analiza los efectos de la IED sobre los países del Mercosur, considerando variables clave como la productividad, el comercio exterior, el cambio tecnológico y el crecimiento. La sección IV, por último, presenta las principales conclusiones del análisis y algunas sugerencias de política.

II

Las tendencias de la inversión extranjera directa en el Mercosur

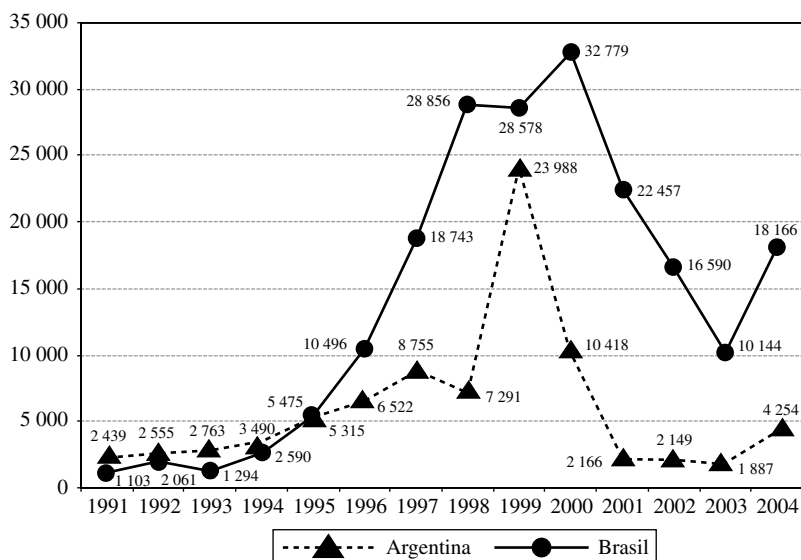
La afluencia de inversión al Mercosur en la segunda mitad de los años 1990 fue, en valores constantes (dólares de 1982), más de diez veces superior a la de los años 1970. Los países receptores fueron casi exclusivamente Argentina y Brasil. De hecho, en los años 1990 ambos países, y particularmente Argentina, incrementaron su

participación ya elevada en el acervo total de IED del Mercosur. Los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de las corrientes de IED que ingresaron al Mercosur entre 1991 y 2004.

A su vez, el peso de la IED en las economías del Mercosur experimentó un fuerte aumento en los años 1990.

GRÁFICO 1

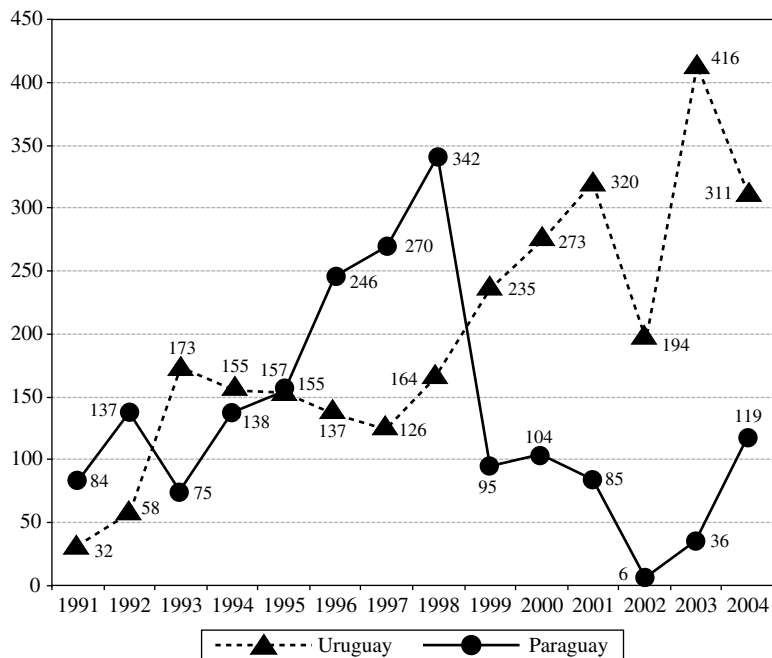
Mercosur: corrientes de inversión extranjera directa hacia Argentina y Brasil, 1991- 2004
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

GRÁFICO 2

Mercosur: corrientes de inversión extranjera directa hacia Paraguay y Uruguay, 1991- 2004
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de la UNCTAD.

En 2004, tanto en Argentina como en Brasil el acervo de IED como proporción del producto interno bruto (PIB) fue claramente superior al promedio mundial (cuadro 1). Naturalmente, la gran afluencia de IED al bloque causó una fuerte expansión de las empresas transnacionales en los años 1990 (gráfico 3), alcanzando en Argentina y Brasil niveles que se encuentran entre los más elevados del mundo (Chudnovsky y López, 2001).

En los años 1990 el grueso de la IED recibida por el Mercosur fue al sector servicios, fenómeno en gran medida vinculado a la oleada de privatizaciones y desregulaciones que se dio en la región. La industria recibió poco más del 20% en Argentina y Brasil, cifra muy por debajo de la observada en la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones. En los países más pequeños, en tanto, destacó la IED en el agro y en actividades que tienen encadenamientos con él; pero también la búsqueda de recursos naturales atrajo inversiones a Argentina, donde el sector del petróleo y la minería absorbió más de un tercio del total de inversiones llegadas al país.

En este sentido, es interesante contrastar el patrón de IED en el Mercosur con el prevaleciente en otras partes del continente. En el bloque bajo análisis, la explotación de materias primas y el acceso al mercado (nacional o regional) aparecen como los principales factores de-

terminantes de la localización de la IED impulsada por estrategias de búsqueda de recursos y mercados. En México y América Central, en cambio, predominaron las inversiones impulsadas por la búsqueda de eficiencia y dirigidas al sector industrial (incluyendo ramas como la automotriz, la de productos textiles y prendas de vestir, y la electrónica), con una fuerte orientación exportadora motivada por los bajos costos laborales y con escasos encadenamientos con las economías receptoras (CEPAL, 2000).

CUADRO 1

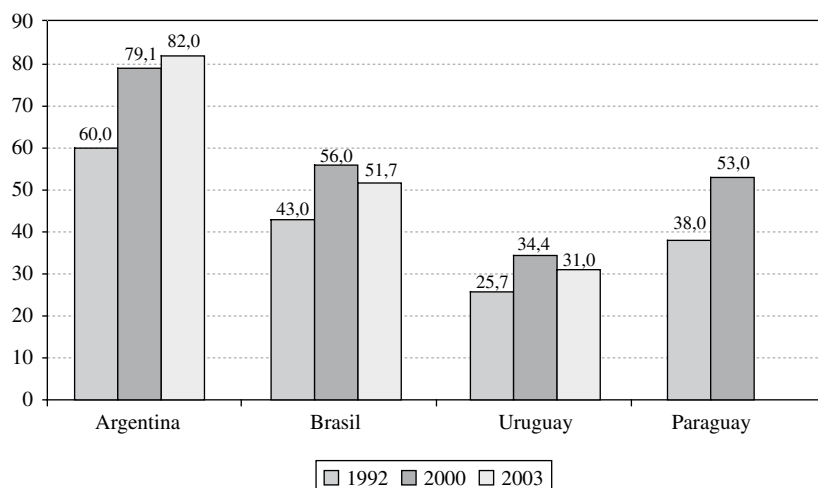
Países del Mercosur y otros países: acervo de inversión extranjera directa, 1980-2004
(Porcentaje del PIB)

	1980	1990	2000	2004
Argentina	2,6	6,2	23,8	35,3
Brasil	7,1	8,0	17,1	25,2
Paraguay	4,8	7,6	17,2	14,6
Uruguay	4,4	7,2	10,4	17,5
Países en desarrollo	4,9	9,8	26,2	26,4
Países desarrollados	5,0	8,2	16,3	20,5
Mundo	4,9	8,4	18,3	21,7

Fuente: elaboración propia con datos de la UNCTAD.

GRÁFICO 3

Mercosur: participación de las empresas transnacionales en las ventas de las empresas líderes en los países miembros, 1992, 2000 y 2003
(Porcentajes)^{a b}



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de Argentina; Revista Exame (Brasil), y MC Consultores (Uruguay).

^a En el caso argentino no hay datos para 1992, por lo cual se tomó el año 1993. Esta aclaración vale también para los gráficos 4 y 5.

^b Los datos de la participación de las empresas transnacionales se calculan sobre un universo de 500 empresas en Argentina y Brasil y de 300 en Uruguay. Esta aclaración vale también para los gráficos 4 y 5.

En gran medida, el auge de la IED en el Mercosur durante los años 1990 es un correlato del mismo fenómeno a nivel mundial. Sin embargo, también obedece a factores internos propios, considerando además que esta zona incrementó más que otras su participación en la recepción de IED. Sobre la base de los hallazgos recogidos en Chudnovsky y López (2002), podemos decir que el tamaño y la expansión del mercado interno de los países del bloque, la dinámica exportadora, la estabilidad macroeconómica y los recursos naturales, particularmente en Argentina, Paraguay y Uruguay, han sido factores relevantes en la atracción de IED.

Algunos instrumentos de política, las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial, así como los mecanismos de capitalización de deuda (utilizados activamente hacia fines de los años 1980), tuvieron un efecto positivo sobre el ingreso de IED al Mercosur. Por

otro lado, el impacto del Mercosur en la atracción de IED no parece haber sido demasiado significativo, salvo en el sector automotriz, donde también se aplicaron políticas específicas en Argentina y Brasil (Chudnovsky y López, 2002).

En los gráficos 1 y 2 se observa la fuerte caída de las corrientes de IED hacia el Mercosur a partir del 2000, caída particularmente notoria en Argentina. Sin embargo, los flujos recibidos siguen siendo altos en una comparación histórica y la IED continúa ganando peso relativo en todos los países de la región, salvo Paraguay (cuadro 1). En otras palabras, aun tras las crisis sufridas por los países del bloque, la presencia de empresas transnacionales sigue teniendo una importancia decisiva para el desenvolvimiento económico del Mercosur. Esto confiere una importancia todavía mayor al estudio de los efectos de la IED, a lo cual se aboca la sección siguiente.

III

Los efectos de la inversión extranjera directa en los países del Mercosur

1. Consideraciones generales

La contribución de la IED al desarrollo económico de los países receptores depende fundamentalmente del efecto que tenga la presencia de empresas transnacionales —que canalizan la mayor parte de las corrientes de inversión extranjera— sobre las economías en las cuales se instalan.

Las filiales de las empresas transnacionales (a las que en aras de la brevedad llamaremos en adelante simplemente “filiales”) disfrutan de “ventajas de propiedad” derivadas del acceso a las tecnologías de producto y de proceso, y a las prácticas organizacionales, productivas, comerciales y ambientales de sus casas matrices. Así, dichas filiales —en particular cuando se instalan en países en desarrollo— generalmente tienen sobre sus competidores locales las ventajas de una mayor productividad y una superior capacidad de lanzar nuevos productos y procesos productivos al mercado.

Asimismo, la IED debería influir en las corrientes de comercio de los países receptores, ya que las filiales se integran en redes corporativas que, teóricamente, facilitarían el intercambio de bienes y servicios con otras filiales, con la casa matriz e incluso con terceros

(proveedores y otros). Por sus superiores niveles de productividad y mayor facilidad de acceso a los mercados extranjeros, cabe suponer que dichas filiales tendrán una mayor propensión a exportar que las empresas locales. Asimismo, se puede pensar que por su mayor posibilidad de abastecerse desde el exterior, tanto de insumos y bienes finales como de bienes de capital, tenderán a operar con una mayor propensión a importar que las empresas locales.

Además de los efectos directos de la IED, también pesan sus efectos indirectos (llamados también efectos secundarios o derrames), esto es, aquellos que recaen sobre las empresas de capital nacional. En cuanto a la productividad, por ejemplo, podría haber derrames positivos para las empresas de los países receptores, que se manifestarían por distintas vías:

i) El mejoramiento del capital humano gracias a que las empresas e instituciones locales podrían disponer de operarios, técnicos e ingenieros capacitados en actividades de producción, comercialización y/o innovación por las filiales de empresas transnacionales.

ii) El ingreso de nuevas empresas transnacionales o el aumento de la competitividad de las filiales ya instaladas puede elevar el nivel de competencia en el

mercado interno e inducir a las empresas locales que compiten con las extranjeras a elevar su productividad y/o a mejorar la calidad de sus productos, ya sea realizando inversiones o beneficiándose de filtraciones de conocimiento desde las filiales, es decir, mediante derrames horizontales o intrasectoriales.

iii) Los beneficios que las empresas locales pueden obtener de las tecnologías y prácticas organizativas de las empresas transnacionales a través de las mayores exigencias de calidad, precio y/o plazo de entrega que las filiales suelen exigir a sus proveedores y de la asistencia técnica que puedan brindar para satisfacer esas exigencias, es decir, mediante efectos de derrame verticales o intersectoriales.

Mientras que las filiales tendrían incentivos para evitar los derrames horizontales, podrían verse estimuladas a promover los derrames verticales o intersectoriales. Este tipo de derrames probablemente no perjudicaría a dichas empresas y quizá podría beneficiarlas si vuelve más productivos y eficientes a sus clientes y/o proveedores (Kugler, 2001).

Las filiales pueden generar también efectos de derrame positivos para la entrada a los mercados externos, si su actividad de exportación reduce el costo del acceso a información sobre dichos mercados externos o facilita el aprendizaje de las empresas locales en materia de exportaciones, ya sea por efecto demostración o por generar una mayor competencia.

Sin embargo, los efectos secundarios, o derrames, no siempre serán positivos. Por ejemplo, los efectos sobre la productividad pueden ser negativos cuando las empresas locales se ven forzadas a reducir su producción —lo que conlleva menor productividad en sus establecimientos— ante la creciente presencia en el mercado de empresas extranjeras (Aitken y Harrison, 1999). Los derrames verticales negativos, en tanto, pueden aparecer cuando, por ejemplo, los proveedores locales son desplazados del mercado por sesgos de las filiales en favor de proveedores extranjeros.

Desde hace varios años se han llevado adelante estudios empíricos para tratar de captar la existencia, magnitud y signo de los efectos directos e indirectos de la IED sobre los países receptores. La metodología empleada para realizar dichos estudios ha ido variando con el tiempo. Así, los estudios de caso de países o industrias donde las empresas transnacionales tienen una participación gravitante, han sido crecientemente reemplazados por estudios econométricos, ya que es fundamental utilizar procedimientos que permitan tomar en cuenta características observables y no observables de las empresas y, de esa forma, aislar la importancia

de la variable propiedad extranjera en las diferencias de desempeño; esto implica analizar el problema de endogeneidad (Barba Navaretti y Venables, 2004).

Lo mismo vale para los derrames. En el caso de los derrames de productividad, que fueron los primeros en captar la atención de la literatura especializada, la mayoría de los estudios pioneros encontraba evidencia de efectos indirectos positivos, pero estaban basados en datos de corte transversal, lo que impedía captar la heterogeneidad a nivel de la empresa. Por lo demás, estos estudios no tomaban en cuenta el efecto de la composición sectorial de la IED, de modo que aun en ausencia de derrames podría aparecer una correlación positiva entre la presencia de empresas transnacionales y la productividad de las empresas locales, simplemente porque las primeras tienden a invertir en sectores de alta productividad.

Los estudios más recientes, basados en su mayoría en técnicas de datos de panel, tienden a mostrar una realidad más heterogénea. Los modelos de datos de panel que emplean efectos fijos a nivel de la empresa permiten que se tome en cuenta aspectos no observables que pueden afectar las decisiones de inversión de las empresas transnacionales, y además permiten considerar los cambios que pueden afectar la productividad de dichas empresas en el tiempo, debidos por ejemplo a modificaciones en el contexto institucional o macroeconómico, o a una posible demora de las empresas locales en absorber los derrames de conocimiento de las filiales.

Hasta ahora nuestro análisis ha considerado básicamente los efectos microeconómicos de la IED. De manera correspondiente, los trabajos empíricos respectivos usualmente se basan en datos a nivel de la empresa. Sin embargo, los estudios examinados también han pasado revista la relación entre IED y crecimiento, tema que naturalmente debe ser tratado a nivel de país.

En tal caso, el análisis por lo general no solo explora el influjo de la IED sobre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) de los países receptores, sino que también analiza la causalidad inversa, esto es, si el crecimiento es lo que motiva a la IED (hipótesis plausible a la luz del predominio antes mencionado de la IED horizontal, o busca de mercado, en las décadas recientes). Como veremos más adelante, también en esta área la evidencia empírica ha ido cambiando de signo —del optimismo al escepticismo, en general— al irse utilizando técnicas econométricas cada vez más avanzadas.

2. Productividad

Si bien muchos trabajos empíricos han señalado que las filiales exhiben mayores niveles de productividad que

las empresas locales, cuando se controla por otras características observables y no observables de las empresas el rango de las diferencias se reduce apreciablemente: de entre 30 y 70% cae a entre 1 y 7% (Barba Navaretti y Venables, 2004). Asimismo, cuando se toma en cuenta el hecho de que las empresas transnacionales pueden adquirir las empresas locales que ya tienen la mayor productividad, en algunos casos el efecto nacionalidad se desvanece, aunque en ninguno se observan efectos negativos.

En lo que hace a derrames horizontales, los estudios más recientes, basados en procedimientos econométricos avanzados, no encuentran mucha evidencia de efectos positivos, especialmente en los países en desarrollo. Parte de esos estudios tiende a subrayar que la magnitud y el signo de estos derrames pueden depender sobre todo de las capacidades de las empresas locales y/o de la distancia tecnológica entre ellas y las filiales.¹

En contraste, respecto a los derrames verticales —que han sido mucho menos estudiados que los horizontales— los trabajos de Javorcik (2004) y de Blalock y Gertler (2005) sugieren que hay derrames positivos desde las filiales de las empresas transnacionales a sus proveedores locales, confirmando la intuición antes mencionada de que dichos derrames podrían ser, al contrario de los horizontales, beneficiosos para esas empresas.

En el caso del Mercosur, los estudios realizados sobre los efectos indirectos de las empresas transnacionales en Argentina, Brasil y Uruguay, cuyos hallazgos han sido publicados en Laplane (2006), siguen la metodología econométrica predominante en cuanto a análisis de derrames, pero la complementan con una consideración del contexto local con el propósito de hallar explicaciones para los resultados obtenidos.

En Argentina, en un panel de datos de empresas manufactureras para el período 1992-2001 se verifica que las filiales exhiben mayores niveles de productividad que las empresas locales. No hay evidencia de derrames positivos o negativos sobre las empresas locales que deriven de la presencia de empresas transnacionales, lo que es válido respecto de derrames tanto horizontales como verticales. Sin embargo, las empresas locales que poseen altas capacidades de absorción —medidas por un indicador que combina variables vinculadas a capital humano, actividades de innovación y uso de técnicas modernas de gestión— se encuentran en

mejores condiciones para recibir derrames positivos de la presencia de empresas transnacionales que aquellas con bajas capacidades de absorción (Chudnovsky, López y Rossi, 2006).

En el caso de Brasil, un panel de datos de firmas industriales para el período 1997-2000 muestra que las empresas nacionales en su conjunto no recibieron derrames positivos ni negativos debidos a la presencia de empresas transnacionales. Al igual que en Argentina, se observó que la capacidad de respuesta de las empresas nacionales condiciona los resultados de su interacción con las filiales. Así, las empresas nacionales que tenían una menor diferencia de productividad con las extranjeras mostraron derrames negativos derivados de la presencia de empresas transnacionales. En contraste, dicha presencia benefició, en términos de productividad, a las empresas nacionales que exhibían una brecha mayor (Laplane, Padovani Gonçalves y Dias de Araújo, 2006).

Los autores interpretan este resultado a la luz del hecho de que, durante el período analizado, la mayor parte de las filiales estaba orientada predominantemente al mercado interno brasileño. Así, su presencia habría tenido principalmente el efecto de reducir la escala de actividad de las empresas locales más eficientes, con la consecuente pérdida de productividad. Esta hipótesis se refuerza al constatarse que la presencia de filiales con estrategias de busca de mercados tiene un efecto negativo sobre la productividad de las empresas nacionales. En cuanto a efectos verticales, el estudio brasileño halló evidencia de derrames positivos para las empresas de capital local.

En Uruguay, al igual que en Brasil, se hallaron efectos horizontales negativos (aunque no en todos los ejercicios realizados en el trabajo respectivo), atribuidos a la disputa por el mercado interno entre empresas locales y filiales. En tanto, se encontró que las empresas nacionales con mayor capacidad de aprendizaje —medida por el personal dedicado a actividades de investigación y desarrollo (I+D)— lograron beneficiarse de la presencia extranjera; en cambio, las empresas con mayor nivel de gasto en I+D vieron descender su productividad como resultado de dicha presencia (Bittencourt y Domingo, 2006). Finalmente, se verificó que las empresas transnacionales son más productivas que las locales cuando se trabaja con efectos fijos por sector, pero dicho resultado no se mantiene cuando se emplean efectos fijos por empresa.

Si bien en Argentina también las estrategias de las empresas transnacionales obedecieron predominantemente a la busca de mercados, en dicho país, a diferencia de Brasil y Uruguay, no se encontró evidencia de derrames

¹ Véase reseñas y balances críticos de la literatura sobre el tema en Jörg y Greenaway (2004) y Lipsey y Sjöholm (2005).

horizontales negativos. Sin embargo, Chudnovsky, López y Rossi (2006) encontraron que en los sectores con protección efectiva elevada la presencia de empresas transnacionales tuvo efectos negativos sobre la productividad de las empresas locales. De algún modo, esto también va en la dirección de subrayar el impacto negativo de la IED cuando se dirige principalmente a explotar los mercados de los países receptores.

3. Comercio exterior

Son relativamente pocos los estudios del efecto de la IED sobre el comercio exterior de los países receptores.² Algunos trabajos encuentran que las filiales exportan más que las empresas nacionales.³ En contraste, no hemos encontrado evidencia de estudios empíricos basados en técnicas econométricas que muestren que las empresas transnacionales importan más que las locales (de hecho, este parece ser un tema poco analizado aún), salvo los que se hicieron en Argentina, Brasil y Uruguay (véase más adelante).

En lo que respecta a derrames, algunos estudios señalan efectos positivos, pero otros trabajos no encuentran evidencia en ese sentido.⁴

El tema es muy importante para el Mercosur, considerando el importante papel de las empresas transnacionales en el comercio exterior de los países de la región. En Argentina dicho papel es mayor y con clara tendencia ascendente, en particular en materia de exportaciones; le siguen Brasil y Uruguay (gráficos 4 y 5).

¿Cuál es la evidencia empírica respecto de la propensión a comerciar de las filiales y de los posibles derrames hacia las empresas locales en el caso del Mercosur? En un estudio sobre un panel de empresas manufactureras en Argentina, con datos del período 1992-2001, Chudnovsky, López y Orlicki (2006) encuentran que las empresas que fueron adquiridas por inversores extranjeros, luego del cambio de propiedad, aparecen exportando e importando más (tanto en valores absolutos como con respecto a la facturación) que las empresas nacionales cuando se toman en cuenta diversas características observables y

no observables de las empresas analizadas. Este efecto se da en forma gradual y es robusto a diversas especificaciones del modelo. En dicho estudio no se encuentra evidencia acerca de derrames verticales u horizontales sobre las empresas nacionales.

En cambio, existen varios estudios sobre el desempeño comercial de las empresas transnacionales en Brasil que utilizan diferentes bases de datos y metodologías. Empleando datos de 1997, Pinheiro y Moreira (2000) verificaron que las empresas de capital extranjero tenían más probabilidades de exportar y que el valor esperado de sus exportaciones era 32% mayor que el de las empresas nacionales. De Negri (2003), en tanto, analiza un panel para casi 54.000 empresas en el período 1996-2000 y encuentra que las extranjeras exportaban un 70% e importaban un 290% más que las nacionales.

En cuanto a efectos de derrame, un trabajo reciente muestra que ellos existen pero son en general de muy pequeña magnitud y de signos heterogéneos (Hiratuka y Dias de Araújo, 2006). Por un lado, la presencia extranjera parece favorecer la probabilidad de que las empresas nacionales del mismo sector exporten; sin embargo, cuando los autores desagregan el análisis, clasificando las empresas nacionales por sus niveles de productividad relativa frente a las empresas transnacionales, los efectos se tornan negativos. En tanto, al estudiar los derrames de la presencia extranjera sobre los montos exportados por las empresas locales se observan efectos positivos en aquellas con niveles de productividad altos, y efectos negativos en las restantes.

En el caso de Uruguay, un estudio de corte transversal halla que la presencia de empresas transnacionales aumenta la probabilidad de que las locales exporten, aunque este efecto solo se da para las exportaciones al mercado mundial, y no para las realizadas a Argentina y Brasil. Interesantemente, solo las filiales establecidas después de 1973 tienen un efecto positivo sobre la posibilidad de exportar de las empresas locales, mientras que no ocurre lo mismo con las instaladas en el período de industrialización mediante la sustitución de importaciones (Kokko, Zejan y Tansini, 2001).

Más recientemente, Bittencourt, Domingo y Reig (2006a), basándose en dos paneles de empresas uruguayas para distintos períodos de los años 1990, muestran que las empresas transnacionales tienen una mayor propensión a exportar que las locales, pero no encuentran efectos indirectos de este hecho sobre el comportamiento exportador de las empresas locales. En cuanto a la propensión importadora, tomando solo las compras de insumos, encuentran que las transnacionales

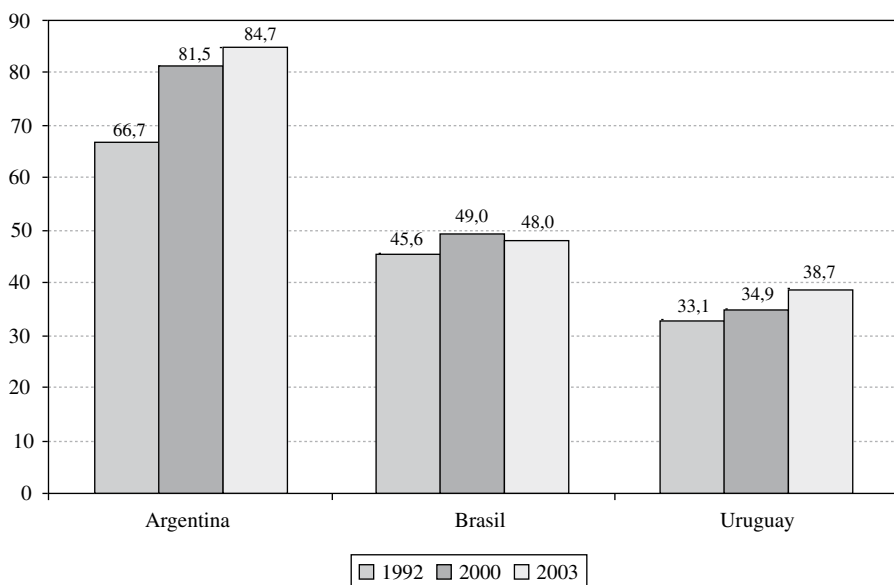
² Véase una reseña en Görg y Greenaway (2004).

³ Véase en Roper y Love (2001) un estudio con datos sobre la República de Irlanda e Irlanda del Norte; en Aitken, Hanson y Harrison (1997) uno con datos sobre México, y en Kneller y Pisu (2004) uno con datos sobre Gran Bretaña.

⁴ Entre los primeros, véase Aitken, Hanson y Harrison (1997), con datos sobre México; Greenaway, Sousa y Wakelin (2004), sobre Gran Bretaña, y Alvarez (2005) sobre Chile. Entre los segundos véase Barrios, Görg y Strobl (2003), con datos de panel sobre empresas españolas.

GRÁFICO 4

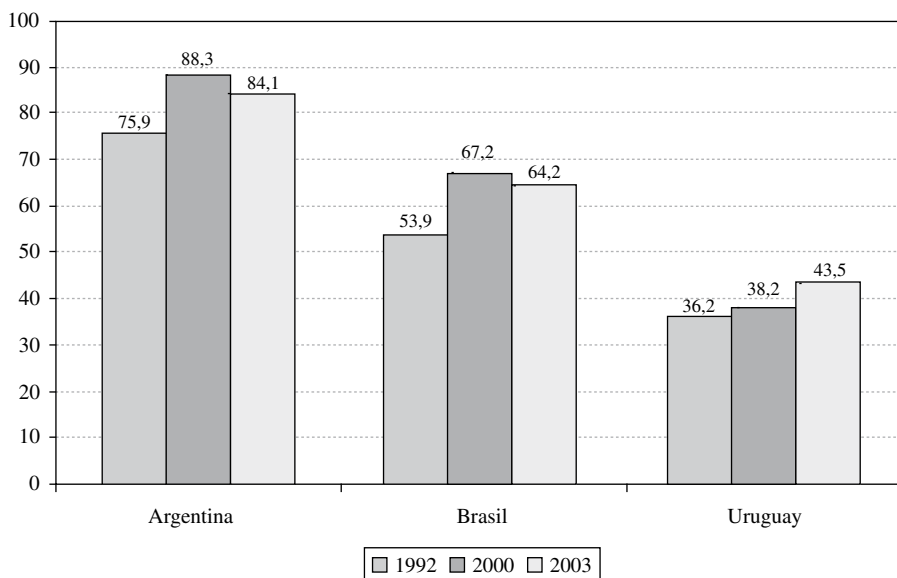
Mercosur: participación de las empresas transnacionales en las exportaciones de empresas líderes en los países miembros, 1992, 2000 y 2003
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas, del INDEC (Argentina); Revista Exame (Brasil), y MC Consultores (Uruguay).

GRÁFICO 5

Mercosur: participación de las empresas transnacionales en las importaciones de empresas líderes en los países miembros, 1992, 2000 y 2003
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas, del INDEC (Argentina); Revista Exame (Brasil), y MC Consultores (Uruguay).

importan más que las locales únicamente en uno de los dos períodos con los que trabajan. Asimismo, en uno de los dos períodos analizados la presencia extranjera en una rama puede haber tenido como efecto incrementar la propensión importadora de las empresas locales.

En tanto, también se han realizado trabajos que buscan analizar no solo el desempeño comercial general de las empresas transnacionales sino también las características de su comercio exterior. En Chudnovsky y López (2001) se mostraba, a través de un análisis de estadística descriptiva, que las filiales instaladas en países del Mercosur tenían un patrón de comercio esencialmente asimétrico, ya que el contenido tecnológico de sus exportaciones era claramente inferior al de sus importaciones. En tanto, el peso de los países desarrollados —y en particular de las respectivas regiones de origen de las filiales— en la pauta importadora era superior al que tenía en las exportaciones, particularmente en el caso de bienes manufacturados.

Un trabajo reciente de Hiratuka y De Negri (2004) permitió estudiar esta misma temática para el caso brasileño mediante técnicas econométricas. Lo que muestran los autores es que las filiales con casa matriz en Estados Unidos, Canadá y Europa importan más productos desde sus regiones de origen que las demás empresas, pero no presentan diferencias significativas en cuanto a las regiones de destino de las exportaciones. A su vez, el contenido tecnológico de las importaciones realizadas por las empresas transnacionales desde su región de origen es mayor que el de sus importaciones totales. Así, el superior volumen de importaciones desde su región de origen puede deberse a la dependencia tecnológica de las filiales respecto de sus casas matrices.

Según Hiratuka y De Negri, uno de los factores principales para entender estos hallazgos es el fuerte peso del comercio intraempresa en las filiales que, según datos oficiales, llegaba al 63% de sus exportaciones y el 57% de sus importaciones. Así, en el 2000 casi 38% de las exportaciones y 33% de las importaciones totales brasileñas correspondían a comercio intraempresa.

Estos datos reflejan el posicionamiento de las filiales brasileñas en las redes de producción y comercio de las empresas transnacionales. Sin embargo, es preciso subrayar que Brasil tiene una relativa posición de privilegio en ese sentido frente a los restantes socios del Mercosur. De hecho, en este país la participación de las exportaciones manufactureras en la pauta de comercio de las empresas transnacionales es más alta, es mayor el peso de la IED en los sectores de alta tecnología y, como veremos más adelante, en él se centraliza el esfuerzo innovativo realizado a nivel regional por las filiales;

asimismo, muchas de estas empresas tienen sus sedes regionales en Brasil (Chudnovsky y López, 2001). Todo esto sugiere, entonces, que los impactos de la IED en dicho país podrían ser diferentes que en los restantes socios del Mercosur.

Finalmente, en Hiratuka y Sabatini (2006) también se analiza en qué medida las empresas transnacionales tienen una mayor propensión a comerciar con el Mercosur que las nacionales. Un trabajo anterior (Chudnovsky y López, 2002), con datos de comercio para el año 2000, no había encontrado diferencias estadísticamente significativas en ese ámbito. En contraste, el estudio más reciente, basado en datos de 2003, halla que en Argentina las empresas transnacionales tienen mayor propensión a comerciar con el Mercosur, tanto desde el punto de vista de las importaciones como de las exportaciones. En Brasil, en tanto, las diferencias son estadísticamente significativas solo en el caso de las importaciones. Esta mayor orientación regional del comercio de las empresas transnacionales podría estar reflejando la permanencia e incluso la profundización de las estrategias orientadas a la busca de eficiencia dentro del ámbito del Mercosur, así como posibles efectos de la crisis cambiaria en Argentina.

4. Investigación y desarrollo e innovación

Si bien las empresas transnacionales tradicionalmente han centralizado sus actividades de I+D en sus casas matrices, y en algunos casos en sus filiales en países industrializados, en los últimos años se observa una descentralización de esas actividades con su desplazamiento hacia algunos países en desarrollo en Asia y, en menor medida, en América Latina, especialmente Brasil (UNCTAD, 2005).

El tema es relevante porque el aumento de la productividad y la competitividad en los países en desarrollo depende no solo de la incorporación de modernas tecnologías de origen importado, sino también de la realización de esfuerzos sistemáticos a nivel local en materia de I+D.

Cabe preguntarse, en este contexto, cuál ha sido el aporte de la IED a la realización de actividades de I+D en los países del Mercosur, y, siguiendo lo hecho en los apartados anteriores, indagar acerca de la existencia de derrames sobre las empresas locales.

Refiriéndonos al universo de los países en desarrollo, no son muchos los trabajos que buscan determinar si las empresas transnacionales llevan a cabo en los países receptores más o menos actividades de I+D que las empresas locales, y son aún menos los que indagan

posibles efectos indirectos de esas actividades en las empresas nacionales. No estamos hablando aquí de derrames de productividad, sino de averiguar si el desarrollo de actividades de I+D por las filiales incrementa o no la probabilidad de que las empresas nacionales hagan lo mismo.

Un trabajo con datos sobre Turquía (Erdilek, 2005) muestra que esas filiales tienen mayor propensión a emprender actividades de I+D que las empresas locales. A la vez, el mismo trabajo brinda evidencia, al menos en algunos de los varios ejercicios allí presentados, de que la presencia extranjera estimula la realización de tales actividades por las empresas locales que operan en el mismo sector.

En contraste, en un estudio con datos sobre la India, Kumar y Aggarwal (2000) encuentran que las filiales gastan menos en I+D que sus pares locales. En el mismo sentido, Srholec (2005), trabajando con datos para la República Checa, encuentra que las empresas transnacionales son menos propensas que las locales a realizar actividades de I+D. Un hallazgo similar aparece en Jefferson, Huamao y otros (2002) para un panel de datos de empresas chinas.

¿Cuál es la evidencia disponible para el Mercosur? Utilizando los datos cuantitativos de la encuesta brasileña de innovación para el año 2000, Laplane, Padovani Gonçalves y Dias de Araujo (2006) efectuaron varios ejercicios econométricos de corte transversal sobre el tema. Allí constataron que las filiales gastan proporcionalmente menos en I+D que las empresas nacionales, si se consideran factores como tamaño, calificación del personal y orientación exportadora, entre otros. Dias de Araujo (2005) presenta un resultado similar, ya que encuentra que las empresas transnacionales son menos propensas a gastar en I+D que sus pares locales. Esto, como lo aclaran los autores, no significa que las filiales innoven menos que sus contrapartes nacionales (la encuesta mencionada revela que el 68% de las filiales extranjeras son innovadoras,⁵ contra el 30% de las empresas nacionales), sino que utilizan con ese objetivo conocimientos provistos fundamentalmente por sus respectivas casas matrices.

Al mismo tiempo, Laplane, Padovani Gonçalves y Dias de Araujo (2006) encontraron que tanto la presencia extranjera como la intensidad media de los gastos en I+D de las empresas transnacionales que actúan en un determinado sector estimulan el esfuerzo en I+D dentro

de las locales. Sin embargo, los efectos de derrame son relativamente pequeños. También Dias de Araujo (2005) encuentra efectos de derrame predominantemente positivos (aunque, dado que el autor diferencia las empresas locales y extranjeras por tipo de sector y niveles de productividad, también halla algunos casos minoritarios de efectos indirectos negativos).

En el caso argentino, en un estudio sobre insumos y resultados del proceso de innovación en la industria manufacturera en 1992-2001 que se realizó con datos emanados de dos encuestas sobre innovación llevadas a cabo en los últimos años, el origen del capital de la empresa no resultó ser una variable explicativa ni del nivel de gastos en I+D como proporción de las ventas, ni de la posibilidad de lanzar innovaciones al mercado (Chudnovsky, López y Pupato, 2006).

Otro estudio, en tanto, muestra que las empresas adquiridas por inversores extranjeros tenían una mayor probabilidad que las empresas locales de introducir nuevos productos o procesos al mercado, pero que la adquisición de empresas locales por empresas transnacionales no influía en el nivel de gastos en I+D ni tampoco se registraban derrames horizontales o verticales hacia las empresas nacionales (Chudnovsky, López y Orlicki, 2006). Estos hallazgos van en el mismo sentido de lo encontrado en Brasil —las filiales de una empresa transnacional pueden ser más innovadoras debido al conocimiento que reciben desde la propia empresa.

Dentro del Mercosur, las filiales en Brasil son claramente las que tienen mayor protagonismo en el área de I+D, tanto a nivel regional como internacional.⁶ Por un lado, esto podría deberse a que el despliegue de estrategias orientadas a la busca de eficiencia en este bloque pudo haber llevado a abandonar ciertas actividades innovadoras de carácter adaptativo que se realizaban en las filiales argentinas y trasladarlas a sus pares brasileñas. Por otro, cabe recordar que Brasil ha atraído más IED hacia sectores de alta tecnología, en los cuales el gasto en I+D tiende a superar el promedio, que los otros miembros del Mercosur. A la vez, por regulaciones vigentes en Brasil, las empresas transnacionales que invierten en sectores como electrónica y computación deben invertir un determinado *quantum* de sus ventas en actividades de I+D.

⁵ Definimos como empresa innovadora a aquella que, durante los períodos analizados por los respectivos estudios, fue capaz de lanzar nuevos productos y/o procesos al mercado.

⁶ Una encuesta reciente de la UNCTAD a un conjunto de grandes empresas transnacionales muestra que Brasil ocupa el puesto 12 entre las localizaciones extranjeras para llevar a cabo actividades de I+D, mientras que Argentina recibió solo una mención, y Uruguay y Paraguay no fueron mencionados.

5. Crecimiento

En los últimos años ha habido un extenso debate acerca de las relaciones entre IED y crecimiento. Algunos trabajos han mostrado que la IED es un factor causal del crecimiento en los países en desarrollo, particularmente cuando en los países receptores se alcanzan ciertos umbrales mínimos de capital humano y/o apertura (Borenztein, de Gregorio y Lee, 1998; Blonigen y Wang, 2005; Zhan, 2001).

En contraste, Carkovic y Levine (2005), empleando nuevas técnicas econométricas, no hallan evidencia de efectos positivos de la IED en el crecimiento. En la misma dirección van los trabajos de Calderón, Loayza y Servén (2004),⁷ quienes encuentran que la relación causal va desde el crecimiento a la IED, y de Mencinger (2003), quien estudia las economías en transición del Este europeo y llega a la conclusión de que allí la IED tuvo un efecto negativo sobre el crecimiento —el autor lo atribuye al predominio de las fusiones y adquisiciones como objetivo de la IED arribada a la región.

En tanto, otros trabajos muestran evidencia más heterogénea. Por ejemplo, Chowdhury y Mavrotas (2005) encuentran que la IED y el crecimiento se determinan mutuamente en los casos de Tailandia y Malasia, pero que en Chile la relación causal va del crecimiento a la IED. En tanto, Cuadros, Orts y Alguacil (2004), trabajando con datos de varios países latinoamericanos, comprueban un efecto positivo de la IED sobre el crecimiento solo en el caso de México. Basu, Chakraborty y Reagle (2003) concluyen que en economías abiertas la IED y el crecimiento se retroalimentan, pero que en economías cerradas la relación es unidireccional: del crecimiento a la IED. Choe (2003), en tanto, también halla evidencia de una

relación bidireccional entre IED y crecimiento, pero señala que los efectos más fuertes van del segundo a la primera.

¿Qué dice la información disponible al respecto en el caso del Mercosur? Un trabajo de Bittencourt, Domingo y Reig (2006b) explora esta cuestión mediante dos metodologías: un análisis de las relaciones de integración y causalidad entre las series de IED, inversión y PIB para los países del bloque, y el uso de un modelo de crecimiento con paneles de países (que son las metodologías aplicadas en los estudios arriba mencionados). En ninguno de los dos casos se encuentra evidencia de que la IED genere crecimiento.

Explorando la dinámica de las relaciones entre las series mencionadas para el período 1950-2004, los autores recién mencionados encuentran que respecto a ninguno de los países del Mercosur puede afirmarse que la IED haya contribuido al crecimiento del producto interno bruto (PIB), aunque la relación inversa se comprueba para Uruguay y, débilmente, para Argentina. Solo en Uruguay habría una relación positiva, de carácter bidireccional, entre la IED y la inversión interna.

En tanto, con un panel para el período 1970-2004 integrado por los cuatro países miembros del bloque, Bittencourt, Domingo y Reig (2006b) encuentran efectos positivos sobre el crecimiento de variables representativas de la acumulación de capital físico y humano, así como de la tasa de crecimiento del período previo, pero la IED no resulta una variable explicativa de significación. En resumen, la IED no parece haber tenido efectos positivos (aunque tampoco negativos) sobre el crecimiento de los países del Mercosur en las últimas décadas.

IV

Conclusiones y recomendaciones de política

El análisis precedente sugiere que los impactos macroeconómicos de la IED en el Mercosur no han sido significativos, ya que su efecto sobre el crecimiento de los países de la región no fue positivo ni negativo.

⁷ El trabajo de Carkovic y Levine (2005) y el de Calderón, Loayza y Servén (2004) cubren tanto países desarrollados como en desarrollo.

Esto no sorprende a la luz del hecho de que muchos de los estudios más recientes realizados sobre el tema para otras regiones apuntan en la misma dirección. En contraste, los impactos microeconómicos de la IED parecen haber sido mucho más fuertes, aunque con signos heterogéneos.

En los tres países analizados en este trabajo se halla evidencia de que las filiales están más integradas comercialmente que las empresas nacionales, tanto

por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones. Dado que en anteriores trabajos no se hallaba evidencia de una mayor propensión a exportar por parte de dichas filiales, el cambio podría deberse a que en ellas hubo un proceso de aprendizaje y mejoras de eficiencia resultantes de los esfuerzos por adaptarse a las nuevas condiciones del entorno local e internacional, lo cual les permitió incrementar gradualmente su capacidad exportadora.

A la vez, se observan características asimétricas en la inserción internacional de las filiales en las corrientes de comercio dentro de las empresas transnacionales. En particular, se ha mostrado que en Brasil las filiales de empresas transnacionales provenientes de países desarrollados tienden a importar preferentemente desde sus países de origen —mientras que no muestran similar propensión en el área de las exportaciones—, a la vez que el contenido tecnológico de tales importaciones es superior al de las importaciones que realizan desde otras regiones.

Considerando que el grueso del comercio de las filiales de empresas transnacionales es de tipo intrafirma, y teniendo en cuenta hallazgos descritos en estudios previos sobre el tema,⁸ podemos concluir que, al menos en una parte importante de las empresas extranjeras con operaciones en la región, predomina una suerte de “división del trabajo” intraempresa.

El contenido tecnológico de las exportaciones de las filiales es inferior al de sus importaciones, y el grueso de tales exportaciones va a países en desarrollo —sobre todo de América Latina—, sin que se aprovechen las posibilidades que podrían abrirse para las filiales en los mercados de origen de sus respectivas casas matrices. En contraste, las filiales tienden a abastecerse predominantemente desde sus países de origen, en particular cuando se trata de bienes con mayor contenido tecnológico.

En cuanto a los efectos de derrame de la IED sobre las empresas nacionales, la información disponible sugiere un panorama heterogéneo. Solo en el caso de Brasil parecen existir derrames de productividad desde las filiales de empresas transnacionales hacia las firmas nacionales que son sus proveedoras. Así, estas últimas parecen haber mejorado su productividad debido a la presencia extranjera, lo cual puede deberse incluso a esfuerzos conscientes de las filiales por contribuir a elevar los niveles de eficiencia de sus proveedores.

En contraste, los derrames horizontales de productividad —esto es, entre empresas competidoras

en una misma rama—, parecen depender de una serie de características de las empresas locales y de los mercados en donde se desenvuelven. En general, no hubo evidencias de derrames horizontales positivos ni negativos, aunque al desagregar el segmento de empresas nacionales según distintas clasificaciones, surgen efectos diferenciados. Así, en Argentina las empresas locales con mayor capacidad de absorción se beneficiaron de la presencia de las transnacionales, en tanto que en Brasil ocurrió lo propio con las empresas nacionales que tenían mayor diferencia de productividad con las transnacionales. Mientras que en el primer caso la hipótesis detrás del mencionado hallazgo remite al hecho de que las mayores capacidades de absorción facilitan la transferencia de conocimiento desde las filiales de empresas transnacionales hacia las firmas locales, en el segundo la explicación pasaría por el efecto que tendría la llegada masiva de IED a un país con miras a aprovechar su mercado interno, desplazando a las empresas locales que compiten directamente con las filiales extranjeras en los mismos mercados.

Por otra parte, no hay evidencia de derrames sobre la actividad exportadora de las firmas nacionales que deriven de la presencia de filiales de empresas transnacionales, salvo en Brasil, donde dichos derrames parecen haber existido, pero en magnitudes muy pequeñas y con signos heterogéneos, beneficiando en general a las empresas locales de mayor productividad y perjudicando a las de menor productividad.

A la vez, también en Brasil, hay evidencia de derrames positivos de la presencia extranjera sobre los gastos en I+D de las empresas locales. Curiosamente, esto se da aun cuando en dicho país las filiales gastan menos en tal rubro que las empresas nacionales. Esto, sin embargo, no les impide ser más innovadoras —en otras palabras, en Brasil, así como en Argentina, las empresas transnacionales tienen más probabilidades de lanzar innovaciones al mercado que las locales—, lo cual se explica porque el conocimiento existente dentro de la empresa transnacional puede ser aprovechado a bajo costo por sus filiales.

¿Cómo interpretar este conjunto de hallazgos? Claramente, no sugieren que la IED sea una panacea para el crecimiento ni para mejorar generalizadamente el desempeño empresarial en los países receptores, como tendían a suponer de manera explícita o implícita los sostenedores del llamado Consenso de Washington, que inspiró la oleada de reformas de los años 1990. Sin embargo, tampoco avalan la actual percepción mayoritariamente negativa de la IED que ha cundido en los últimos años en varios países de la región.

⁸ Véase Chudnovsky y López (2001 y 2002).

Más aún, de la evidencia disponible se desprende que los efectos de la IED en los países del Mercosur no han sido necesariamente homogéneos. Brasil parece ser el país más beneficiado en ese sentido, ya que allí: i) tienden a centralizarse funciones clave para la empresa transnacional a nivel regional y, en un puñado de casos, a nivel global; ii) se radica el grueso de la IED de alta tecnología que llega al Mercosur; iii) el contenido tecnológico de las exportaciones de las empresas transnacionales es mayor. Estas tendencias derivan de una combinación de factores estructurales (el mayor tamaño de la economía brasileña, su superior desarrollo industrial) y de política pública (existencia de regímenes que incentivan a las empresas transnacionales a emprender actividades de I+D en Brasil y atraen inversiones a sectores de alta tecnología).

En este escenario, ¿cuál es la agenda de aquí en adelante en materia de formulación de políticas públicas? Ante todo cabe considerar que aun tras las crisis cambiarias de Argentina —más fuertes conflictos con inversores extranjeros vinculados a las privatizaciones— y de Brasil, así como la caída de la IED a nivel global después del 2001, las corrientes de inversión que afluyen a la región siguen siendo altos en la comparación histórica. Asimismo, pese a que el proceso de “desnacionalización” de las respectivas cúpulas empresarias parece haberse desacelerado en los últimos años, las filiales de empresas transnacionales siguen teniendo mucho peso en las economías de la región. De aquí que la agenda de las políticas públicas se vincule no solo con lo que debe hacerse respecto al acervo de IED existente en la región, sino también con las estrategias frente a los inversores extranjeros que siguen atraídos por las oportunidades que ofrece el Mercosur.

A la vez, cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurría en los años 1990 —cuando las políticas para promover la competitividad y la innovación habían sido relegadas a un plano secundario, o se suponía que se identificaban con las reformas estructurales de aquella década—, en años recientes se observa un saludable retorno de la discusión acerca de si dicho tipo de instrumentos tiene un lugar en la agenda de los países en desarrollo.

Lo expuesto sugiere varios campos para aplicar medidas de política que podrían mejorar los efectos directos e indirectos de la IED en los países del Mercosur, entre otras las siguientes:

- i) fortalecimiento de las capacidades y competencias de las empresas locales, en particular las pymes, con miras a que ellas aprovechen mejor los efectos de derrame de la presencia extranjera; esto abarca entre otros aspectos el reforzamiento de los mecanismos

de transferencia de tecnología, la intensificación de las acciones de capacitación y la difusión de esquemas modernos de organización productiva y comercial;

- ii) profundización de las políticas de incentivo a las actividades de I+D, tanto para las empresas transnacionales como para las empresas de capital nacional;
- iii) establecimiento de negociaciones tendientes a que las empresas transnacionales radiquen en sus filiales en el Mercosur actividades de mayor contenido estratégico para ellas mismas y les adjudiquen responsabilidades, por ejemplo, en materia de desarrollo de “productos globales” que puedan ser exportados a todo el mundo;
- iv) estímulo a los esquemas de creación o perfeccionamiento de proveedores, que pueden dar pie a derrames verticales importantes sobre las empresas locales, y
- v) promoción de diversas formas de integración de las empresas locales en las cadenas de valor lideradas por las empresas transnacionales, incluyendo subcontrataciones externas, alianzas y otras modalidades que se han ido difundiendo a nivel mundial pero que han tenido escaso desarrollo en los países del Mercosur.

Del listado anterior se desprende con bastante claridad que una parte sustantiva de las medidas de política necesarias para que la afluencia de IED al Mercosur tenga mayores efectos de derrame guarda relación con el desarrollo empresarial de los países del bloque. Ciertamente, se trata de un asunto crucial que abarca desde problemas de acceso al financiamiento —que afectan fundamentalmente a las inversiones en capital físico y cambio tecnológico de las empresas locales— hasta carencias en materia de capital humano, limitaciones de las capacidades de absorción y generación de conocimientos y retraso en la difusión de métodos modernos de gestión empresarial.

Es probable, a la vez, que las políticas “activas” frente a la IED tengan mejores resultados si las empresas transnacionales que operan en el Mercosur buscan la eficiencia (pero sin convertirse en enclaves basados en mano de obra barata), más que la mera explotación de los recursos naturales o los mercados internos, como hicieron predominantemente en los años 1990. Es necesario, por lo tanto, pensar en crear condiciones para que la IED de más “calidad” —aquella que busca eficiencia y activos estratégicos— tenga un mayor peso en la pauta de inversiones en el Mercosur. Entre esas condiciones se hallan el acceso a recursos

humanos calificados, la disponibilidad de una adecuada infraestructura física y logística, la existencia de una base científico-tecnológica de calidad y, tema crucial, la vigencia de normas estables e instituciones sólidas (CEPAL, 2006).

El espacio para el desarrollo de políticas en estas áreas no puede ser exclusivamente nacional. Como mínimo, es imprescindible que los países involucrados coordinen sus acciones para evitar competencias de suma cero que pueden ocurrir cuando la disponibilidad de determinados instrumentos o incentivos en un país hace que simplemente se reubiquen actividades o inversiones destinadas al Mercosur, con lo cual algunos "ganan" a expensas de otros.

Para concluir, queremos destacar que, según la evidencia empírica, la IED no es en sí un fenómeno positivo ni negativo, sino que su impacto depende fundamentalmente de las condiciones y políticas vigentes en los países receptores. En consecuencia, el diseño de políticas en esta materia no debe fundarse en posiciones incondicionalmente (e ideológicamente) amigables u hostiles hacia la IED, sino en la necesidad de aprovechar los resultados de las experiencias pasadas para diseñar instrumentos y estrategias tendientes a maximizar la contribución de la IED al proceso de desarrollo económico de los países del Mercosur y evitar sus posibles consecuencias adversas.

Bibliografía

- Aitken, B. y A. Harrison (1999): Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela, *American Economic Review*, vol. 89, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.
- Aitken, B., G. Hanson y A. Harrison (1997): Spillovers, foreign investment, and export behavior, *Journal of International Economics*, vol. 43, N° 1-2, Amsterdam, Elsevier.
- Alvarez, R. (2005): *Explaining Export Success in a Developing Country: Firm Characteristics and Spillover Effects*, documento de trabajo, Los Ángeles, California, UCLA Anderson School of Management.
- Barba Navaretti, G. y A. J. Venables (2004): *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Barrios, S., H. Görg y E. Strobl (2003): Explaining firms' export behaviour: R&D, spillovers and the destination market, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 65, N° 4, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Basu, P., C. Chakraborty y D. Reagle (2003): Liberalization, FDI, and growth in developing countries: a panel co-integration approach, *Economic Inquiry*, vol. 41, N° 3, Oxford, Oxford University Press.
- Bittencourt, G. y R. Domingo (2006): Efectos de los derrames de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya (1990-2000), en M. Laplane (coord.), *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana.
- Bittencourt, G., R. Domingo y N. Reig (2006a): Efectos de derrame de las ET sobre el comercio exterior de la industria manufacturera uruguaya 1990-2000, Montevideo, Departamento de Economía (DECON)/Universidad de la República (UDELAR), inédito.
- _____ (2006b): IED y crecimiento económico de largo plazo en el MERCOSUR, Montevideo, Departamento de Economía (DECON)/Universidad de la República (UDELAR), inédito.
- Blalock, G. y P. Gertler (2005): Foreign direct investment and externalities: the case for public intervention, en T. Moran, E. Graham y M. Blomstrom (comps.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Blonigen, B. y M. Wang (2005): Inappropriate pooling of wealthy and poor countries in empirical FDI studies, en T. Moran, E. Graham y M. Blomstrom (comps.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Borenztein, E., J. de Gregorio y J.W. Lee (1998): How does foreign direct investment affect economic growth?, *Journal of International Economics*, vol. 45, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Calderón, C., N. Loayza y L. Servén (2004): *Greenfield Foreign Direct Investment and Mergers and Acquisitions: Feedback and Macroeconomic Effects*, Policy Research Working Paper Series, N° 3192, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carkovic, M. y R. Levine (2005): Does foreign direct investment accelerate economic growth?, en T. Moran, E. Graham y M. Blomstrom (comps.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, LC/G.2061-P, Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- _____ (2006): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005*, LC/G.2309-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.44.
- Choe, J. (2003): Do foreign direct investment and gross domestic investment promote economic growth?, *Review of Development Economics*, vol. 7, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Chowdhury, A. y G. Mavrotas (2005): *FDI and Growth: A Causal Relationship*, Research Paper, N° 25, Ginebra, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo/Universidad de las Naciones Unidas.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001): La inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Un análisis comparativo, en D. Chudnovsky (coord), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Madrid, Siglo Veintiuno.
- _____ (coords.) (2002): *Integración regional e inversión extranjera directa: el caso del MERCOSUR*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Chudnovsky, D., A. López y E. Orlicki (2006): *Impact of Foreign Direct Investment on Employment, Productivity, Trade, Innovation, Wage Inequality and Poverty: A study of Argentina 1992-2001, Final Report*, Washington, D.C., Global Development Network.
- Chudnovsky, D., A. López y G. Pupato (2006): Innovation and productivity in developing countries: a study of Argentine manufacturing firms' behavior, *Research Policy*, vol. 35, N° 2, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- Chudnovsky, D., A. López y G. Rossi (2006): Derrames de la inversión extranjera directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001), en M. Laplane (coord.), *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana.

- Cuadros, A., V. Orts y M. Alguacil (2004): Openness and growth: re-examining foreign direct investment, trade and output linkages in Latin America, *Journal of Development Studies*, vol. 40, Nº 4, Londres, Routledge, abril.
- De Negri, F. (2003): *Desempenho comercial das empresas estrangeiras no Brasil na década de 90*, tesis de doctorado, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Dias de Araújo, R. (2005): Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas, en J.A. de Negri y M. Salerno, *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Erdilek, A. (2005): R&D activities of foreign and national establishments in Turkish manufacturing, en T. Moran, E. Graham y M. Blomstrom (comps.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Görg, H. y D. Greenaway (2004): Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?, *The World Bank Research Observer*, vol. 19, Nº 2, Oxford, Oxford University Press.
- Greenaway, D., N. Sousa y K. Wakelin (2004): Do domestic firms learn to export from multinationals?, *European Journal of Political Economy*, vol. 20, Nº 4, Amsterdam, Elsevier.
- Hiratuka, C. y F. de Negri (2004): Influencia del origen del capital sobre los patrones del comercio exterior brasileño, *Revista de la CEPAL*, Nº 82, LC/L.2220-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Hiratuka, C. y R. Dias de Araújo (2006): Influencia da presença de firmas transnacionais sobre as exportações das firmas domésticas, Campinas, Núcleo de Economia da Indústria e da Tecnologia (NEIT)/Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.
- Hiratuka, C. y R. Sabatini (2006): Avaliação das mudanças recentes na cúpula empresarial no MERCOSUR, Campinas, Núcleo de Economia da Indústria e da Tecnologia (NEIT)/Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.
- Javorcik, B.S. (2004): Does foreign direct investment increase the productivity of foreign firms? In search of spillovers through backward linkages, *American Economic Review*, vol. 94, Nº 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Jefferson, G., B. Huamao y otros (2002): R&D performance in Chinese industry, inédito.
- Kneller, R. y M. Pisu (2004): Export oriented FDI in the UK, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, Nº 3, Oxford, Oxford University Press.
- Kokko, A., M. Zejan y R. Tansini (2001): Trade regimes and spillover effects of FDI: evidence from Uruguay, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 137, Kiel, Kiel Institute.
- Kugler, M. (2001): *The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory Ahead of Measurement*, Discussion Paper Series in Economics and Econometrics, Nº 23, Southampton, Reino Unido, University of Southampton.
- Kumar, N. y A. Aggarwal (2000): Liberalisation, outward orientation and in-house R&D activity of multinational and local firms: a quantitative exploration for Indian manufacturing, en S. Tendulkar, A. Mitra y otros (comps.), *India: Industrialisation in a Reforming Economy*, Nueva Delhi, Academic Foundation.
- Laplane, M. (coord.) (2006): *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana.
- Laplane, M., J. Padovani Gonçalves y R. Dias de Araújo (2006): Efeitos de transbordamento de empresas estrangeiras na indústria brasileira (1997-2000), en M. Laplane (coord.), *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana.
- Lipsev, R. y F. Sjöholm (2005): The impact of inward FDI on host countries: why such different answers?, en T. Moran, E. Graham y M. Blomstrom (comps.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Mencinger, J. (2003): Does foreign direct investment always enhance economic growth?, *Kyklos*, vol. 56, Nº 4, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Pinheiro, A. y M. Moreira (2000): *The Profile of Brazil's Manufacturing Exporters in the Nineties: What are the Main Policy Issues?*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
- Roper, S. y J. Love (2001): *The Determinants of Export Performance: Panel Data Evidence for Irish Manufacturing Plants*, Working Paper, Nº 69, Belfast, Northern Ireland Economic Research Centre (NIERC).
- Srholec, M. (2005): Innovation activities of foreign affiliates in the Czech Republic, documento presentado en la UNCTAD Expert Meeting on the Impact of FDI on Development (Ginebra, 24 al 26 de enero).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2005): *World Investment Report, 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, UNCTAD/WIR/2005, Ginebra, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.05.II.D.10.
- Zhan, K. (2001): Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America, *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, Nº 2, Oxford, Oxford University Press.

PALABRAS CLAVE

Pequeñas empresas
 Empresas medianas
 Competitividad
 Exportaciones
 Evaluación
 Cambio tecnológico
 Encuestas
 Datos estadísticos
 Argentina - Chile - Colombia

Desarrollo de ventajas competitivas: pymes exportadoras exitosas en Argentina, Chile y Colombia

Dario Milesi, Virginia Moori, Verónica Robert y Gabriel Yoguel

Dario Milesi
 Profesor Adjunto,
 Instituto de Industria,
 Universidad Nacional de General
 Sarmiento, Argentina
 ✉ dmilesi@ungs.edu.ar

Virginia Moori
 Consultora de la Subsecretaría de
 Coordinación Económica,
 Ministerio de Economía y
 Producción, Argentina
 ✉ virginiamoori@arnet.com.ar

Verónica Robert
 Instituto de Industria,
 Universidad Nacional
 de General Sarmiento,
 Argentina
 ✉ vrobert@ungs.edu.ar

Gabriel Yoguel,
 Profesor Titular,
 Instituto de Industria,
 Universidad Nacional
 de General Sarmiento,
 Argentina
 ✉ gyoguel@ungs.edu.ar

Este artículo analiza el patrón de especialización de las pymes exportadoras de Argentina, Chile y Colombia en el período 2001-2004, con el objetivo de identificar los factores que inciden en el grado de éxito de estas empresas. Para ello se aplica un indicador de éxito exportador al universo de pymes exportadoras de los tres países y se diferencian dos grupos de agentes: los exitosos y los no exitosos. La identificación de dichos factores se efectúa a partir de información obtenida de encuestas a algunas 300 pymes exportadoras (exitosas y no exitosas) de los países estudiados, que indagan en los factores comerciales, productivos, tecnológicos y de entorno. El trabajo compara la situación relativa de estos países y analiza la potencialidad de sus pymes exportadoras exitosas para contribuir a la modificación de su canasta de bienes exportables.

I

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar durante el periodo 2001-2004 el patrón de especialización de las pequeñas y medianas empresas exportadoras (en adelante pymes exportadoras) de Argentina, Chile y Colombia, así como los factores que determinan el grado de éxito de estas empresas en los mercados externos. Para ello se compara la situación relativa de los tres países y se aportan elementos sobre la potencialidad de las pymes exportadoras dinámicas para contribuir a modificar la canasta de bienes exportables, particularmente después de las crisis posteriores a las reformas y de las profundas transformaciones macroeconómicas producidas hacia fines de los años 1990. El análisis de estas cuestiones se basa en datos de comercio exterior y en información sobre los factores comerciales, productivos y tecnológicos que inciden en el desempeño exportador, a partir de información obtenida de encuestas a algunas 300 pymes exportadoras (exitosas y no exitosas) de estos países.

Este artículo se inserta en la nueva literatura sobre innovación y crecimiento que rescata la importancia de los rendimientos crecientes a escala, los equilibrios múltiples, las externalidades de las redes, la acumulatividad de las competencias y el rol clave del perfil de especialización en el desarrollo de competencias tecnológicas y organizacionales que promueven ventajas competitivas dinámicas (Reinert, 2000; Amsden, 2004; Ocampo, 2005; Palma, 2005; Ross, 2005; Cimoli y Correa, 2005). Al mismo tiempo, se inscribe en el debate sobre la necesidad de producir un cambio estructural que fomente procesos de innovación y complementariedades entre

los agentes, y que disminuya el dualismo estructural que caracteriza a las economías de los países estudiados (Ocampo, 2005).

En esa línea, las estrategias orientadas al desarrollo de las capacidades tecnológicas y organizacionales de los agentes económicos constituyen elementos clave para generar senderos de desarrollo exitosos y cambios en el perfil de especialización externa (Lall, 1994). En estos procesos se comienza a repensar el papel que pueden desempeñar las pymes para que la inserción externa de los países de la región alcance un mayor nivel de complejidad y más diversificación sectorial.

En las secciones siguientes, este artículo presenta el marco analítico y las principales hipótesis del trabajo (sección II). Examina el contexto macroeconómico de los países analizados y su estructura exportadora, haciendo hincapié en los agentes de menor tamaño relativo (sección III). Describe la metodología utilizada para identificar el éxito exportador en las pymes y los principales resultados de su aplicación a los datos de comercio exterior de Argentina, Chile y Colombia (sección IV). Identifica los rasgos predominantes de las firmas entrevistadas y realiza un análisis exploratorio, utilizando estadísticas descriptivas y pruebas no paramétricas sobre los principales factores que determinan el éxito exportador de las empresas (sección V). Presenta un modelo de regresión logística binaria destinado a una identificación multivariante de los factores del éxito exportador en las pymes (sección VI). Y, por último, formula las principales conclusiones (sección VII).

II

Marco analítico

La evidencia disponible acerca de los factores que determinan la actividad exportadora a nivel de empresa se refiere casi con exclusividad a países industrializa-

dos (incluidos los países asiáticos de industrialización reciente). Los países en desarrollo y en particular los latinoamericanos han sido menos estudiados. La mayor parte de la información al respecto ha sido desarrollada con una visión evolutiva de la economía que enfatiza el papel de la tecnología y el conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. Algunos hechos estilizados acerca de la incidencia de estos factores

□ Este artículo forma parte de una investigación más extensa sobre las pymes exportadoras de Argentina, Chile y Colombia realizada por FUNDES Internacional. Se agradecen los comentarios de un evaluador anónimo a una versión previa de este artículo.

sobre la actividad exportadora de las empresas pueden resumirse en cuatro aspectos salientes.

En primer lugar, a nivel agregado la evidencia muestra que los bienes diferenciados y de mayor contenido tecnológico (Pavitt, 1984; Hatzichronoglou, 1997) son los más dinámicos en el comercio internacional (Dosi, Pavitt y Soete, 1990; Guerrieri y Milana, 1995; Lall, 2001, entre otros). Por lo tanto, las empresas que producen esos bienes tienden a presentar una mayor propensión a exportar.

En segundo lugar, la teoría de la innovación señala que, además de las diferencias interindustriales derivadas de distintos perfiles de especialización productiva, también son muy importantes las diferencias tecnológicas intraindustriales (Dosi, 1988; Nelson, 1991; Freeman, 1994). En este marco, la evidencia disponible sobre la relación entre innovación y exportaciones al nivel de la empresa muestra en forma sistemática que la primera (medida por insumos innovadores, por resultados innovadores o por ambos) está positivamente asociada con la probabilidad de que la empresa realice exportaciones (Aw, Chung y Roberts, 1998; Barrios, Görg y Strobl, 2001; Basile, 2001; Chetty y Hamilton, 1993; Brouwer y Kleinknecht, 1993, entre otros).

En tercer lugar, mientras que la innovación medida como un insumo o un resultado se refiere a flujos, la literatura evolutiva destaca la posibilidad de acumular el conocimiento (aprendizaje), de modo que no solo los flujos sino también los acervos desempeñan un papel decisivo en la generación de ventajas competitivas dinámicas. Estos acervos, generalmente denominados capacidades tecnológicas, involucran aspectos tales como la calificación de los recursos humanos (habilidades), la forma que adopta la organización del trabajo y la existencia de estructuras formales e informales de investigación y desarrollo (Bell y Pavitt, 1995; Pietrobelli, 1996). La evidencia aportada por los estudios acerca de los factores determinantes de las exportaciones nuevamente encuentra una relación positiva entre estas capacidades y la exportación (Estrada y Heijts, 2003). La importancia de estas capacidades es aún mayor para los países en desarrollo, donde son menos generalizadas que en los países desarrollados (Lall, 1994). En tal sentido, las capacidades tecnológicas pueden constituir un elemento discriminador significativo para la actividad exportadora de las empresas de países en desarrollo.

Finalmente, la actividad económica tiene carácter sistémico. Esto implica que la competitividad al nivel de la empresa depende de un amplia variedad de fuentes externas que inciden fuertemente sobre el rango de actividades que las empresas localizadas en un contexto

específico pueden realizar adecuadamente. En tal sentido, las interacciones verticales con clientes (Von Hippel, 1978; Lundvall, 1988) o proveedores (Lundvall, 1988), las horizontales con competidores y colegas (Yoguel y Moori Koenig, 1999), así como la acción de las instituciones y las políticas especialmente destinadas a apoyar la actividad de las empresas en mercados externos, adquieren una importancia fundamental para la competitividad.

A su vez, mientras que la literatura evolutiva hace hincapié en la innovación en productos y procesos (innovaciones tecnológicas), la actividad exportadora también requiere una gestión específica y determinadas habilidades organizacionales y de comercialización. Según RICYT (2001), en estos aspectos los países latinoamericanos se encuentran relativamente mejor posicionados que en las innovaciones tecnológicas. Al respecto, los factores no tecnológicos que inciden en las exportaciones son la preocupación central del conocido modelo de Uppsala. De acuerdo con dicho modelo, la internacionalización de la empresa es un proceso por el cual esta se involucra cada vez más en la actividad exportadora (Johanson y Wiedersheim, 1975; Johanson y Vahlne, 1977; Welch y Luostarinen, 1988). Este proceso se desarrolla por lo general en etapas sucesivas de compromiso creciente de recursos financieros y humanos dedicados a la actividad exportadora.¹ Las sucesivas etapas pueden reflejarse, entre otros aspectos, en una creciente llegada a mercados distantes,² en el paso desde canales indirectos (comercializadoras o representantes) a otros más complejos que demandan mayores inversiones y vínculos más estrechos con los clientes (presencia directa a través de depósitos y oficinas, acuerdos formales con empresas del exterior) y en una gradual formalización de la estructura destinada a gestionar el negocio exportador.

A pesar de su gran peso, este enfoque ha sido desafiado recientemente por el impacto de la globalización en las conductas de las empresas. En tal sentido, hoy existen nuevos trabajos cuyo objeto de estudio son las empresas

¹ Llevada al extremo, la internacionalización de la empresa puede implicar la producción en el lugar de destino, con lo cual —en una etapa muy avanzada de este proceso— la transnacionalización de la producción puede desplazar en parte a las exportaciones. Sin embargo, esta etapa del proceso de internacionalización es más esperable en las grandes empresas que en las pymes.

² El concepto de distancia no hace aquí estricta referencia al aspecto geográfico, sino que enfatiza las diferencias culturales, políticas y religiosas que obstaculizan la llegada a determinados mercados de empresas con escaso recorrido exportador, pero que pueden ser sorteadas por empresas que acumulan experiencia exportadora y que destinan recursos a aprender los códigos de esos mercados.

concebidas como globales desde su fundación (*born global*), creadas de partida con el propósito de proveer al mercado internacional (Luostarinen y Gabriellson, 2002; Westhead, Wright y Ucbasaran, 2001, entre otros). Así, el tiempo o la extensión temporal del proceso de aprendizaje, que es crucial para el marco evolutivo y para el modelo de Uppsala, podría estar perdiendo importancia porque la globalización de la economía facilita el acceso a la información y acorta el proceso de adquisición del conocimiento.³

Este artículo toma en cuenta la mayoría de los enfoques mencionados e introduce algunas visiones nuevas sobre los factores que determinan el desempeño exportador de las empresas. Mientras que gran parte de los estudios comparan empresas exportadoras con no exportadoras, en los países analizados el simple hecho de exportar puede no ser un indicador adecuado para estimar el desempeño de las pymes, debido a la inestabilidad que registra la mayor parte de estas pymes de la región en los mercados externos (Moori Koenig, Milesi y Yoguel, 2001; Moori Koenig, Rodríguez y otros, 2005; Moori Koenig, Yoguel y otros, 2004). Por lo tanto, en este caso se considera más adecuado comparar exportadores exitosos y exportadores no exitosos, para lo cual es necesario definir un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan identificar el grado de éxito exportador. Cabe subrayar que las empresas que en este artículo son consideradas no exitosas

y constituyen el grupo de control forman parte del grupo objetivo en la mayoría de los estudios habituales que distinguen entre exportadores y no exportadores.

Esta preocupación especial está justificada por el propósito de obtener resultados que tengan la mayor relevancia posible para los países estudiados y a la vez destacar la importancia de identificar los factores determinantes de diferentes desempeños exportadores y no solo aquellos vinculados al simple hecho de exportar.⁴

Sobre la base de este enfoque analítico y numerosos antecedentes acerca de la inserción de las pymes en los países considerados (Garay, 1998; Gatto, 1995; Grecco, 2001; Iannariello-Monroy, León y Oliva, 1999; Moori Koenig y Yoguel, 1996; Agosin, 1999; Benavente, 2001; Ocampo, Sánchez y Hernández, 2004; Silva, 2001) se plantean las siguientes cinco hipótesis acerca de los factores que determinan un alto desempeño exportador: i) el éxito exportador se logra a lo largo de un sendero evolutivo que requiere tiempo, ii) el éxito exportador se sustenta en el desarrollo de importantes capacidades tecnológicas y productivas, iii) el éxito exportador se basa en la creación de significativas capacidades comerciales y organizacionales, iv) los exportadores exitosos interactúan intensivamente con organismos públicos y privados que promueven el desarrollo tecnológico productivo y empresarial y v) los exportadores exitosos tienen un mayor acceso a fuentes de financiamiento.

III

Algunos rasgos del perfil de inserción comercial de los países estudiados y sus empresas

Las economías de los tres países considerados tienen distinto tamaño relativo y difieren en cuanto a la propensión a exportar y al grado de apertura comercial (cuadro 1). Mientras Colombia y Chile tienen un tamaño similar, Argentina es aproximadamente tres veces mayor. Chile exhibe la propensión a exportar más alta, con un coeficiente del 36%, seguido por Argentina (25%)

y por último Colombia (21%). El índice de apertura también señala que Chile está más expuesto al comercio internacional (70%), seguido por Colombia (44%) y Argentina (39%).

La evolución de las exportaciones totales de estos países entre 2001 y 2004 revela que el mayor dinamismo corresponde a Chile, con una tasa de crecimiento anual

³ Sin embargo, un estudio reciente sobre la dinámica exportadora argentina desde fines de los años 1990 y la generación de empleo muestra que el aporte de las empresas globales desde su fundación al crecimiento de las exportaciones fue muy reducido, incluso luego de la devaluación del peso en el 2002 (Rivas y Yoguel, 2007).

⁴ Esto no implica restar importancia al hecho de que una empresa logre colocar sus productos en los mercados externos, sino que busca enfatizar la sustentabilidad en el tiempo de la actividad exportadora.

acumulativa de 15%, que duplicó aproximadamente las correspondientes a Colombia (8%) y Argentina (7%).⁵

En este marco se observan diferencias en la composición de las exportaciones totales a nivel de grandes agregados. Hacia el 2004, Argentina destacaba por el mayor peso relativo de la industria manufacturera (69%) y por una importancia significativa de las actividades primarias (24%). Las exportaciones de estos rubros crecieron a un ritmo superior al promedio en el período de estudio, lo que tendería a afianzar este perfil de especialización.

CUADRO 1

Argentina, Chile y Colombia: indicadores macroeconómicos

Variable	Argentina	Chile	Colombia
Producto interno bruto (2005, a precios constantes de 1990, en millones de dólares)	215 961	72 395	69 087
Coefficiente de exportación (2003)	25	36	21
Índice de apertura (2003)	39	70	44

Fuente: elaboración propia con datos de instituciones de los países estudiados. Para Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA); para Chile, Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE), y para Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Promotora de Exportaciones (PROEXPORT) y Fundación para el Desarrollo Sustentable (FUNDES Colombia).

CUADRO 2

Argentina, Chile y Colombia: composición y evolución de las exportaciones totales
(Porcentajes y millones de dólares)

	Composición en 2004 En porcentaje y millones de dólares			Tasa anual de crecimiento (2001-2004)		
	Argentina	Colombia	Chile	Argentina	Colombia	Chile
Agricultura, caza, pesca y silvicultura	24	8	6	8	5	8
Minería y actividades extractivas	7	29	54	-4	6	21
Industria manufacturera	69	62	39	8	8	9
Demás bienes	0	1	1	-	51	13
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>15</i>
<i>Total en millones de dólares</i>	<i>34 550</i>	<i>16 483</i>	<i>30 641</i>			

Fuente: elaboración propia basada en datos de INDEC y CERA (Argentina), PROCHILE (Chile), DANE, PROEXPORT y FUNDES Colombia (Colombia) y CEPAL.

⁵ En el caso de Argentina esta tasa crece a algo más del 9% si se considera el período 1998-2005.

En Colombia también es la industria manufacturera la de mayor importancia (62%), seguida por la minería y actividades extractivas (29%) que tuvieron una tasa de crecimiento menor que la tasa de crecimiento total de la economía colombiana. Las exportaciones extractivas sobresalieron especialmente en Chile (54%), alcanzando la industria manufacturera una participación relativamente menor a la registrada en los otros dos países (39%). En este caso, las exportaciones mineras, principalmente las de cobre, aportaron el mayor dinamismo, lo que pondría de manifiesto una profundización de este perfil de especialización externa (cuadro 2).

Las pymes generan una proporción reducida de las exportaciones industriales en los tres países considerados (cuadro 3). En ese marco destaca el caso de Chile, cuya participación relativa alcanza al 15% y supera el registrado en Argentina (11%) y Colombia (9%). Sin embargo, este grupo de pymes exportadoras incluye una elevada proporción de las empresas que participan en el comercio exterior: 34% en Argentina, 46% en Colombia y 58% en Chile.⁶ Como contrapartida, en los tres países se observa una elevada concentración de las exportaciones industriales en un número pequeño de grandes empresas, lo que se traduce en una escala de negocio exportador significativamente mayor: entre 16 y 53 veces, según el país (cuadro 3).

En los últimos años las exportaciones industriales de las pymes tendieron a perder peso en la estructura

⁶ Las diferencias de participación de las pymes en el total de las exportaciones de los países deben ser miradas con cautela, ya que los criterios para clasificarlas por tamaño varían de un país a otro, respondiendo a las orientaciones propias de cada uno de ellos.

CUADRO 3

Argentina, Chile y Colombia: exportaciones manufactureras de las empresas, según su tamaño, 2004

(Monto exportado en millones de dólares y número de empresas)

Empresas según tamaño	Argentina		Colombia		Chile	
	Monto exportado por empresa	Nº de empresas	Monto exportado por empresa	Nº de empresas	Monto exportado por empresa	Nº de empresas
Grandes	32,40	649	8,59	1 026	13,11	697
Pymes	0,61	4 196	0,20	4 300	0,77	2 090
Microempresas	0,01	7 432	0,02	3 659	0,02	814
Resto	1,14	267	0,69	277	0,32	393
<i>Total</i>	<i>1,91</i>	<i>12 544</i>	<i>1,10</i>	<i>9 262</i>	<i>3,00</i>	<i>3 994</i>

Fuente: elaboración propia con datos de INDEC y CERA (Argentina), PROCHILE (Chile) y DANE, PROEXPORT y FUNDES Colombia (Colombia).

CUADRO 4

Argentina, Chile y Colombia: concentración sectorial de las exportaciones manufactureras por tamaño de la empresa,ª 2004

(Porcentaje del total de cada estrato)

Tamaño de empresa	Argentina	Colombia	Chile
Grande	Alimentos	Alimentos	Alimentos
	Productos químicos	Refinación de petróleo	Papel y sus productos
	Refinación de petróleo	Productos químicos	Productos de madera
	Equipo de transporte	Hierro y acero	Refinación de petróleo
	Hierro y acero (77% del estrato)	Materiales no ferrosos (58% del estrato)	Bebidas (80% del estrato)
Pymes	Alimentos	Prendas de vestir	Alimentos
	Maquinaria no eléctrica	Productos textiles	Bebidas
	Productos químicos ^b	Productos de cuero	Productos de madera
	Productos químicos	Alimentos	Maquinaria no eléctrica
	Productos metálicos (56% del estrato)	Otras manufacturas ^b (50% del estrato)	Productos plásticos (78% del estrato)

Fuente: elaboración propia con datos de INDEC y CERA (Argentina), PROCHILE (Chile) y DANE, PROEXPORT y FUNDES Colombia (Colombia).

^a Cinco principales sectores a tres dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU/Rev. 2).

^b No clasificados previamente.

de exportación, especialmente en el caso de Argentina y Colombia, ya que su crecimiento fue menor que el de las grandes empresas exportadoras.

Cabe señalar que el perfil sectorial de inserción externa de las pymes difiere del de las grandes empresas exportadoras.⁷ Mientras que estas últimas concentran sus ventas en sectores que hacen uso intensivo de capital, economías de escala y recursos naturales, en las pymes tienen mayor relevancia los sectores que hacen

uso intensivo de trabajo (calificado y no calificado), elaboran productos diferenciados y sujetos a economías de gama y tienen más encadenamientos con proveedores de bienes y servicios nacionales (cuadro 4). De todas maneras, cuando se utiliza la clasificación propuesta por Hatzichronoglou (1997) y aplicada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) predominan los productos exportados de mediano y bajo contenido tecnológico.⁸

⁷ El índice de similitud de las estructuras sectoriales de exportación entre las pymes y las empresas grandes es elevado: entre 0,35 y 0,50, según el país. Este índice se estima como la sumatoria de las diferencias en las estructuras tomadas en valor absoluto y divididas por 2. Su valor oscila entre 0 cuando las estructuras son iguales y 1 cuando difieren totalmente.

⁸ El peso de las exportaciones de productos de bajo contenido tecnológico en el total exportado por el estrato pymes en 2004 alcanzó el 69% en Chile, el 51% en Argentina y el 42% en Colombia. Estos valores ascienden al 85%, 73% y 76%, respectivamente, cuando se incluyen las manufacturas de mediano-bajo contenido tecnológico. Cabe destacar que una situación similar a la comentada se registra con las exportaciones manufactureras realizadas por las grandes empresas.

CUADRO 5

Argentina, Chile y Colombia: composición de las exportaciones manufactureras por destino, 2004
(Porcentajes)

Bloque comercial	Argentina		Colombia		Chile	
	Empresas grandes	Pymes	Empresas grandes	Pymes	Empresas grandes	Pymes
Mercosur	28	39	3	2	6	8
Comunidad Andina	6	8	28	30	11	11
TLC de América del Norte ^a	16	17	33	36	29	32
Unión Europea	19	16	11	8	17	26
Resto de América	3	5	13	17	6	4
Resto de Europa	3	4	2	1	1	2
Asia y Oceanía	18	7	7	3	26	16
África y resto	7	4	3	3	5	2
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: elaboración propia con datos de INDEC y CERA (Argentina), PROCHILE (Chile) y DANE, PROEXPORT y FUNDES (Colombia).

^a Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Las exportaciones de las pymes de los tres países presentan similitudes y diferencias en el peso de los sectores y el grado de diversificación de la oferta, lo que en parte está relacionado con el perfil de especialización productiva de los respectivos países. Más de la mitad de las exportaciones de Chile se concentra en alimentos, especialmente pescados y mariscos y vinos; en las de Colombia pesan mucho distintas manufacturas de cuero y prendas de vestir (40% del total del estrato), y las de Argentina exhiben una mayor diversificación, con importante presencia de productos alimenticios, químicos y metalmecánicos (cuadro 4).

La distribución de las exportaciones de las pymes por bloque comercial tiende a ser similar a la de las

grandes empresas, lo que pone de manifiesto que las firmas exportadoras de menor tamaño de los tres países exportan no solo a mercados cercanos y de fácil acceso.⁹ Como era de esperar, la composición por destino de las exportaciones de las pymes en los tres casos analizados también difiere (cuadro 5).

Las ventas externas de las pymes de Argentina se concentran en el Mercosur, los países del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte y la Unión Europea; las de Colombia, en los países del TLC de América del Norte, la Comunidad Andina y el resto de América, y las de Chile en los países del TLC de América del Norte, la Unión Europea, y Asia y Oceanía.

IV

Identificación del éxito exportador

Para identificar las pymes con alto dinamismo y buen posicionamiento en los mercados externos se construyó un índice de desempeño exportador (IDE) que se aplicó al universo de pymes exportadoras de los tres países.¹⁰

⁹ El índice de similitud de la estructura de exportaciones por bloques comerciales entre las pymes y las empresas grandes es reducido: va de 0,09 a 0,17, según el país.

¹⁰ Los criterios empleados para clasificar a las empresas según su tamaño se ajustaron (excepto en Chile) a las definiciones normativas de cada uno de los países y a la disponibilidad de información. En Colombia la clasificación se basa en los parámetros establecidos en la

Usando información sobre la actividad exportadora de las empresas en el período 2001-2004, se diferenciaron dos grupos de agentes: los exitosos y los no exitosos.

El IDE califica la actividad exportadora de las empresas en 2001-2004 sobre la base de una combinación ponderada de seis indicadores cualitativos y cuantitativos

Ley 905/2004: empleados y activos. En el caso de Chile, se extendió el límite superior establecido por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) para incluir en el estrato de empresas medianas aquellas con ventas anuales de hasta 7,5 millones de dólares, tomando

CUADRO 6

Argentina, Chile y Colombia: valores medios de los componentes del índice de desempeño exportador (IDE)

Componentes del IDE	Argentina	Chile	Colombia
Continuidad	7,6	7,8	6,0
Dinamismo	5,9	4,6	3,6
Dinamismo sostenido	5,5	4,7	3,7
Diversificación	6,2	5,1	4,2
Complejidad	5,1	6,1	6,4
Evolución de la complejidad	1,0	0,4	0,2
Desempeño exportador medio	5,9	5,7	4,9

Fuente: elaboración propia con datos de INDEC y CERA (Argentina), PROCHILE (Chile) y DANE, PROEXPORT y FUNDES (Colombia).

utilizados previamente en otros estudios (Moori Koenig, Milesi y Yoguel, 2001; Moori Koenig, Rodríguez y otros, 2005; Moori Koenig, Yoguel y otros, 2004). Estos indicadores son: i) la continuidad exportadora, que mide la estabilidad en el negocio exportador (ponderador 0,25); ii) el dinamismo exportador, que mide el crecimiento del monto exportado entre el primer año considerado y el año 2004 (0,15); iii) el dinamismo exportador sostenido, que mide la estabilidad del crecimiento del monto exportado (0,10); iv) la diversificación de mercados, que califica a la empresa en función del número de mercados externos atendidos en el 2004 (0,20); v) la complejidad de los mercados (0,25), que califica a las empresas según el porcentaje de las exportaciones dirigidas a su mercado regional y a destinos fuera de este en el 2004,¹¹ y vi) la evolución de la complejidad de los mercados de destino entre el primer año con datos y el año 2004 (0,05). Se pusieron a prueba diferentes ponderaciones y esta estructura resultó la que mejor explica los cambios en la cantidad de empresas considerada. Asimismo, la

en cuenta las conclusiones del Seminario "Red-examen de las pymes exportadoras chilenas" (15 de mayo de 2003). La definición fue también recomendada por ProChile (véase Moori Koenig, Yoguel y otros, 2004). Cabe señalar que la estratificación de tamaño de la CORFO basada en la unidad de fomento pasó a basarse en su equivalente en dólares del 2001. En el caso de Argentina, la estratificación se realizó a partir de varias aproximaciones. En primer lugar, se utilizó el monto exportado, guardando relación con los criterios que aplica la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional para definir el estrato pymes según las ventas totales (resoluciones N° 24 del 15 de febrero de 2001, N° 22 del 26 de abril de 2001 y N° 675 del 25 de octubre de 2002). En segundo lugar, dado que bajo esa definición podían quedar incluidas empresas grandes con reducido coeficiente de exportación, se depuró la clasificación original a partir de información secundaria sobre las grandes empresas del país. En Colombia y Chile, cuando no estuvo disponible la información correspondiente a la definición oficial, se recurrió al monto exportado.

¹¹ Se consideran mercados regionales el Mercosur extendido para Argentina y Chile y la Comunidad Andina para Colombia.

estructura de ponderación refleja el hecho de que la continuidad, la diversificación de los mercados y la complejidad de ellos son los factores que mejor explican el desempeño exportador.

Un resultado general del cálculo del IDE es que en el período considerado las pymes argentinas y chilenas tuvieron un mejor desempeño que las colombianas. Las pymes argentinas registraron los valores más altos para las variables dinamismo exportador, dinamismo exportador sostenido y diversificación de mercados externos, mientras que las pymes chilenas y colombianas al parecer exportaron a mercados más complejos. Sin embargo, la complejidad de los mercados de destino de las empresas argentinas se incrementó en una proporción mayor que en el caso de las chilenas y colombianas, lo que puede estar influido por el aumento del tipo de cambio real en Argentina a partir del 2002.¹² Finalmente, si bien la continuidad es elevada en los tres países, es más alta en Argentina y Chile que en Colombia (cuadro 6).

Para identificar las empresas exitosas y las no exitosas en el universo de las pymes exportadoras de cada país se consideraron como exitosas las empresas con 6,5 ó más puntos en el IDE y como no exitosas a las restantes. Este punto de corte surge al considerar un tipo ideal medio ponderado de empresa exportadora que en cada uno de los componentes del IDE tuviera valores que pudieran ser considerados exitosos. En ese sentido el límite de 6,5 respeta la distribución de probabilidad de empresas exitosas en los estudios originales de los tres países analizados. Por ejemplo, le corresponde un IDE de ese nivel a una empresa:

¹² El reducido valor del indicador de evolución de la complejidad se explica porque en el corto período considerado (cuatro años) la mayoría de las empresas no efectuó cambios significativos en la composición por destino de sus exportaciones.

CUADRO 7

Argentina, Chile y Colombia: exportaciones manufactureras de las pymes, por grado de éxito, 2004*(Monto en millones de dólares y número de empresas)*

Grado de éxito	Argentina		Colombia		Chile	
	Monto por empresa	Nº de empresas	Monto por empresa	Nº de empresas	Monto por empresa	Nº de empresas
Pymes exitosas	0,87	1 769 (42%)	0,46	1 036 (24%)	1,46	802 (38%)
Pymes no exitosas	0,42	2 426 (58%)	0,12	3 264 (76%)	0,33	1 288 (62%)
<i>Total pymes</i>	<i>0,61</i>	<i>4 196</i>	<i>0,20</i>	<i>4 300</i>	<i>0,77</i>	<i>2 090</i>

Fuente: elaboración propia con datos de INDEC y CERA (Argentina), PROCHILE (Chile) y DANE, PROEXPORT y FUNDES (Colombia).

i) que exporta en tres de los cuatro años considerados; ii) cuyas exportaciones muestran un crecimiento mayor al 12%; iii) que presenta tasas positivas de crecimiento de sus ventas externas en los dos últimos años; iv) que dirige sus exportaciones a tres países o más; v) que dirige más del 30% del monto exportado a destinos extrarregionales, y vi) que haya incrementado la complejidad de sus destinos. Las exportadoras exitosas detectadas constituyen un segmento minoritario de las pymes exportadoras (entre 40% y 24%, según el país), pero dan

cuenta de alrededor del 60% de las exportaciones del estrato. Esto se refleja en un monto medio exportado por empresa que es entre dos y cuatro veces mayor que el de los calificados como no exitosos según los criterios que sintetiza el IDE (cuadro 7).

A pesar de las evidentes diferencias de desempeño, el perfil sectorial de las pymes exportadoras exitosas es similar al de las no exitosas en los tres casos estudiados; no así la estructura por destinos, como resulta obvio de acuerdo con la construcción del IDE.

V

Las pymes exportadoras y los factores que determinan el éxito exportador

Esta sección describe en primer término los criterios utilizados para seleccionar las pymes exportadoras que se encuestarían en los tres países con el fin de recabar información sobre los factores que inciden en el desempeño exportador. En segundo lugar, presenta los resultados estilizados que surgen del análisis de dicha información, con especial énfasis en los aspectos microeconómicos y mesoeconómicos que más influyen en la dinámica diferenciada de las empresas en los mercados externos. Estos resultados se basan en la utilización de estadísticas descriptivas y pruebas no paramétricas y constituyen un avance exploratorio que aporta elementos útiles para construir el modelo de regresión logística binaria que figura en la sección VI. Dicho modelo tiene como finalidad realizar una iden-

tificación multivariante de los factores que determinan el éxito exportador en las pymes.

1. Criterios para seleccionar las empresas consideradas

Las pymes consideradas fueron las exportadoras de manufacturas que al momento de la realización del trabajo de campo continuaban en el comercio exterior. Luego de aplicar el IDE a todo el universo de pymes exportadoras, las empresas fueron clasificadas siguiendo un criterio sectorial y se seleccionaron muestras aleatorias, respetando los estratos sectoriales. Con este criterio se entrevistó a un grupo mayoritario compuesto por pymes exportadoras exitosas (210) y un grupo de

control, menos numeroso, de pymes no exitosas (81) localizadas en las áreas metropolitanas e industriales más importantes de los tres países (cuadro 8). El número de empresas entrevistadas varió de un país a otro, pero en todos los casos se respetó una proporción aproximada de siete empresas exitosas por cada tres no exitosas. Las encuestas fueron realizadas el segundo semestre de 2003 en Chile, el primer semestre de 2005 en Colombia y el último trimestre de 2005 en Argentina. Si bien el trabajo de campo en Chile se efectuó dos años antes que en Colombia y Argentina, la estabilidad del contexto macroeconómico e institucional chileno permite suponer que las prácticas empresariales y las conductas que diferencian a sus pymes exportadoras exitosas del resto no variaron significativamente.

Para llevar a cabo los respectivos trabajos de campo se utilizó un cuestionario similar que fue completado en entrevistas personales. Este cuestionario recoge información detallada sobre un conjunto amplio de aspectos vinculados a la actividad empresarial, y hace hincapié en el desarrollo de las competencias comerciales y tecnológicas de las empresas, aun cuando hay aspectos específicos de cada país que no son estrictamente comparables. En especial, estas especificidades están vinculadas con el entorno de negocios y con los instrumentos de fomento productivo y de promoción de las exportaciones, aunque los patrones son comparables para los fines del estudio.

La representatividad de la muestra está asegurada por el método aleatorio de selección. Asimismo, la elevada varianza en el tipo de empresas entrevistadas

(diversidad sectorial y de tamaño de las pymes), garantizada en parte por el muestreo estratificado, corrobora esta representatividad. El perfil sectorial de las exportaciones del grupo de pymes exportadoras exitosas es similar a las del resto de las empresas del estrato en los tres casos estudiados. La situación que la muestra no reproduce (dado el objetivo del estudio) es la proporción entre firmas exitosas y no exitosas. Como ya hemos mencionado, las pymes exportadoras de alto desempeño y posicionamiento constituyen un segmento minoritario de las pymes exportadoras, mientras que representan cerca del 70% en el panel de firmas entrevistadas.

2. Dimensiones microeconómicas y mesoeconómicas que inciden en el desempeño exportador de las pymes

El análisis comparado de las prácticas empresariales y características estructurales de las pymes exportadoras de los tres países, realizado a partir de la información recolectada en las encuestas utilizando estadísticas descriptivas y pruebas no paramétricas bivariantes, muestra que es posible distinguir de manera estilizada dos tipos de situaciones.

En primer lugar, hay factores que son comunes a todas las empresas exportadoras, exitosas y no exitosas. Esto pone de manifiesto que existirían rasgos estructurales de los agentes y prácticas empresariales necesarias para poder exportar con cierta regularidad, pero no suficientes para lograr un posicionamiento exitoso en

CUADRO 8

Argentina, Chile y Colombia: información básica sobre los trabajos de campo

	Argentina	Chile	Colombia
Número de pymes exportadoras entrevistadas	88	88	115
Exitosas	62	63	85
No exitosas	26	25	30
Tipo de entrevistas	Administradas a partir de un formulario comparable y llevadas a cabo a través de entrevistas personales.		
Período de realización de las entrevistas ^a	2º semestre 2005	2º semestre 2003	1º semestre 2005
Método de selección de la muestra	Muestreo aleatorio estratificado según la estructura sectorial (CIU/Rev. 2 a dos dígitos) de las exportaciones del conjunto de pymes exportadoras de cada país		
Localización geográfica de las firmas	Región Metropolitana de Buenos Aires	Regiones V, VI, VIII y Metropolitana	Barranquilla, Bogotá, Cali, Bucaramanga y Medellín

Fuente: elaboración propia.

^a En el caso de Chile la diferencia temporal de dos años no limita la comparación debido a que su economía no ha experimentado cambios significativos de contexto como para alterar las prácticas empresariales de las pymes exportadoras.

los mercados externos de acuerdo con los indicadores de éxito utilizados (continuidad en el comercio exterior, dinamismo exportador, diversificación y complejidad de los mercados externos atendidos). Los resultados revelan asimismo que, más allá de lo relacionado con su desempeño exportador y su país de origen, las empresas enfrentarían restricciones para profundizar su proceso de internacionalización centradas principalmente en el plano macroeconómico.

En segundo lugar, se distinguen factores asociados al éxito exportador en al menos dos de los tres países estudiados. Estos factores, sin embargo, se nutren fuertemente del patrón de especialización e inserción externa de los países, así como de las dimensiones macroeconómicas y mesoeconómicas particulares. Esto explica por qué también aparecen aspectos específicos asociados al buen desempeño exportador de las pymes en cada país. En otras palabras, los factores que determinan el desempeño están vinculados con características del país referidas tanto a sus empresas como a distintos escenarios de

negocios, internacionalización de la economía, negociaciones regionales e internacionales, marcos regulatorios, certidumbre macroeconómica, sistemas de apoyo que estimulen la creación de ventajas competitivas, y grado de heterogeneidad intrasectorial.

En el cuadro 9 se presentan en forma estilizada ambos tipos de factores organizados en siete planos: i) variables estructurales (rama de actividad y tamaño de las empresas); ii) sendero evolutivo (antigüedad de la empresa en la actividad exportadora); iii) acciones emprendidas en las áreas productivas y comerciales para poder exportar; iv) promoción comercial; v) competencias tecnológicas y productivas (equipo de investigación y desarrollo, certificación de normas de calidad, inversión en maquinaria y equipo); vi) gestión e inteligencia comerciales (equipo de comercio exterior, canales de comercialización, conocimiento del mercado externo y seguimiento de desempeño), y vii) influencia del entorno (utilización de los instrumentos de promoción y acceso a financiamiento de las exportaciones).

CUADRO 9

Argentina, Chile y Colombia: grado de influencia de diversos planos en el éxito exportador, por país^a

Variables ^b		Argentina	Colombia	Chile	Total muestra
Variables estructurales	Rama de actividad ^c		**	***	***
	Tamaño (número de empleados)	*		*	*
Sendero evolutivo	Antigüedad exportadora	*			
Acciones emprendidas para exportar	Número de acciones productivas y comerciales	*	***	**	***
Promoción comercial	Número de acciones de promoción		*	**	***
Competencias tecno-organizacionales	Equipo de I+D	***	**	**	***
	Peso del personal de investigación y desarrollo (I+D) ^d	***		*	***
	Inversión en maquinaria Certificación de calidad		*	*	
Competencias comerciales y gestión del comercio exterior	Equipo de comercio exterior				
	Peso del personal de comercio exterior ^d	*			***
	Número de canales		***	*	***
	Canales complejos	**	**	**	**
Entorno	Número de clientes	***		**	***
	Conocimiento del mercado		**	**	***
	Uso de instrumentos de fomento productivo			*	
	Uso de incentivos a las exportaciones			*	
	Acceso al financiamiento			***	***
	Vinculaciones con empresas e instituciones			*	

Fuente: elaboración propia.

^a Test Chi cuadrado: *indica diferencias significativas al 10%, **diferencias significativas al 5%, ***diferencias significativas al 1%.

^b Véase la descripción de las variables en el recuadro que figura en la sección VI.

^c Utilizando la clasificación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^d Referido al total del personal ocupado en la empresa.

A continuación se pasará revista a los planos mencionados.

i) *Variables estructurales.* Los resultados indican que el perfil sectorial del grupo de pymes exportadoras exitosas es similar al del total de las pymes exportadoras en los tres casos estudiados, por lo que no es posible establecer una relación significativa entre el tipo de producto exportado y el éxito exportador de la empresa, ni para el total de la muestra ni para cada uno de los países estudiados. Sin embargo, entre el contenido tecnológico de la rama y el éxito exportador sí se han detectado relaciones significativas, particularmente en los casos de Chile y Colombia, puesto que las empresas de alto desempeño se distinguen del resto por exportar manufacturas de bajo contenido tecnológico. A su vez, el tamaño de la firma pareciera constituir una variable que hace diferencia;¹³ esto parece sugerir la necesidad de disponer de umbrales mínimos de tamaño para lograr escalas de operación que, tanto desde el punto de vista productivo como del comercial, permitan una inserción externa sustentable de acuerdo con los criterios de éxito utilizados.

ii) *Sendero evolutivo.* Los datos indican que se necesita un aprendizaje exportador de cierta envergadura para consolidar las ventas externas como una actividad más bien regular para la empresa. Aun cuando este aspecto no discrimina, aparece como una condición necesaria para poder exportar, en parte debido a que las empresas tienen que desarrollar capacidades operativas y habilidades para entender y satisfacer a clientes con necesidades y culturas diferentes a las del mercado interno, aunque los productos exportados tengan una clara ventaja en precios y se dirijan a mercados de fácil acceso. Por su parte, la antigüedad de la empresa en la actividad productiva no es un factor asociado al éxito en dos de los tres países estudiados (Chile y Colombia) y en general es muy amplia en todos los casos, con un promedio de 21 años de experiencia productiva. En este marco, la evidencia recabada muestra que las pymes exportadoras exitosas de los tres países tienden a exportar en mayor medida desde su inicio, es decir, incorporan más tempranamente la actividad exportadora en su estrategia de negocios.

iii) *Acciones para poder exportar.* Las pymes exportadoras han tenido que mejorar sus competencias básicas para poder exportar, con independencia del grado de éxito alcanzado en los mercados externos, lo

que tendría externalidades en el mercado interno debido a que probablemente tal mejoramiento no se hubiese dado de no existir la presión de la competencia en los mercados externos. Esto se manifiesta especialmente en ciertas prácticas generalizadas para mejorar el producto, cumplir con normas técnicas y de calidad, capacitar al personal, disponer de recursos humanos dedicados a las actividades de comercio exterior, utilizar diversas fuentes para detectar oportunidades y promocionar el producto en el exterior con modalidades que implican contacto personal con el potencial cliente. En este sentido, los resultados sugieren que la actividad exportadora requiere una gestión específica, determinadas habilidades organizacionales y de comercialización y ciertas competencias tecnológicas.

Sin embargo, la principal conclusión de los trabajos de campo en los tres países es que los exportadores exitosos aplicaron un mayor número de acciones en los ámbitos productivo, tecnológico y comercial; esto indica que no solo se esforzaron más, sino que también tuvieron una estrategia de inserción externa más integral para insertarse de manera sustentable en los mercados externos. En este marco, se constata que ciertas medidas tomadas para poder exportar se asocian al éxito exportador en general, mientras que otras, de carácter complementario, solo se asocian al éxito exportador en algunos de los países. Entre las primeras destacan, por ejemplo, la aparición de páginas *web* (Argentina y Colombia), la contratación de depósitos en el exterior (Argentina y Chile) y la mejora en el diseño del producto (Argentina, Chile y Colombia). Entre las segundas, en el caso de Chile sobresalen los esfuerzos orientados a capacitar al personal técnico, a desarrollar proveedores locales y a obtener la certificación de la Dirección de Alimentación y Fármacos (FDA) estadounidense. En Argentina es más significativa la necesidad de introducir cambios en los envases, y Colombia necesita desplegar esfuerzos focalizados en la publicidad del producto.

iv) *Promoción de las exportaciones.* La intensidad de la promoción de las exportaciones distingue significativamente a las pymes exportadoras exitosas, especialmente de Chile y Colombia, y posiblemente se asocia a un valor más alto del indicador de complejidad de los mercados atendidos, dando cuenta de una estrategia más integral y sistémica. Las empresas exitosas se caracterizan por el predominio de prácticas centradas en una comunicación fluida y constante con los clientes externos, que se manifiesta en un mayor número de visitas e invitaciones a clientes potenciales y una mayor presencia en ferias y misiones.

¹³ Diferencias estadísticamente significativas para el total del panel y para los casos de Argentina y Chile (véase el cuadro 9).

v) *Competencias endógenas tecno-organizacionales*. En su proceso de internacionalización, las pymes exportadoras han desarrollado competencias endógenas de carácter tecno-organizacional y de inteligencia comercial. Diversas variables utilizadas para evaluar estas competencias se constituyen en factores diferenciadores del éxito (véanse los incisos vi y vii). Respecto de las competencias tecno-organizacionales, el grupo de pymes exitosas se diferencia del resto por la disponibilidad de equipos de investigación y desarrollo (I+D) y la importancia del personal asignado al área; la inversión en maquinaria y equipo como proporción del total invertido por la empresa; la introducción de cambios en los procesos productivos y en el diseño de los productos; la certificación de normas de calidad; la capacitación técnica del personal; la participación de operarios en la mejora de los procesos, los productos y el diseño, y la concreción de acuerdos de cooperación con otras empresas nacionales y del exterior. Sin embargo, el grado de desarrollo de estos factores presenta diferencias entre las pymes exitosas de los tres países, dando cuenta nuevamente de la existencia de especificidades de cada país en estas materias.

vi) *Competencias endógenas comerciales y de gestión del comercio exterior*. Cabe destacar ante todo que las pymes exportadoras estudiadas —especialmente las de Colombia y Chile— tienen como rasgo común un alto nivel de concentración de las ventas externas en su principal cliente y el uso preferente de la venta directa y de los distribuidores para comercializar sus productos. Sin embargo, las exitosas operan con una cartera de clientes más diversificada (en promedio, 13 clientes en lugar de 9), utilizan más canales de comercialización y, en particular, desarrollan otras modalidades más complejas que demandan mayores inversiones y vínculos más estrechos con los clientes (presencia directa a través de depósitos y oficinas y acuerdos formales con empresas del exterior). Todo esto incide en el éxito exportador de pymes de los tres países estudiados.

En segundo lugar, se puede concluir que el éxito está asociado a un mayor nivel de conocimiento de los mercados de destino y al seguimiento del desempeño de los productos exportados. Esto se observa especialmente en los casos de Colombia y Chile, aun cuando ambos hacen hincapié en aspectos diferentes, sobre todo en lo referido a mercados.

vii) *Influencia del entorno*. Las mayores competencias comerciales y productivas de las pymes exportadoras exitosas revelan que, más allá de las características específicas del país, tienen importancia los factores microeconómicos que intervienen en el negocio exportador. Sin embargo, para desarrollar capacidades operativas que generen ventajas competitivas dinámicas en los mercados externos se

requiere además la presencia de elementos macroeconómicos y mesoeconómicos (entorno institucional), debido al carácter sistémico de la competitividad.

La evidencia analizada indica que en los países considerados tales elementos son vistos por los empresarios entrevistados como restricciones y no como propiciadores de la competitividad de las empresas. En general, las pymes exportadoras estudiadas enfrentan limitaciones percibidas como obstáculos importantes para mantener y profundizar su inserción externa, y centradas principalmente en el plano macroeconómico (nivel de tipo de cambio, alta carga tributaria, inestabilidad del marco económico y político, entre otras). En este marco, el acceso al financiamiento constituye una de las trabas más mencionadas por el conjunto de los exportadores y, solo en el caso de Chile, un factor que influye en su éxito o falta de éxito.

No obstante, ni el grado de conocimiento de las políticas de fomento consultadas en la encuesta ni su uso constituyen factores asociados al éxito exportador. Los incentivos tributarios a las exportaciones son aprovechados por la mayoría de las empresas no solo con miras a mejorar su desempeño exportador, mientras que los orientados al fomento productivo y tecnológico han tenido un alcance limitado. Solo en Chile las pymes exitosas se distinguen por un mayor aprovechamiento del sistema de fomento en general. También es limitada la densidad de las vinculaciones con otras firmas y con instituciones públicas y privadas para mejorar las competencias endógenas de los exportadores, lo que denota cierta ausencia de estos componentes del entorno para potenciar la inserción externa de las empresas.

Vemos así que los resultados del análisis exploratorio permitieron identificar los factores que tienen una incidencia estadísticamente significativa sobre el éxito exportador de las pymes con independencia de su país de origen. No obstante, estos factores muchas veces pueden afectarse recíprocamente, lo que dificulta describir en forma sistémica los factores determinantes del éxito exportador.¹⁴ En la sección VI proponemos el uso de un modelo *Logit* para el estudio de estos factores determinantes, tanto para el total de la muestra como para cada uno de los países analizados en particular, con el propósito de avanzar en una comprensión general del éxito exportador de las pymes en países latinoamericanos.

¹⁴ Esto porque el tipo de análisis utilizado considera exclusivamente la relación entre dos variables, de modo que no evalúa la posibilidad de relaciones espurias debido a la presencia de multicolinealidad. En consecuencia, los resultados que surgen de este apartado no deben ser entendidos como concluyentes sino como un insumo necesario para la especificación del modelo presentado en la sección VI.

VI

Modelo

1. El método econométrico

La regresión logística se utiliza cuando la variable dependiente es dicotómica, es decir, puede tomar los valores uno o cero en presencia o ausencia de alguna característica; estos valores se determinan en función de una serie de predictores o variables independientes. En esencia la regresión logística es similar a un modelo de regresión lineal en el cual la variable dependiente es dicotómica. Los coeficientes que surgen de la regresión logística pueden ser usados para estimar el cociente de las probabilidades de ocurrencia/no ocurrencia para diferentes valores de las variables independientes. En este tipo de modelos la variable dependiente tiene que ser dicotómica, mientras que las independientes pueden estar definidas como variables continuas, en intervalos o categóricas¹⁵ (Long, 1997).

Se debe tener presente que el modelo no estima directamente la probabilidad de éxito o fracaso de un acontecimiento cualquiera. Este modelo de regresión predice el logaritmo natural del cociente de las probabilidades de ocurrencia/no ocurrencia de un acontecimiento. Esto es,

$$\ln(p/(1-p)) = a + B_1x_1 + B_2x_2 + \dots + B_kx_k$$

donde p es la probabilidad estimada de éxito y $(1-p)$ la probabilidad estimada de fracaso, y x_1, x_2, \dots, x_k son las variables predictoras.

En este sentido, tanto para realizar estimaciones como para interpretar los coeficientes B_i es preciso aplicar una transformación logarítmica del modelo estimado.

$$p = 1 / (1 + e^{-(a + B_1x_1 + B_2x_2 + \dots + B_kx_k)})$$

2. Especificación del modelo

El modelo considera cuatro dimensiones que reagrupan una serie de variables relacionadas entre sí y surgidas del análisis exploratorio y del marco teórico comentado en la sección anterior. Esas cuatro dimensiones son:

i) las competencias tecnológicas, ii) las competencias comerciales, iii) el sendero de aprendizaje y iv) el entorno institucional. Asimismo, diversos ensayos condujeron a que se optara por las formas definitivas de presentación de las variables. Se probó el uso de diferentes formas de aproximación a los conceptos definidos en el marco teórico, lo que permitió descartar formas menos efectivas para determinar la variable dependiente, como aquellas que presentaron problemas de colinealidad. Además de las variables incluidas en las cuatro dimensiones señaladas, en la especificación del modelo se consideró un conjunto de variables que, si bien no explican concluyentemente el éxito exportador, permiten controlar los resultados de la regresión y evitar distorsiones debidas a sesgos de la muestra.

Para definir el alcance de la dimensión tecnológica se utilizó una variable de acervo y una de flujo. Como variable de acervo se utilizó una variable sustitutiva de las capacidades tecnológicas acumuladas de la empresa: se optó por el tamaño del equipo de I+D como proporción del total de ocupados en la empresa. Por otro lado, como variable de flujo se usó el número de acciones estratégicas específicas referidas al área de producción que debieron acometer las empresas para poder exportar con cierta regularidad.

La dimensión comercial también incluyó variables de acervo y de flujo. En el primer caso se utilizó una variable que diera cuenta del equipo de personas que trabajaba directamente en el área de comercio exterior. En el segundo caso, paralelamente a la variable considerada en la dimensión tecnológica, se usó el número de acciones estratégicas específicas referidas al área de comercialización que debieron implementar las empresas para poder colocar sus productos en los mercados externos.

Parecía adecuado, dada la importancia que le otorgan los estudios sobre creación de competencias, incluir una dimensión que diera cuenta del proceso de aprendizaje de las empresas exportadoras. Se ensayó con varias formas de aproximación; sin embargo, fue la antigüedad exportadora de la empresa, medida por el año de inicio de las exportaciones, lo que más se acercó a explicar la variable dependiente. Cabe aclarar que en contextos macroeconómicos inestables, como los presentes en los países de América Latina, la salida

¹⁵ A diferencia del análisis de factores discriminantes, la regresión logística no requiere supuestos sobre la distribución de las variables, lo que hace de ella una herramienta más versátil.

exportadora de las empresas puede verse más afectada por el ciclo económico interno y los vaivenes del tipo de cambio que por el resultado del proceso de aprendizaje a lo largo del sendero evolutivo de la empresa.

Algo similar ocurre con la dimensión compuesta por las variables de entorno. Si bien la literatura especializada considera que esta dimensión es clave en el desarrollo de competencias, la debilidad del entorno institucional local y la baja tasa de vinculación entre empresas impiden que sea un factor determinante del éxito exportador. En ese sentido, fueron consideradas tres variables de entorno que mostraron tener poco influjo sobre la variable dependiente: las vinculaciones de la empresa con otras empresas y con instituciones de fomento tecnológico, productivo y comercial; el uso de instrumentos de fomento de la exportación diseñados e implementados por el Estado u organismos privados de promoción, y el acceso a financiamiento.

Se incluyeron en el modelo tres variables de control para eliminar la posible incidencia de sesgo muestral sobre los resultados. Esas variables son la rama de actividad según el contenido tecnológico, el tamaño de la empresa y la existencia o no existencia de normas de calidad.¹⁶

El siguiente recuadro muestra las variables del modelo incluidas en las cuatro dimensiones examinadas, así como las variables de control. En consecuencia, el modelo queda especificado así:

$$\ln \left(\frac{p}{1-p} \right) = \text{Constante} + B_1 \text{PPID} + B_2 \text{ACPROD} + B_3 \text{NPCEX} + B_4 \text{ACCOM} + B_5 \text{INICX} + B_6 \text{VINC} + B_7 \text{FOMEXP} + B_8 \text{FINANC} + B_9 \text{RAMATEC} + B_{10} \text{TA} + B_{11} \text{CCAL}$$

¹⁶ La inclusión de esta variable como control se justifica porque constituye una condición necesaria para poder exportar.

Recuadro
VARIABLES DEL MODELO

Dimensión tecnológica

PPID	Variable de acervo: proporción de personas que hacen I+D (en cinco intervalos: sin personal en I+D; hasta el 3%; entre el 3% y el 6%; entre el 6% y el 10%; más del 10%)
ACPROD	Variable de flujo: Número de acciones productivas que se debió realizar para empezar a exportar

Dimensión comercial

NPCEX	Variable de acervo: número de personas involucradas en la gestión de comercio exterior (en tres intervalos: hasta 2; 3 ó 4; 5 ó más)
ACCOM	Variable de flujo: Número de acciones comerciales que se debió realizar para empezar a exportar

Sendero evolutivo

INICX	Año de inicio de la actividad exportadora (en tres períodos: antes de 1980, entre 1980 y 1990 y después de 1990)
-------	--

Entorno

VINC	Vinculaciones con otras firmas e instituciones (en tres intervalos: no se vincula, se vincula con una institución o empresa, se vincula con más de una institución y/o empresa)
FOMEXP	Uso de instrumentos de fomento de las exportaciones
FINANC	Si se accedió o no a financiamiento de las exportaciones

Variables de control

RAMATEC	Rama de actividad según contenido tecnológico (dos niveles: bajo y alto)
TAM	Tamaño de la empresa según el número de ocupados
CCAL	Existencia o no de normas de calidad
Constant	Constante

Fuente: elaboración propia.

siendo p la probabilidad de éxito exportador y B_i los coeficientes que acompañan a cada una de las variables.

El modelo fue estimado para el total de los datos del panel y en forma separada para cada país considerado. Este ejercicio econométrico permite comparar la relevancia que tienen en los distintos entornos institucionales las dimensiones incluidas en el modelo.

3. Resultados

Como se ve en el cuadro 10, que sintetiza los resultados de las estimaciones del modelo, las variables involucradas en las tres primeras dimensiones son importantes para entender el éxito exportador de la empresa. En cambio, como se había adelantado en la sección anterior, las variables de entorno no aparecen como significativas.

En lo que respecta al modelo general, se verifican las primeras tres hipótesis del trabajo en la medida que las variables sustitutivas consideradas influyen significativamente en el éxito exportador de las empresas. Por el contrario, de las cinco hipótesis planteadas al final de la sección II, la cuarta y la quinta no pudieron ser corroboradas; esto pone de manifiesto que el éxito se produce a pesar de un marco institucional poco propicio y del fuerte aislamiento de las empresas, lo que claramente limita el desarrollo de ventajas competitivas sistémicas de largo plazo. Este modelo predice alrededor de tres cuartos de las conductas exitosas y no exitosas de las empresas.

El modelo general considerado se manifiesta en forma distinta en cada uno de los tres países. Colombia se caracteriza por el peso de la dimensión comercial en la determinación del éxito exportador, lo que podría estar

CUADRO 10

Argentina, Chile y Colombia: grado de significación de los parámetros estimados en el modelo logístico
(Variable dependiente: grado de éxito)

Variable independiente	Total		Colombia		Argentina		Chile	
	β	Significación	β	Significación	β	Significación	β	Significación
Dimensión tecnológica								
PPID	0,443	0,000	0,23	0,209	1,005	0,003	0,528	0,023
ACPROD	0,336	0,018	0,113	0,659	0,875	0,035	0,037	0,883
Dimensión comercial								
NPCEX	0,432	0,072	0,432	0,225	0,931	0,147	-0,451	0,496
ACCOM	0,222	0,052	0,492	0,02	0,094	0,761	0,251	0,214
Sendero evolutivo								
INICX	-0,521	0,101	-0,551	0,468	-1,502	0,031	0,921	0,189
Entorno								
FINANC	-0,518	0,177	0,044	0,935	-0,242	0,839	3,329	0,009
VINC	-0,077	0,702	-0,23	0,511	-0,984	0,156	0,422	0,262
FOMEXP	0,019	0,932	-0,284	0,441	0,176	0,77	0,422	0,392
Variables de control								
RAMATEC	0,73	0,026	1,071	0,04	-0,182	0,845	0,655	0,352
TAM	0,002	0,275	0,001	0,785	0,003	0,476	0,021	0,045
CCAL	0,465	0,248	-0,044	0,951	1,251	0,243	0,432	0,592
Constant	-1,045	0,499	0,245	0,941	-2,459	0,533	-0,121	0,971
Número de casos y pruebas estadísticas								
Nº de casos	256		103		69		84	
Datos perdidos	35		12		19		4	
Porcentajes explicados por el modelo	74,8		72,5		90,6		85,0	
-2 log verosimilitud ^a	242,5		101,65		43,9		63,8	
R ² de Cox y Snell	0,202		0,17		0,38		0,37	
R ² de Nagelkerke	0,292		0,24		0,57		0,52	
Test de Hosmer-Lemeshow	0,158		0,51		0,60		0,64	

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas en Argentina, Chile y Colombia.

^a Una medida de lo bien que el modelo se ajusta a los datos, también llamada la desviación. A menor valor, mejor ajuste. En los métodos "paso a paso", el cambio de -2 en el logaritmo de la función de verosimilitud pone a prueba la hipótesis nula de que los coeficientes de los términos eliminados del modelo son iguales a cero.

relacionado con un perfil sectorial en el que predominan actividades de reducida intensidad tecnológica —como las confecciones y manufacturas de cuero— que, por lo general, necesitan consolidar una imagen comercial de largo plazo, tener presencia continua en eventos de moda y diseño, desarrollar y actualizar buen material publicitario, y mantener un contacto fluido con el cliente

para ajustar los productos a su diseño. En Argentina sobresalen las dimensiones tecnológicas y la importancia del sendero evolutivo previo. Finalmente, en Chile, además de predominar factores específicos de las empresas, como el contenido tecnológico y el tamaño, un factor de entorno como el financiamiento contribuye a explicar el éxito exportador.

VII

Conclusiones

Los resultados obtenidos indican que hay factores asociados al éxito exportador de pymes que son comunes en los tres países estudiados, mientras que otros son propios de cada país. Asimismo, ponen de manifiesto la existencia de factores no asociados al éxito que en algunos casos, dada su presencia generalizada, constituirían una condición necesaria para ser exportador y que en otros, dada su ausencia generalizada, constituirían debilidades.

La dimensión tecnológica es clave para determinar el éxito exportador de las pymes chilenas y argentinas, mientras que la dimensión comercial es determinante en el caso colombiano. Este resultado puede deberse en parte a los diferentes perfiles de especialización productiva y comercial de esos países. Como se ha señalado, mientras más de la mitad de las exportaciones de las pymes chilenas está constituida por alimentos, en las de Colombia pesan mucho diversas manufacturas de cuero y prendas de vestir y las de Argentina exhiben una mayor diversificación, con importante presencia de productos alimentarios, químicos y metalmecánicos.

El sendero de aprendizaje, que la literatura especializada destaca como factor central de la competitividad de las empresas, en los países analizados no parece ser un elemento asociado al éxito exportador, ya que para el solo hecho de exportar se requiere un proceso de aprendizaje. Ese proceso es una condición necesaria para colocar los productos en los mercados externos con cierta regularidad, pero no basta para lograr una inserción externa exitosa en términos de los atributos considerados para estimar el éxito (continuidad en la actividad exportadora, dinamismo exportador, grado de diversificación y grado de complejidad de los mercados

externos). En el caso argentino, la elevada volatilidad macroeconómica que caracterizó al país hasta años recientes estaría prolongando el proceso de acumulación de conocimiento con miras a lograr un posicionamiento exitoso en los negocios externos.

Una situación similar se observa en lo relativo a factores de entorno. En los países analizados las firmas operan con un importante grado de aislamiento, independientemente del grado de éxito alcanzado en los mercados externos. Dado el carácter sistémico de la competitividad, esta carencia limita el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas y, en consecuencia, la expansión exportadora de las empresas.

En suma, el éxito exportador recae básicamente en procesos de diferenciación microeconómica, ya sean tecnológicos o comerciales, pero siempre en un plano temporal acotado. Por el contrario, en los países examinados las debilidades del sistema nacional de innovación limitan el funcionamiento de la competitividad como un fenómeno sistémico que integre los planos microeconómicos, mesoeconómicos y macroeconómicos. En consecuencia, predominan esfuerzos aislados y fuertes limitaciones para generar rendimientos crecientes a escala, derrames y eslabonamientos productivos.

Estos resultados llevarían a reflexionar acerca de las dificultades para generar procesos de cambio estructural que involucren innovaciones y complementariedades entre agentes. Estos serían una condición necesaria para cambiar el perfil de inserción externa de esos países de modo que puedan apropiarse de cuasi rentas schumpeterianas de carácter estable en el mercado internacional.

Bibliografía

- Agosin, M. (1999): Comercio y crecimiento en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 68, LC/G.2039-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Amsden, A. (2004): La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia, *Revista de la CEPAL*, N° 82, LC/G.2220-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Aw, B.Y., S. Chung y M. Roberts (1998): *Productivity and Turnover in the Export Market: Micro Evidence from Taiwan and South Korea*, NBER Working Paper, N° 6558, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Barrios, S., H. Görg y E. Strobl (2001): Explaining Firm's Export Behaviour: The Role of R&D and Spillovers, *FEDEA Documentos de trabajo*, N° 2001-12, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Basile, R. (2001): Export behaviour of Italian manufacturing firms over the nineties: the role of innovation, *Research Policy*, vol. 30, N° 8, Amsterdam, Elsevier.
- Bell, M. y K. Pavitt (1995): The development of technological capabilities, en I. ul Haque (comp.), *Trade, Technology and International Competitiveness*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Benavente, J. (2001): *Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿desarme unilateral o integración regional?*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 3, LC/L.1523-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.66.
- Brouwer, E. y A. Kleinknecht (1993): Technology and a firm's export intensity: the need for adequate measurement, *Konjunkturpolitik*, vol. 39.
- Chetty, S.K. y R.T. Hamilton (1993): Firm level determinants of export performance: a meta-analysis, *International Marketing Review*, vol. 10, N° 3, Bradford, Reino Unido, Emerald.
- Cimoli, M. y N. Correa (2005): Trade openness and technology gap in Latin America: a low growth trap, en J.A. Ocampo (comp.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Washington, D.C., Banco Mundial/Stanford University Press.
- Dosi, G. (1988): Sources, procedures and microeconomic effects of innovation, *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Nueva York, New York University Press.
- Estrada, S. y J. Hejls (2003): *Innovación tecnológica y competitividad: análisis microeconómico de la conducta exportadora en México*, documento de trabajo, N° 36, Madrid, Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en <http://www.ucm.es/bucm/cce/iaif>
- Freeman, C. (1994): The economics of technical change, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, N° 5, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Garay, L.J. (coord.) (1998): *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación.
- Gatto, F. (1995): Pequeñas y medianas empresas industriales exportadoras argentinas, LC/BUE/R.215, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Grecco (Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano) (2001): Exportaciones no tradicionales en Colombia, *El crecimiento de Colombia en el siglo XX*, Bogotá, D.C., Banco Central de Colombia/Fondo de Cultura Económica. Disponible en http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_li_creci.htm
- Guerrieri, P. y C. Milana (1995): Changes and trends in the world trade in high-technology products, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, N° 1, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Hatzichronoglou, T. (1997): *Revision of the High-technology Sector and Product Classification*, STI Working Paper, 1997/2, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hirsch, S. e I. Bijaoui (1985): R&D intensity and export performance: a micro view, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 121, Kiel, Kiel Institute.
- Iannariello-Monroy, M., J. León y C. Oliva (1999): *El comportamiento de las exportaciones en Colombia: 1962-1996*, RE3-99-005, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- Johanson, J. y J. Vahlne (1977): The internationalization process of the firm. A model of knowledge development and increasing market commitments, *Journal of International Small Business Studies*, vol. 8, N° 1, Bradford, Reino Unido, Emerald.
- Johanson, J. y P. Wiedersheim (1975): The internationalization of the firm. Four Swedish cases, *Journal of Management Studies*, vol. 12, N° 3, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Lall, S. (1994): Technological development, technology impacts and industrial strategy: a review of the issues, industry and development, *Industry and Development*, N° 34, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), junio.
- (2001): *Competitiveness, Technology and Skills*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Long, S. (1997): Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables, *Advanced Quantitative Techniques in the Social Sciences*, vol. 7, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Lundvall, B.A. (1988): Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation, en G. Dosi (comp.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Luostarinen, R. y M. Gabrielsson (2002): *Globalization and Global Marketing Strategies of Born Globals*, documento presentado en la SMOPECS Annual Conference of the European International Business Academy, Atenas, diciembre.
- Moori Koenig, V. y G. Yoguel (1996): Dinámica reciente de las exportaciones industriales de las pequeñas y medianas empresas, *Boletín informativo Techint*, N° 288, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Moori Koenig, V., D. Milesi y G. Yoguel (comp.) (2001): *Ventajas competitivas dinámicas: las pymes exportadoras exitosas argentinas*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/FUNDES/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Moori Koenig, V., G. Rodríguez y otros (2005): *Perfil de la Pyme exportadora exitosa, el caso colombiano*, Bogotá, D.C., FUNDES.
- Moori Koenig, V., G. Yoguel y otros (2004): *Buenas prácticas de las Pyme exportadoras exitosas: el caso chileno*, Santiago de Chile, FUNDES.
- Nelson, R. (1991): Why do firms differ, and how does it matter?, *Strategic Management Journal*, vol. 12, N° 1, New Jersey, John Wiley & Sons.
- Ocampo, J.A. (comp.) (2005): *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- Ocampo, J.A., F. Sánchez y G. Hernández (2004): Colombia: crecimiento de las exportaciones y sus efectos sobre el crecimiento, empleo y pobreza, en E. Ganuza, S. Morley y otros, *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe en los 90*, Nueva York, Dirección Regional de América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Palma, G. (2005): Four sources of the de-industrialization and a new concept of Dutch disease, en J.A. Ocampo (comp.), *Más*

- allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- Pavitt, K. (1984): Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory, *Research Policy*, vol. 13, N° 6, Amsterdam, Elsevier.
- Pietrobelli, C. (1996): A note on the theory of technological capabilities and developing countries, dynamic comparative advantage in manufactures, Roma, Università di Roma "Tor Vergata", inédito.
- Reinert, E. (2000): Globalisation in the Periphery as a Morgenthau Plan; The Underdevelopment of Mongolia in the 1990's. Why Globalisation is one Nation's Food and the Other Nation's Poison, en S. Lhagva (comp.), *Mongolian Development Strategy: Capacity Building*, Ulaanbaatar, Mongolian Development Research Center.
- RICYT (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología) (2001): Manual de Bogotá, *Cuaderno de indicios*, N° 2, Bogotá, D.C.
- Rivas, D. y G. Yoguel (2007): El impacto de las exportaciones argentinas desde fines de los 90's en el empleo: ¿ha cambiado algo luego de la devaluación?, Documento de trabajo, N° 6, Ministerio de Trabajo, en prensa.
- Ross, J. (2005): Divergencia y colapsos del crecimiento: teoría y evidencia empírica, en J.A. Ocampo (comp.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- Silva, V. (2001): *Estrategia y agenda comercial chilena en los noventa*, serie Comercio internacional, N° 11, LC/L.1550-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.94.
- Von Hippel, E. (1978): Successful industrial products from customer ideas, *Journal of Marketing*, vol. 42, N° 1, Birmingham, American Marketing Association.
- Welch, L. y R. Luostarinen (1988): Internationalization: evolution of a concept, *Journal of General Management*, vol. 14, N° 2, Henley-on-Thames, The Braybrooke Press.
- Westhead, P., M. Wright y D. Ucbasaran (2001): The internationalization of new and small firms. A resource-based view, *Journal of Business Venturing*, vol. 16, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- Yoguel, G. y V. Moori Koenig (1999): *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las pymes argentinas*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/FUNDES/Universidad Nacional de General Sarmiento.

PALABRAS CLAVE

Empresas industriales
Productos manufacturados
Industria automotriz
Industria electrónica
Competitividad
Capacitación de la mano de obra
Modelos econométricos
Estudios de casos
México

Efectos de la capacitación en la competitividad de la industria manufacturera

Ramón Padilla y Miriam Juárez

Este artículo examina el efecto de la capacitación en la competitividad de la industria manufacturera, distinguiendo entre ramas industriales con distintas características tecnológicas y productivas. Aplicando un enfoque sistémico, además de estudiar las actividades dentro de las empresas y el impacto de la capacitación en ellas, analiza el entorno organizacional e institucional de apoyo a la capacitación y el efecto de esta última en la localidad en su conjunto. El análisis considera dos niveles: a nivel de empresa (análisis micro) estudia la industria manufacturera en México haciendo uso de herramientas econométricas, y a nivel de región (análisis meso) estudia la industria electrónica en una región de México. La evidencia empírica permite concluir que la capacitación en la empresa tiene un impacto diferenciado en la competitividad de industrias con distintas características tecnológicas y tiene también un impacto positivo en la región a través de la difusión de conocimientos.

Ramón Padilla
Oficial de Asuntos Económicos
✦ ramon.padilla@cepal.org

Miriam Juárez
Economista
✦ Mijt@hotmail.com

Unidad de Comercio
Internacional e Industria,
CEPAL, Sede Subregional en México

I

Introducción

La competitividad a distintos niveles (empresa, región, industria o país) ha tomado un papel central en la agenda de desarrollo. En los países latinoamericanos, caracterizados por economías cada vez más abiertas e integradas a cadenas globales de producción, el mejoramiento de la competitividad es fundamental para la consecución de mayores niveles de desarrollo económico y social. En efecto, la competitividad está asociada con la capacidad de participar exitosamente en mercados internacionales, la generación de valor agregado y la creación de empleo, entre otros factores.

La competitividad puede adoptar diversas formas. Puede estar basada en ventajas competitivas estáticas, como recursos naturales abundantes o bajos costos salariales. Pero también puede estar sustentada en ventajas comparativas dinámicas, producto de introducir nuevos y mejores productos, implementar nuevas formas de organización empresarial o incrementar la capacidad productiva (McFetridge, 1995; Spencer y Hazard, 1988; Porter, 1985). La inversión en capital humano es un elemento central para la creación y fortalecimiento de ventajas comparativas dinámicas, las cuales son sostenibles y ofrecen un gran potencial de desarrollo económico y social.

En el contexto actual, dominado por el constante y rápido cambio tecnológico, la capacitación en la empresa —como una forma de creación del capital humano— tiene un papel muy importante en el fortalecimiento de la competitividad. Por un lado, complementa la educación formal porque ofrece al trabajador los conocimientos y habilidades necesarios para hacer uso de tecnología, adaptarla y eventualmente mejorarla (Booth y Snower, 1996). Por otro lado, al estar dirigida a proveer los conocimientos y habilidades que los empleados necesitan para sus actividades diarias, cabe esperar que signifique rápidos y significativos rendimientos para la empresa (Tan y Batra, 1995; Mincer, 1994).

Este trabajo pretende examinar el impacto de la capacitación dentro de la empresa en la competitividad

de tres ramas de la industria manufacturera con distintas características productivas y tecnológicas. Para ello propone un enfoque sistémico, es decir, además de estudiar las actividades al interior de las empresas y el efecto de la capacitación en ellas, analiza el entorno organizacional e institucional de apoyo a la capacitación, así como el impacto que esta tiene en la localidad. El análisis se efectúa a nivel de empresa (micro) y a nivel regional (meso). Este enfoque permite identificar el impacto de la capacitación no solo en la competitividad de la empresa, sino también en la competitividad de su entorno geográfico, reconociendo que, además de los beneficios privados que obtienen las empresas, la capacitación origina también un beneficio social.

La identificación del componente micro se fundamenta en el análisis estadístico y econométrico de una base de datos pública, la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación (ENESTYC) 2001, de México. A diferencia de otros estudios empíricos que han hecho uso de esta encuesta, la presente investigación considera la hipótesis de que la capacitación tiene un impacto diferenciado en la competitividad de distintas industrias. El análisis del componente meso (regional) se basa en trabajo de campo realizado en México en octubre de 2005. Debido al impacto diferenciado en la competitividad y a las características que la capacitación en la empresa tiene en distintas ramas industriales, se seleccionó una industria para efectuar este análisis meso. La industria seleccionada es la electrónica, principalmente por su mayor propensión a capacitar y por exhibir el mayor impacto relativo de la capacitación en la competitividad entre las tres ramas consideradas en esta investigación.

El resto del artículo se divide en cuatro secciones. La sección II plantea los conceptos centrales y hace un breve repaso de estudios previos sobre el tema. La sección III presenta el componente micro, el cual, como se comentó, contiene un análisis estadístico y econométrico. La sección IV desarrolla el componente meso, y la sección V contiene conclusiones y recomendaciones de política.

□ Los autores agradecen a Claudia Schatan y Juan Carlos Moreno sus comentarios a los primeros borradores de este trabajo. También agradecen a un evaluador anónimo su valiosa retroalimentación.

II

Competitividad e inversión en capital humano

Existe consenso entre organizaciones e investigadores de que el fortalecimiento de la competitividad de las empresas es un elemento esencial para la consecución de mayores niveles de desarrollo económico y social. La competitividad puede darse a distintos niveles de agregación: en la empresa, en la industria o un grupo de industrias, en la región y en el país.

La competitividad a nivel de la empresa tiene especial relevancia en este estudio y se entiende como la habilidad de esta para operar rentablemente en un mercado determinado (McFetridge, 1995). La competitividad puede adoptar formas diversas. En primer lugar, en la literatura especializada es comúnmente reconocida la diferencia entre competitividad efímera, artificial o espuria y competitividad real o auténtica. La primera está asociada con bajos salarios, explotación no sustentable de recursos naturales, condiciones laborales inadecuadas, etc. La competitividad real, en cambio, se basa en la capacidad de introducir nuevos y mejores productos, implementar nuevas formas de organización empresarial e incrementar la capacidad productiva, entre otras cosas (Spencer y Hazard, 1988).

Del párrafo anterior se desprende cuán complejo es contar con un único indicador comúnmente aceptado para medir o estimar la competitividad. Sin embargo, es posible identificar un conjunto de factores frecuentemente usados para este propósito: rentabilidad, productividad, costos, valor agregado, participación de mercado, exportaciones, innovación tecnológica y calidad de los productos, entre otros.

Como se mencionó, la competitividad también puede ser entendida a nivel de industria, región o país. A nivel meso o macro, la competitividad está asociada a ventajas comparativas derivadas de los recursos disponibles en la región o el país, ya sean recursos naturales o fuerza de trabajo abundantes, o ventajas creadas a través de inversión en capital humano, infraestructura o capacidades tecnológicas (BID, 2004). Un análisis agregado más integral lo ofrece el concepto de competitividad sistémica.¹

En la competitividad a nivel de empresa influyen muchos factores, entre otros los siguientes: un entorno

macroeconómico estable; un sistema financiero sólido; la habilidad para usar, adaptar y crear nuevas tecnologías; la habilidad para atraer, formar y retener capital humano.² Este último es el objeto central de la presente investigación.

El capital humano, producto de la educación formal y el aprendizaje posterior a esta, ha sido reconocido ampliamente en la teoría económica como un factor central para el desarrollo económico (Romer, 1989; Mincer, 1981; Becker, 1964). En el contexto actual de una economía globalizada y dominada por el constante y rápido cambio tecnológico, donde el conocimiento es considerado uno de los principales factores determinantes de la competitividad, el capital humano es fundamental para elevar la productividad y alcanzar mayores niveles de bienestar (Tan y Batra, 1995). La adquisición de conocimientos y habilidades permite a los trabajadores adaptarse más fácilmente a nuevas exigencias en sus puestos de trabajo. Para que una empresa mantenga su competitividad en un entorno de continuos cambios en preferencias y tecnologías, se necesitan trabajadores capaces de cambiar e innovar rápidamente (Booth y Snower, 1996).

La capacitación en la empresa es uno de los componentes principales de la inversión de un país en capital humano. En algunos países de ingreso medio y alto inclusive compite en términos de importancia con la inversión en educación formal (Tan y Batra, 1995; Mincer, 1994). La capacitación en la empresa es entendida como el conjunto de actividades formales e informales que buscan la transmisión de conocimientos y/o el desarrollo de habilidades en los empleados. Por lo tanto, es un concepto más amplio que la capacitación en el trabajo, la cual está asociada solo con actividades informales de transmisión de conocimientos, a través de la demostración y la práctica.³ Es importante también reconocer que la capacitación en la empresa puede incluir dos aspectos: la capacitación general aplicable en más de una empresa, y la capacitación específica relacionada con conceptos y habilidades propias de una empresa. Las empresas, por la dificultad de apropiación

¹ Véase Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer (1998).

² Véase Nabi y Luthria (2002).

³ Para más información sobre la capacitación en el trabajo, véase Lara Rivero y Díaz-Berrio (2003).

de los resultados de la formación, tienden a invertir en esta última (Gallart, 2001).

Los estudios empíricos previos no han abordado de manera directa el impacto de la capacitación en la empresa sobre la competitividad. Sin embargo, diversos estudios empíricos, haciendo uso de herramientas econométricas, han mostrado que dicha capacitación tiene un efecto positivo y significativo en la productividad

total de los factores (Tan y López-Acevedo, 2003; Tan y Batra, 1995; Bartel, 1989). La evidencia empírica también indica que la probabilidad de que un empleador ofrezca capacitación está asociada con distintas variables, como el tamaño de la empresa, el nivel educativo de los empleados, las inversiones en nuevas tecnologías, la orientación exportadora, el uso de métodos de control de calidad y la presencia de capital extranjero.⁴

III

Capacitación y competitividad a nivel micro

Los objetivos de esta sección son estudiar, haciendo uso de técnicas econométricas, cuáles son las variables que están altamente asociadas con el desempeño positivo de la competitividad de la empresa, y analizar el impacto de la capacitación en la competitividad de la empresa.

La competitividad es un concepto complejo y no hay consenso sobre un indicador cuantitativo único para su estimación. En la literatura económica a menudo se usa la productividad como el mejor indicador para estimar la competitividad. En términos generales, la productividad se define como la tasa de un volumen de medida del producto con relación a un volumen de medida del uso de factores productivos. En este sentido se puede hablar de la productividad de la mano de obra, la productividad del capital o la productividad total de los factores. La productividad es una buena variable representativa de competitividad porque incluye muchos aspectos de la competitividad de una empresa, región o país, y su estimación es factible.⁵

En estudios empíricos previos se ha analizado el impacto de la capacitación sobre la competitividad en el agregado de la industria manufacturera. Sin embargo, este estudio parte del hecho de que las necesidades de adquirir nuevos conocimientos y difundirlos entre el personal, así como la fuente principal de dichos conocimientos, no son homogéneos en todas las ramas de la industria manufacturera, como tampoco lo son los factores que determinan la competitividad. En efecto, las industrias que hacen uso intensivo de tecnología adquieren nuevos conocimientos principalmente a través de actividades internas de diseño e investigación y desarrollo (I+D),

mientras que las industrias manufactureras con bajo contenido tecnológico acuden a fuentes externas, como proveedores de equipo y empresas de consultoría, para adquirir nuevos conocimientos.⁶

Con esta distinción en mente, esta sección explora las siguientes preguntas: i) ¿la capacitación tiene un impacto diferenciado en la competitividad de industrias con distintas características tecnológicas?; ii) en caso afirmativo, ¿cuáles son los rasgos distintivos de la capacitación en distintas industrias?; y iii) ¿cuáles son las variables asociadas con un desempeño favorable de la competitividad en industrias con distintas características tecnológicas?

Para contestar las preguntas anteriores se seleccionaron tres ramas industriales⁷ con distintas características productivas y tecnológicas: la de confección de prendas de vestir, la automotriz y la electrónica.⁸ Para el análisis estadístico y econométrico se utilizó la ENESTYC del año 2001, la última disponible cuando se llevó a cabo esta investigación. La ENESTYC, además de información detallada sobre las actividades de capacitación en la empresa, contiene información sobre variables asociadas con la competitividad y sus factores determinantes. La unidad de estudio de esta encuesta es el establecimiento manufacturero y tiene representatividad a nivel nacional por rama y tamaño de la planta.

⁴ Véase Tan y López-Acevedo (2003); Batra y Tan (2002); Booth y Snower (1996); Lynch y Black (1995); Tan y Batra (1995).

⁵ Véase OCDE (2001).

⁶ Véase la contribución seminal de Pavitt (1984), así como los trabajos de Giuliani, Pietrobelli y Rabelotti (2005) y de Cohen, Goto y otros (2002).

⁷ Según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU/Rev. 2).

⁸ Véase una descripción de las características productivas y tecnológicas de la confección en OCDE (2004a); de la industria automotriz en Abdel (2004), y de la industria electrónica en Padilla (2005).

1. Estadísticas descriptivas

Las tres ramas seleccionadas para el análisis fueron: la 3220, que corresponde a confección de prendas de vestir; la 3832, que agrupa las actividades de fabricación o ensamble de equipo electrónico de radio, televisión y comunicaciones; y la 3841, que corresponde a la industria automotriz. Estas ramas, como se describe a continuación, tienen distintas características productivas y tecnológicas, lo cual, de acuerdo con la hipótesis aquí planteada, está asociado con un impacto diferenciado de la capacitación en la competitividad.

La confección de prendas de vestir es el eslabón final de una amplia cadena de valor, hace uso intensivo de mano de obra y emplea tecnología madura (OCDE, 2004a). La industria automotriz es intensiva en escala, tiene altos estándares de calidad y hace uso mediano de tecnología (Abdel, 2004). Por su parte, la industria electrónica se caracteriza por un elevado dinamismo tecnológico, altos estándares de calidad y alta eficiencia productiva (Padilla, 2005).

El cuadro 1 presenta algunos indicadores sobre las tres ramas estudiadas, calculados a partir de la ENESTYC. En el año 2000, la rama de confección abarcaba 24.084 empresas, la gran mayoría microempresas (91%), y el valor agregado medio por planta era relativamente bajo (773.000 pesos). La rama electrónica incluía 397 empre-

sas, 71% de ellas de tamaño micro, y el valor agregado medio por empresa era de 15,8 millones de pesos. Por último, la rama automotriz agrupaba a 1.370 empresas, 58% de ellas microempresas, y el valor agregado medio por planta era de 79.586 millones de pesos.

De las tres ramas examinadas, la electrónica fue la que más adquirió, usó y generó tecnologías. Así lo señalan algunos indicadores, como el mayor porcentaje de ingresos destinados a compra y transferencia de tecnología; el mayor uso de máquinas de control automatizado y robots, y el mayor porcentaje de empresas que realizan I+D. Por el contrario, la rama de la confección fue la que exhibió menor intensidad tecnológica. No obstante, es importante señalar que en México el gasto en I+D en las tres ramas es significativamente inferior al registrado por estas mismas en países desarrollados,⁹ que la innovación es principalmente de proceso y que la mayor parte de las innovaciones constituyen novedad en el mercado local y no en el ámbito mundial (CONACYT, 2003). En cuanto a la tecnología de organización de la producción, más del 75% de las empresas electrónicas y automotrices cuenta con programas de control de

⁹ Véase OCDE (2004b).

CUADRO 1

México: algunos indicadores de las ramas de confección de prendas de vestir, electrónica y automotriz, 2000

Indicador	Rama de la confección (3220)	Rama electrónica (3832)	Rama automotriz (3841)
Número de empresas	24 084	397	1 370
Valor agregado (promedio, miles de pesos)	773,0	15 838,6	79 586,2
Adquisición, uso y generación de tecnología			
Porcentaje de los ingresos destinado a la compra y transferencia de tecnología	1,5	3,6	1,8
Porcentaje del valor de la maquinaria y equipo en operación que son de control numérico automatizado	6,5	23,9	12,3
Porcentaje del valor de la maquinaria y equipo en operación que son robots	0,1	9,9	4,9
Porcentaje de establecimientos que realizan I+D	3,5	25,7	22,8
Porcentaje de establecimientos con sistemas de control de calidad	53,6	76,8	76,7
Capacitación y recursos humanos			
Porcentaje de empresas que capacitaron a sus trabajadores	61,8	89,1	88,0
Porcentaje de trabajadores con educación profesional (como proporción de la plantilla laboral)	5,0	14,2	12,0
Porcentaje de trabajadores con educación de posgrado (como proporción de la plantilla laboral)	0,4	1,4	0,8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector (ENESTYC) del año 2001.

CUADRO 2

México: estimación *probit* en las ramas electrónica, automotriz y de confección

	dF/dx	Errores estimados robustos	z	P> z
Variable dicotómica de la rama automotriz	-0,509	0,087	-3,58	0,000
Variable dicotómica de la rama de la confección	-0,591	0,114	-4,15	0,000
Variable dicotómica de la adquisición de maquinaria y equipo	0,310	0,097	3,04	0,002
Tamaño	0,211	0,081	2,59	0,010
Nivel educativo medio	0,038	0,017	2,12	0,034
Variable dicotómica de sindicato	0,336	0,115	2,76	0,006
Variable dicotómica de subcontratación	0,384	0,137	2,49	0,013
Variable dicotómica de calidad	0,228	0,130	1,72	0,085
Observaciones	3 971			
Prob > chi ²	0,00			
Seudo R ²	0,47			

Fuente: elaboración propia con datos de ENESTYC (2001).

calidad, mientras que en la rama de la confección sólo el 53% lo tiene (cuadro 1).

En cuanto a capacitación, la rama electrónica tiene la mayor proporción de empresas que capacitan a sus trabajadores (89%), seguida por la automotriz (88%) y por la de confección (62%). Las empresas de la rama automotriz presentaron el mayor número de horas de capacitación por obrero al año y recurrieron en mayor proporción a agentes externos para llevarla a cabo. Por otro lado, la rama electrónica registró el mayor porcentaje medio de empleados con educación profesional y de posgrado (14,2% y 1,4%, respectivamente) y la automotriz exhibió proporciones semejantes (12% y 0,8%, respectivamente), pero en la rama de confección los porcentajes fueron menores (5% y 0,4%, respectivamente).

2. El modelo econométrico

Para estimar la productividad multifactorial se utilizó un índice calculado como el cociente del valor agregado generado y el monto del gasto en los insumos de capital y trabajo.¹⁰ La productividad multifactorial así calculada refleja las economías de escala, la eficiencia productiva y las diferencias de capacidad instalada entre las empresas.¹¹

¹⁰ Véase más información sobre el cálculo de índices de productividad en OCDE (2001).

¹¹ La variable más usada en la literatura económica para estimar la productividad multifactorial se deriva de los residuos de la estimación de una función de producción tipo Cobb-Douglas con rendimientos constantes. Sin embargo, diversos autores han identificado problemas de autoselección y simultaneidad en la estimación de la función de producción. Véase Pavcnik (2002); Olley y Pakes (1996), y Griliches (1967).

En primera instancia, para mostrar si efectivamente los factores asociados con las decisiones de capacitación de las empresas varían de una rama a otra, se estimó para el conjunto de las tres ramas un modelo *probit* de los factores determinantes de que una empresa capacite a su personal. En este modelo la variable dependiente es dicotómica: 1 si la empresa capacita y 0 si no capacita; los resultados de la estimación se presentan en el cuadro 2. Para la estimación de este modelo se partió de un conjunto de variables que incluyó el tamaño de los establecimientos, la educación de los trabajadores, la existencia de sindicatos, la presencia de capital extranjero, la actividad exportadora, la participación en actividades de subcontratación, control de calidad y variables de uso, adquisición y generación de tecnología (véase el apéndice A).

Los coeficientes señalan efectos diferenciados en la probabilidad de capacitar al personal entre las tres ramas. Las variables dicotómicas, significativas al 99% de confianza y negativas, indican que los establecimientos pertenecientes a la rama automotriz y la de confección tienen una menor propensión a capacitar a sus trabajadores que la rama electrónica. Este resultado depende fuertemente de diferencias en la dinámica tecnológica de las tres ramas estudiadas. La electrónica y en menor medida la automotriz se caracterizan por un rápido cambio tecnológico tanto en los procesos de producción como en los productos, lo que exige personal capacitado para operar en esquemas flexibles y de cambio continuo. Otras variables asociadas significativa y positivamente con un aumento en la probabilidad de que las empresas capaciten a sus trabajadores son: la introducción de maquinaria y equipo, el nivel educativo medio de los trabajadores, el tamaño de los establecimientos y la

existencia de sindicato. Estos hallazgos son consistentes con la evidencia empírica previa.

En seguida se estudia el efecto de la capacitación de los trabajadores sobre la competitividad y otras variables asociadas a ella, así como los rasgos distintivos de la capacitación, todo esto considerando que se trata de industrias con características tecnológicas y productivas distintas. La capacitación no puede ser tratada como una variable exógena, porque la decisión de capacitar puede estar basada en el conocimiento previo de la empresa respecto a su nivel de productividad (autoselección); por lo tanto, se propone un modelo en tres etapas para estimar el impacto de la capacitación en la competitividad (productividad como variable sustitutiva); este modelo controla los efectos de variables no observadas y la endogeneidad de la variable de tratamiento (capacitación),¹² de acuerdo con el procedimiento desarrollado por Barnow, Cain y Goldberger (1981). Primero, se estima un modelo de selección empleando una regresión *probit*. Segundo, se usan las probabilidades estimadas de la primera etapa para calcular la variable de sesgo de selección, usando el ajuste Heckman-Maddala-Lee. Tercero, se usa el método de variables instrumentales para ajustar la correlación entre los residuos del modelo *probit* y los residuos de la segunda etapa, con lo cual los estimadores y errores estándares calculados son consistentes.¹³ El modelo por estimar es el siguiente:

$$P_i = \mathbf{B}'\mathbf{X}_i + \delta C_i + \gamma \text{HML}_i + \mathbf{e}_i \quad (1)$$

Esta estimación captura el efecto B de un conjunto de variables exógenas X_i sobre P_i ; γ captura el efecto del sesgo de autoselección (HML) en la productividad P_i ; C_i captura el efecto de una variable endógena binaria que indica si las empresas capacitaron o no a sus trabajadores sobre una variable de productividad P_i . Esta variable C_i se modela como el resultado de una variable latente no observable C_i^* .¹⁴

¹² La capacitación no puede ser tratada como una variable exógena si la decisión de una empresa de capacitar está basada en el conocimiento previo de la empresa sobre el nivel de productividad, debido a un sesgo por autoselección. En este caso, las estimaciones resultantes de mínimos cuadrados ordinarios serían sesgadas e inconsistentes.

¹³ Esta técnica emplea métodos de máxima verosimilitud, la cual maximiza la densidad conjunta de las variables dependientes observadas, con la finalidad de obtener estimadores y errores estándares consistentes. En contraste, los estimadores resultantes de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios serían sesgados e inconsistentes. Dadas las propiedades asintóticas de los estimadores de máxima verosimilitud, el número de observaciones de la muestra aquí empleada permite obtener un buen ajuste.

¹⁴ $C_i^* = \alpha W_i + u_i$, $C_i = 1$ si $C_i^* > 0$ ó $C_i = 0$ si $C_i^* < 0$; donde C_i^* es el beneficio (o pérdida) neta de la capacitación y, aunque no es observable,

En la primera etapa —la estimación de modelos *probit*— la especificación para las tres ramas partió de un conjunto de variables independientes, entre otras las siguientes: educación previa de los trabajadores, tamaño de la planta, indicadores de adquisición y uso de tecnología, existencia de controles de calidad, origen del capital extranjero, actividades de subcontratación y la realización de actividades conjuntas con otras empresas.¹⁵ Las estimaciones partieron de este conjunto de variables y se fueron ajustando hasta llegar a una estimación consistente. En la segunda etapa, que corresponde a la estimación de factores relacionados con la productividad de las empresas, se introdujeron las variables de la etapa anterior, junto con otras variables correspondientes a las distintas modalidades utilizadas para impartir la capacitación¹⁶ y las categorías ocupacionales en las que se concentró la capacitación (véase el apéndice A). En esta etapa se siguió la misma metodología de eliminación de variables hasta obtener una estimación consistente.

a) Rama electrónica (3832)

El cuadro 3 muestra los resultados de la primera etapa de estimación del modelo *probit* de la rama electrónica. En primer lugar, el gasto en I+D como porcentaje del valor agregado se asocia positivamente con la probabilidad de que una empresa capacite a sus empleados. Esto se debe a que la introducción de nuevas tecnologías, y más aún la realización de actividades que hacen uso intensivo de conocimientos, exigen una estrategia activa de capacitación. La adquisición de maquinaria y equipo como porcentaje del valor agregado está también relacionada positivamente con la probabilidad de que las empresas capaciten. De igual forma, la compra de bienes de capital, que incorporan nueva tecnología, obliga a capacitar para su uso.

La variable de control de calidad también está asociada positivamente con la probabilidad de que los establecimientos capaciten a sus trabajadores. Esto puede explicarse porque el aseguramiento de la calidad, apoyado en sistemas modernos de administración como “control total de calidad” y “seis sigma”, requiere de una política activa de capacitación de los empleados. Por otro lado, la antigüedad del establecimiento se asocia positivamente con la probabilidad de que una empresa capacite a sus trabajadores. Este resultado podría indicar

conocemos sus determinantes. W_i es un vector de características para la empresa i que afectan los costos y beneficios asociados a la elección de capacitar; y u_i es el término aleatorio para la empresa i .

¹⁵ Véase en el apéndice A la lista completa de variables utilizadas.

¹⁶ Capacitación interna frente a capacitación externa y capacitación formal frente a capacitación informal.

CUADRO 3

México: rama electrónica (3832)*(Modelo probit de factores determinantes de la capacitación en las empresas)*

	Coefficiente	Errores estimados robustos	z	P> z
Investigación y desarrollo	4,855	1,605	3,03	0,002
Adquisición de maquinaria y equipo	3,738	1,036	3,61	0,000
Variable dicotómica de calidad	1,669	0,974	1,71	0,087
Capital extranjero	0,098	0,069	1,43	0,152
Antigüedad	0,209	0,043	4,87	0,000
Índice de actividades conjuntas	14,163	3,598	3,94	0,000
Variable dicotómica de sindicato	1,533	0,597	2,56	0,010
Constante	-5,377	1,282	-4,19	0,000
Observaciones	394			
Prob > chi ²	0,00			
Seudo R ²	0,79			

Fuente: elaboración propia con datos de ENESTYC, 2001.

CUADRO 4

México: rama electrónica (3832)*(Método de variables instrumentales)*

	Coefficiente	Errores estimados robustos	z	P> z
Variable dicotómica de capacitación	4,867	2,488	1,96	0,056
Ajuste Heckman-Maddala-Lee	-3,827	2,089	-1,83	0,073
Variable dicotómica de I+D	1,862	0,746	2,5	0,016
Ingeniería básica	-0,199	0,060	-3,28	0,002
Adquisición de maquinaria y equipo	-0,063	0,034	-1,84	0,072
Variable dicotómica de calidad	1,950	1,074	1,82	0,075
Porcentaje de capacitación a empleados	0,023	0,014	1,66	0,100
Nivel educativo medio	0,189	0,099	1,91	0,061
Porcentaje de empleados	-0,026	0,012	-2,24	0,029
Índice de normatividad laboral	-1,657	1,042	-1,59	0,118
Constante	-2,213	1,794	-1,23	0,223
Observaciones	394			
Prob > chi ²	0,00			
Seudo R ²	0,28			

Fuente: elaboración propia con datos de ENESTYC, 2001.

que la experiencia productiva de la empresa permite desarrollar capacidades para diseñar y aplicar mejores estrategias de capacitación.

Otras dos variables asociadas con una mayor probabilidad de que las empresas capaciten a su personal son la existencia de sindicato y el índice de actividades conjuntas con otras empresas (las cuales incluyen iniciativas conjuntas de capacitación), ambas significativas. Por último, la bondad de ajuste (0,79) es elevada, considerando que se trata de un modelo de corte transversal y que el número de observaciones no es muy grande.

La segunda etapa de la estimación muestra los efectos de la capacitación y otras variables sobre la productividad (como variable sustitutiva de competitividad). En primer lugar, el coeficiente del efecto de

la capacitación sobre la productividad multifactorial es significativo y positivo a un nivel de confianza del 90% (cuadro 4). El ajuste por sesgo de selección —que corrige la endogeneidad de la variable de tratamiento (capacitación)— es negativo y significativo a un nivel de confianza de 90%, lo cual corrobora que los errores de la ecuación de selección y la ecuación de resultados están correlacionados. Asimismo, las empresas que cuentan con certificados de calidad tienen en promedio una mayor productividad multifactorial que las que no los tienen. La industria electrónica en todo el mundo se caracteriza por tener altos estándares de calidad y es un elemento central de competitividad (cuadro 4).

La variable dicotómica de gasto en I+D es significativa y positiva, es decir, tal actividad está asociada

positivamente con la productividad multifactorial. Este resultado, además de reflejar las características tecnológicas y productivas de la industria electrónica mencionadas anteriormente, refleja en particular los esfuerzos internos de generación de nuevas tecnologías. Sin embargo, aunque la realización de actividades de I+D está asociada positivamente con la propensión a capacitar y con una mayor productividad multifactorial en la rama electrónica, se debe tener presente el tipo de I+D que realiza esta rama industrial en México. Como se mencionó anteriormente, las mejoras de producto representan innovaciones principalmente a nivel nacional y un importante componente de los esfuerzos tecnológicos está enfocado a innovaciones de proceso.

La variable promedio de años de educación de la plantilla laboral es significativa y positiva. Este resultado —que se esperaría en cualquier industria y aún más en industrias que hacen uso intensivo de conocimientos— indica que la educación formal previa de los trabajadores es un factor importante de la productividad de las empresas.

b) *Rama automotriz (3841)*

La rama automotriz (cuadro 5) se caracteriza por efectuar un gasto medio en I+D (como porcentaje del valor agregado) y por hacer uso intensivo de capital. Entre las variables asociadas con incrementos en la probabilidad de que las empresas capaciten a sus trabajadores destacan la incorporación de nuevas tecnologías a través del uso y compra de patentes, y la introducción de maquinaria y equipo. De especial importancia es la innovación tecnológica a través de la mejora de procesos (mejoras a la maquinaria, a las líneas de producción, y otras).

El hecho de contar con certificados de calidad, y también la orientación exportadora (porcentaje de la producción exportada), están asociados significativamente y positivamente con la probabilidad de que las empresas capaciten. La industria automotriz en México exhibe una elevada orientación exportadora y altos estándares de calidad, los cuales se extienden de las armadoras a todos sus proveedores. Estos dos factores van de la mano y requieren una capacitación continua de los trabajadores. Asimismo, las empresas que manufacturan productos o componentes para otras empresas (variable dicotómica de subcontratación) también tienen una propensión mayor a capacitar. Como se comentó antes, para ser proveedor en la industria automotriz se requieren certificaciones y fuertes controles de calidad, lo que puede explicar este último resultado. Finalmente, el nivel educativo promedio de la plantilla de trabajadores es una variable significativa y positiva, lo que indica que un mayor nivel educativo de la plantilla laboral está asociado con un incremento de las posibilidades de que las empresas capaciten. Este último resultado puede estar relacionado con el hecho de que la capacitación tiene una mayor rentabilidad si se ofrece a personas con mayor educación formal previa.

La segunda etapa de la estimación econométrica muestra que la capacitación en la empresa tiene un impacto positivo y significativo en su productividad (aunque este impacto es menor que en la rama electrónica). El ajuste por sesgo de selección es negativo y significativo (cuadro 6). El gasto en compra de patentes como porcentaje del valor agregado es significativo al 95% de confianza y tiene un coeficiente positivo elevado, lo que refleja la importancia de este mecanismo

CUADRO 5

México: rama automotriz (3841)

(Modelo probit de la capacitación en las empresas)

	dF/dx	Errores estimados robustos	z	P> z
Patentes	0,036	0,018	2,03	0,042
Variable dicotómica de adquisición de maquinaria y equipo	0,206	0,112	1,74	0,082
Variable dicotómica de mejora en procesos	0,535	0,235	1,93	0,054
Variable dicotómica de calidad	0,493	0,129	3,43	0,001
Producción exportada	0,009	0,005	2,01	0,045
Nivel educativo medio	0,068	0,021	3,39	0,001
Porcentaje de obreros generales	0,009	0,003	3,08	0,002
Capital extranjero	0,004	0,002	1,60	0,109
Variable dicotómica de subcontratación	0,478	0,233	1,83	0,068
Observaciones	1 362			
Prob > chi ²	0,000			
Seudo R ²	0,520			

Fuente: elaboración propia con datos de ENESTYC, 2001.

CUADRO 6

México: rama automotriz (3841)
(Método de variables instrumentales)

	Coefficiente	Errores estimados robustos	z	P> z
Variable dicotómica de capacitación	1,147	0,627	1,83	0,068
Ajuste Heckman-Maddala-Lee	-0,800	0,409	-1,96	0,052
Patentes	7,637	3,350	2,28	0,024
Variable dicotómica de mejora de procesos	0,513	0,296	1,73	0,085
Capacitación a obreros especializados	0,002	0,004	0,65	0,513
Antigüedad media de trabajadores	0,036	0,020	1,77	0,078
Tasa de empleados a obreros	0,236	0,104	2,28	0,023
Capacidad instalada	0,010	0,003	3,97	0,000
Variable dicotómica de calidad	0,189	0,133	1,42	0,157
Variable dicotómica de capacitación externa	0,002	0,001	1,84	0,067
Constante	-1,350	0,425	-3,18	0,002
Observaciones	1,362			
Prob > chi ²	0,000			
Seudo R ²	0,22			

Fuente: elaboración propia con datos de ENESTYC, 2001.

en la incorporación de tecnología a esta rama y su impacto positivo en la productividad. La realización de actividades destinadas a la mejora de procesos está también asociada positivamente con el desempeño de la productividad.

La antigüedad media de los trabajadores también es un factor asociado positivamente con la productividad multifactorial en la industria automotriz. Es probable que una baja rotación de la mano de obra sea un incentivo para invertir en la formación de capital humano. Finalmente, la variable de capacitación externa es positiva y significativa. Dado que las principales fuentes de tecnología son externas a la empresa (patentes y compra de maquinaria y equipo), la capacitación externa por parte de los mismos proveedores de maquinaria u otras empresas y organizaciones está asociada positivamente con la productividad multifactorial.

c) *Rama de la confección de prendas de vestir (3220)*

Es importante señalar que para efectos de la estimación del modelo, en esta rama se excluyeron las microempresas debido a que la heterogeneidad de los datos dificultó el ajuste de la estimación. En particular, la varianza de variables como la capacitación y uso de tecnología fue muy elevada.¹⁷ En la rama de confección, la adquisición de maquinaria y equipo está asociada positivamente con la probabilidad de que una empresa

capacite a sus trabajadores. Al igual que para las otras dos ramas, este resultado se asocia a la forma en que las empresas de la rama incorporan nuevas tecnologías. El control de calidad es también un elemento significativo ligado a incrementos de la probabilidad de que los establecimientos capaciten a sus trabajadores (cuadro 7).

A diferencia de los resultados para la rama automotriz, el nivel educativo medio de la plantilla laboral no es significativo para explicar si las empresas capacitan o no a su personal. Por otro lado, la antigüedad media de la plantilla laboral es significativa y negativa. Este resultado puede guardar relación con que la experiencia de los trabajadores disminuye las necesidades de capacitación y que gran parte de la capacitación es básica y solo busca que los nuevos obreros adquieran conocimientos sencillos para realizar sus funciones; no parece haber un esfuerzo continuo. Sólo el nivel educativo medio del personal directivo es significativo y positivo, lo cual indica que las capacidades gerenciales en estas empresas son un factor estratégico que puede orientar positivamente la organización de la producción y detectar oportunamente las necesidades de capacitación.

Los resultados de la segunda etapa de la estimación econométrica mostraron que la capacitación que imparten las empresas a sus trabajadores está asociada positivamente con su desempeño en materia de competitividad. Como se esperaba, el coeficiente es menor que en la rama electrónica. El ajuste por sesgo de selección fue significativo y negativo a un nivel de confianza de 90%. Sin embargo, no fue posible encontrar más hallazgos consistentes. Otras variables asociadas al desempeño de la competitividad fueron contradictorias, debido a que

¹⁷ Los establecimientos de tamaño micro y pequeño en esta rama tienen características que contrastan notablemente con las de los establecimientos de mayor tamaño.

CUADRO 7

México: rama de confección de prendas de vestir (3220)
(Modelo probit de determinantes de la capacitación en las empresas)

	dF/dx	Errores estimados robustos	z	P> z
Variable dicotómica de adquisición de maquinaria y equipo	0,279	0,174	1,69	0,091
Variable dicotómica de calidad	0,429	0,136	2,98	0,003
Porcentaje de obreros generales y especializados	0,009	0,004	2,25	0,024
Antigüedad media de los trabajadores	-0,048	0,023	-1,84	0,065
Nivel educativo medio de directivos	0,034	0,013	3,02	0,003
Índice de actividades conjuntas	0,390	0,117	2,76	0,006
Observaciones	2 215			
Prob > chi ²	0,000			
Seudo R ²	0,34			

Fuente: elaboración propia con datos de ENESTYC, 2001.

las observaciones son altamente heterogéneas. En efecto, la varianza de los datos, sobre todo de las variables de uso y generación de tecnologías y de capacitación, no

permitió obtener una estimación consistente. Incluso se realizó la estimación por conglomerados (por tamaños de empresa) y los resultados no fueron mejores.

IV

Capacitación y competitividad en un entorno regional

La sección III analizó el impacto de la capacitación en la competitividad de la empresa. Sin embargo, las empresas no son los únicos agentes en la economía que usan y generan nuevos conocimientos. Una gran variedad de organizaciones públicas y privadas —como universidades, colegios técnicos, cámaras empresariales y dependencias gubernamentales— incentivan y apoyan las actividades de capacitación en la empresa. Por otro lado, la capacitación en la empresa tiene impactos positivos en la competitividad de la industria y la economía local a través de la difusión de conocimientos, producto de la interacción entre las empresas y las organizaciones arriba mencionadas, así como a través de la movilidad del personal capacitado.

Con esto en mente, la presente sección analiza el impacto que tiene la capacitación en la competitividad de la economía local (nivel meso), y estudia el papel de las organizaciones públicas y privadas en la promoción y capacitación en la empresa. La hipótesis principal es que dicha capacitación, además de incrementar la competitividad de la empresa, tiene un impacto positivo en la competitividad de la región o localidad en donde opera. Bajo el enfoque evolucionista, la competitividad

de una región, y en especial su capacidad de innovar, no recae exclusivamente en las empresas, sino también en diversas organizaciones públicas y privadas, y en la fortaleza de las relaciones entre ellas (Cooke, Gómez Uranga y Etxebarria, 1997; Howells, 1999; Carlsson, Jacobsson y otros, 2002; Iammarino, 2005).¹⁸

Para analizar el impacto de la capacitación en la competitividad a nivel meso, se realizó trabajo de campo en México en octubre de 2005. La investigación tiene un enfoque regional, es decir, el interés es conocer las organizaciones y las relaciones entre ellas en un espacio geográfico específico. Esta dimensión es de especial relevancia para este estudio, debido a la importancia de la cercanía geográfica para la interacción entre agentes y para la difusión de conocimientos (Cantwell y Iammarino, 2003; Cantwell y Molero, 2003; Malmberg, Sölvell y Zander, 1996).

¹⁸ Este enfoque corresponde en particular a los sistemas regionales de innovación que en fechas recientes han adquirido particular relevancia.

Como se mostró en la sección III, las características de la capacitación y su impacto en la competitividad varían de una industria a otra. De las tres ramas analizadas, la electrónica destaca por tener la mayor propensión a capacitar y el mayor rendimiento de la capacitación en términos de productividad. Asimismo, esta industria se caracteriza por su alto dinamismo tecnológico, que demanda un esfuerzo continuo de formación de capital humano. Por lo tanto, es un caso interesante para indagar en el aspecto central de este artículo: el impacto de la capacitación en la competitividad.

El trabajo de campo se concentró en la industria electrónica ubicada en Jalisco, México, la más importante del sector en el interior del país¹⁹ en términos de número de empresas, empleo generado y mayor captación de inversión extranjera directa. Jalisco también se presenta como un caso de estudio interesante en México debido a su desarrollo institucional relativamente mayor en materia de política industrial, así como por la fortaleza de su sistema de educación superior y técnica, y la mayor vinculación entre empresas, por un lado, y universidades, colegios técnicos y centros de investigación, por otro (Padilla, 2005).

El estudio de caso regional abarca una selección de organizaciones relacionadas con la capacitación en la empresa.²⁰ Además de dos casos de estudio de empresas de la industria electrónica, se hicieron entrevistas en universidades y colegios técnicos, dependencias gubernamentales y organizaciones privadas.

En primer lugar, los casos de estudio de empresas muestran la importancia central de la capacitación para la competitividad de las empresas, en particular en la calidad, productividad e innovación, resultado que refuerza los hallazgos del análisis econométrico. La capacitación es una herramienta crucial para que los productos sean ensamblados y/o manufacturados de acuerdo con los más altos estándares de calidad, en una industria caracterizada por un gran dinamismo, alta competencia y estándares de calidad muy rigurosos. Asimismo, la inversión en capacitación se traduce en mayor productividad, asociada principalmente con menor retrabajo de productos y rechazos. Los estudios de caso indican que empresas que basan su competitividad en calidad e innovación dan un papel central a la capacitación de sus empleados. Esto se refleja en los recursos

invertidos, en la profesionalización de los sistemas de detección de necesidades e impartición de capacitación, los mecanismos de evaluación, etc.²¹

En segundo lugar, la capacitación en la empresa en la industria electrónica de Jalisco es impartida y apoyada por organizaciones públicas y privadas. Tres tipos de organizaciones son de especial importancia: i) universidades y colegios técnicos; ii) dependencias gubernamentales, y iii) organizaciones privadas. Las primeras, además de formar recursos humanos a través de programas escolarizados de enseñanza, ofrecen cursos cortos a las empresas. Dichos cursos pueden ser de interés general para una industria o grupo de industrias y son impartidos por iniciativa propia de la organización académica, o responden a peticiones específicas de empresas y son diseñados de acuerdo con sus necesidades particulares.

Por su parte, el gobierno apoya la capacitación en la empresa a través de distintos mecanismos, como incentivos fiscales, fondos de apoyo a la capacitación, escuelas públicas de enseñanza técnica y superior, legislación y supervisión de su cumplimiento, y otros. Por último, las organizaciones privadas imparten cursos y prestan servicios de asistencia técnica orientados a identificar necesidades de capacitación y evaluar los resultados de la misma. Los cursos que imparten pueden ser de carácter general —como los relacionados con certificaciones, normalización, motivación y métodos de organización de la producción— o de carácter técnico y específicos para una empresa o grupo de empresas.

En tercer lugar, la capacitación impartida en las empresas puede tener efectos positivos en la competitividad de la región, principalmente a través de la difusión de conocimientos. El estudio de la industria electrónica en Jalisco permite identificar tres mecanismos importantes. El primero es el movimiento de personal entre empresas de la misma industria o de diferentes industrias. Cuando un ingeniero, técnico u obrero se cambia a una nueva empresa se lleva consigo la capacitación y habilidades obtenidas en el trabajo, las que pueden tener un impacto positivo en la competitividad de la nueva empresa que los contrata. Este personal capacitado también puede crear su propia empresa, lo que se conoce en la literatura especializada como *spin-offs*, usando los conocimientos adquiridos durante su experiencia laboral. El segundo mecanismo es la interacción de personal calificado de las empresas (ingenieros, técnicos, directivos) con

¹⁹ Estados fronterizos como Baja California y Chihuahua concentran un mayor número de empresas de la industria electrónica.

²⁰ La identificación de las instituciones se hizo sobre la base de la literatura especializada y de entrevistas con expertos en el tema (véase Padilla, 2005; Dussel, Palacios y Woo, 2003).

²¹ Véase una descripción detallada de las actividades de capacitación de las empresas y su impacto en la competitividad en Padilla y Juárez (2006).

universidades y colegios técnicos de la región. Además, los centros académicos suelen contratar profesores de media jornada que trabajan también en la industria. Estos profesores son capacitados y puestos al día en nuevas tecnologías, lo que les entrega conocimientos que posteriormente transmiten a sus alumnos. Los cursos que se imparten —pero también la asistencia técnica, los proyectos de investigación conjunta, las pasantías de profesores en empresas, entre otras cosas— ofrecen a las instituciones académicas nuevos conocimientos gracias a la interacción con personal de las empresas que ha sido previamente capacitado. El tercer mecanismo es la interacción del personal de las empresas con organizaciones privadas que les prestan servicios. La realización de proyectos conjuntos —por ejemplo, de capacitación y asistencia técnica— permite que los conocimientos impartidos al personal de las empresas se transfieran al personal de las organizaciones privadas de apoyo a la industria.

Los mecanismos descritos son de especial relevancia en industrias de alta tecnología en países en desarrollo,

como la electrónica en Jalisco. Estas industrias están comúnmente dominadas por empresas transnacionales que operan con tecnología de punta o con tecnología más avanzada que la existente en empresas nacionales, así como en universidades, colegios técnicos y organizaciones privadas de apoyo al sector empresarial. En consecuencia, los conocimientos que primero son transferidos al personal de empresas transnacionales, a través de capacitación formal e informal, pueden convertirse en una valiosa fuente de actualización para el resto de la industria y, en general, para la economía local. En efecto, el personal capacitado es un agente de diseminación a la economía receptora de los conocimientos transferidos por empresas transnacionales. No obstante, cabe reconocer que estos derrames no son un resultado inmediato y directo. La evidencia empírica de diversos países en desarrollo muestra que las empresas transnacionales pueden operar en condiciones de enclave, con escasa vinculación con la economía local y con características productivas y tecnológicas muy básicas, limitando significativamente los derrames al resto de la región.

V

Conclusiones

A nivel micro, el análisis econométrico permite concluir que la capacitación que las empresas imparten a sus trabajadores en las tres ramas estudiadas está asociada positivamente con la competitividad de esas empresas. La capacitación en la empresa se traduce en mayor competitividad debido a su impacto en la calidad de los productos, mayor eficiencia (menos trabajos rehechos y menos rechazos), mayor flexibilidad y mayor capacidad de innovar en productos y procesos.

Las variables asociadas a una mayor probabilidad de ofrecer capacitación en la empresa varían entre ramas industriales. Sin embargo, el control de calidad fue significativo y positivo en las tres ramas, lo que muestra por un lado la gran importancia de la capacitación para alcanzar altos estándares de calidad, y por otro, que los métodos de control de calidad demandan una política activa de capacitación. La capacitación está también fuertemente relacionada con la incorporación y generación de nuevas tecnologías. Los mecanismos varían entre las ramas examinadas: el gasto en I+D en la rama electrónica, la adquisición de maquinaria y equipo y compra de patentes en la rama automotriz y la adquisición de maquinaria y equipo en la rama de confección.

La predicción central del modelo econométrico es que la capacitación tiene un efecto positivo en la competitividad de la empresa, y que la magnitud del impacto es mayor en industrias caracterizadas por un mayor dinamismo tecnológico. Las ramas industriales que hacen uso de nuevas tecnologías tanto de proceso como de producto, y que también las generan, tienen que invertir en capacitación que les permita asimilar e incluso crear nuevas tecnologías. Esta relación puede generar un círculo virtuoso: el cambio tecnológico requiere capacitación y esta es esencial para la innovación. En este sentido, la capacitación está ligada a un proceso activo de uso, mejora y generación de conocimientos.

La competitividad a nivel de empresa también está asociada con diversas variables, dependiendo de las características productivas y tecnológicas propias de la rama industrial a la que pertenece. En la rama electrónica, el gasto en I+D, que es una fuente interna de generación de conocimientos, y también el control de calidad están asociados positivamente con la competitividad. Como se señaló anteriormente, la interpretación de este resultado tiene que tomar en cuenta también el tipo de actividades de I+D que llevan a cabo las empresas electrónicas en

México. Por otro lado, en la rama automotriz la capacitación de obreros especializados es lo que mayor impacto tiene en la competitividad de la empresa, a la que también contribuyen la compra de patentes y la presencia de métodos de control de calidad. En la rama de la confección no fue posible obtener estimaciones consistentes, debido a la gran varianza observada en las variables independientes.

La segmentación por contenido tecnológico resultó útil para identificar diferencias en la estrategia de capacitación en la empresa y su impacto en la competitividad de la industria. Sin embargo, es importante reconocer que esta no es la única segmentación relevante para analizar el impacto de la capacitación en la competitividad. Dos líneas futuras de investigación se desprenden de esta investigación: a) las empresas de menor tamaño tienen una menor propensión a capacitar y el análisis de las limitaciones que estas enfrentan para contar con una estrategia activa de capacitación de acuerdo a sus necesidades; b) el análisis del impacto que tiene la posición en la cadena de valor (diseño, I+D, ensamble, manufactura, comercialización, etc.) en las decisiones y los recursos disponibles para ofrecer capacitación a los empleados. Por otro lado, la incorporación de datos de panel sería una extensión al modelo econométrico aquí presentado, la cual podría arrojar resultados interesantes de la evolución del impacto de la capacitación en la competitividad.

A nivel meso, el estudio de caso de la industria electrónica en una región de México también permite concluir que la capacitación en la empresa tiene un impacto positivo en la competitividad de la región. La difusión al resto de la región de los conocimientos tecnológicos que inicialmente se transmitieron al personal de las empresas, es claramente un beneficio social. El movimiento del personal; la vinculación entre empresas y con universidades y colegios técnicos, y la contratación de servicios de capacitación de empresas privadas son algunos de los mecanismos para difundir, perfeccionar y generar nuevos conocimientos, lo que puede contribuir en gran medida a elevar la competitividad de la región.

De esta manera, una estrategia conjunta de capacitación, basada en alianzas o cooperación entre empresas y organizaciones públicas, puede tener efectos muy positivos a nivel macro y meso. Por un lado, refuerza la estrategia de capacitación de las empresas; por otro, fortalece las capacidades regionales que permiten tener una industria manufacturera local más competitiva, y a la vez hace que la región pueda atraer nuevas y mejores inversiones.

El sector público en particular puede desempeñar un papel central al incentivar y facilitar las actividades de capacitación en la empresa y la difusión de conocimientos. Los hallazgos del presente trabajo sugieren que las iniciativas públicas dirigidas a incentivar o a apoyar directamente la capacitación en la empresa deben tomar en cuenta las necesidades específicas de cada industria, es decir, sus características productivas y tecnológicas. Asimismo, las políticas públicas en materia de capacitación deben diseñarse dentro de un marco integral y regional que, reconociendo las particularidades y necesidades del entorno local, incorpore la importancia de integrar los esfuerzos de instituciones como universidades, colegios técnicos, organizaciones privadas de asistencia técnica y cámaras empresariales.

La oferta de formación de capital humano tendrá que actualizarse y transformarse continuamente ante el rápido cambio tecnológico, acentuado por la expansión y penetración de las tecnologías de la información. La capacitación en la empresa, por su naturaleza, es más flexible para incorporar nuevos conocimientos y habilidades. La formación profesional, incluida la capacitación en la empresa, debe hacer uso de nuevos métodos de enseñanza —como el desarrollo de la autonomía y creatividad del individuo— que respondan al rápido cambio tecnológico y faciliten el aprendizaje y el desarrollo continuo de habilidades (Rolf, 2002).

Por último, dada la estrecha relación entre capacitación, innovación y calidad, las políticas públicas de apoyo a la capacitación deben diseñarse de manera conjunta con las políticas de fomento de la innovación y la calidad. La visión integral del fenómeno permitirá hacer un mejor uso de los recursos y obtener mejores resultados.

APÉNDICE A

Lista de variables

Variables	Construcción de variables
Productividad total de los factores (índice)	Cociente del valor agregado y el valor de los factores capital y trabajo empleados en la producción para el año 2000
Variable dicotómica de capacitación	1 si la empresa se capacitó y 0 en otro caso
Variable dicotómica de la rama de confección	1 cuando la empresa pertenece a la rama de confección y 0 en otro caso
Variable dicotómica de la rama electrónica	1 cuando la empresa pertenece a la rama de electrónica y 0 en otro caso
Variable dicotómica de la rama automotriz	1 cuando la empresa pertenece a la rama de automotriz y 0 en otro caso
Tamaño	Variable con cuatro posibles valores: 1 si laboran menos de 16 empleados; 2, si laboran entre 16 y 100; 3 si laboran entre 101 y 250; y 4 si laboran más de 250.
Capital extranjero	Porcentaje de capital social extranjero de la empresa
Variable dicotómica de sindicato	1 ante la existencia de un sindicato y 0 en otro caso
Variable dicotómica de subcontratación	1 si la empresa realizó actividades de subcontratación y 0 en otro caso
Relación de empleados a obreros	Cociente entre el número de empleados y obreros
Porcentaje de directores	Porcentaje de trabajadores con una categoría ocupacional asociada a actividades directivas
Porcentaje de empleados	Porcentaje de trabajadores con una categoría ocupacional de empleados (incluye a profesionistas, técnicos, empleados administrativos y supervisores)
Porcentaje de obreros especializados	Porcentaje de trabajadores con una categoría ocupacional independiente que dominan ampliamente su actividad
Porcentaje de obreros generales	Porcentaje de los trabajadores de la plantilla laboral que tienen una categoría ocupacional de obreros generales
Capacidad instalada	Porcentaje de utilización de la capacidad productiva de los establecimientos
Antigüedad de la empresa	Años de operación del establecimiento
Producción exportada	Porcentaje de la producción que se exporta
Variable dicotómica de calidad	1 si la empresa cuenta con control de calidad y 0 en otro caso
Índice de actividades conjuntas	Índice que indica la proporción de actividades conjuntas que realiza el establecimiento con otras empresas: ventas, compra de materias primas, acceso a crédito, capacitación, I+D, utilización de maquinaria y equipo adquisición de maquinaria y equipo
Índice de normatividad laboral	Índice que resume si la empresa cuenta con: funciones de categorías salariales, rotación de personal, contratación de personal eventual, trabajo subcontratado, creación de puestos de confianza, recorte de personal, selección de personal y promoción de personal
Nivel educativo medio	Promedio de años de educación de la plantilla laboral total
Antigüedad media de trabajadores	Promedio de años de antigüedad de la plantilla laboral
Porcentaje de capacitación por categoría ocupacional	Porcentaje de la capacitación horas-hombre impartida a los directores, empleados, obreros especializados u obreros generales
Variable dicotómica de capacitación interna formal	1 si la empresa dio capacitación por un compañero y 0 en otro caso
Variable dicotómica de capacitación interna informal	1 si la empresa dio capacitación por un agente instructor y 0 en otro caso
Variable dicotómica de capacitación externa	1 si la empresa dio capacitación a través de un agente externo y 0 en otro caso
Adquisición de maquinaria y equipo	Gasto en adquisición de maquinaria y equipo en el año 2000, como porcentaje del valor agregado
Variable dicotómica de adquisición de maquinaria y equipo	1 si la empresa adquirió maquinaria y equipo en el 2000 y 0 en otro caso
Compra de patentes	Gasto en compra de patentes en el 2000, como porcentaje del valor agregado
Patentes	Gasto en uso de patentes en el 2000, como porcentaje del valor agregado
Ingeniería básica	Gasto en ingeniería básica en el 2000, como porcentaje del valor agregado
Investigación y desarrollo (I+D)	Gasto en I+D en el 2000, como porcentaje del valor agregado
Variación dicotómica de mejora de procesos	1 si la empresa llevó cabo mejora de procesos en el 2000 y 0 en otro caso
Variación dicotómica de I+D	1 si la empresa realizó I+D en el 2000 y 0 en otro caso

Bibliografía

- Abdel, G. (2004): *El sector autopartes en México*, México, D.F., Centro de Estudios de Competitividad, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Altenburg, T., W. Hillebrand y J. Meyer-Stamer (1998): *Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Reports and Working Papers, N° 3/1998, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Barnow, B.S., G. Cain y A. S. Goldberger (1981): Issues in the analysis of selection bias, en W.E. Stromsdorfer y G. Farkas (comps.), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 5, N° 3, Beverly Hills, Sage.
- Bartel, A. (1989): *Formal Employee Training Programs and Their Impact on Labor Productivity: Evidence from a Human Resources Survey*, NBER Working Papers, N° 3026, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Batra, G. y H.W. Tan (2002): Upgrading work force skills to create high-performing firms, en I. Nabi y M. Luthria (comps.), *Building Competitive Firms*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Becker, G. (1964): *Human Capital*, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004): *Competitividad: conceptos y buenas prácticas*, Washington, D.C.
- Booth, A. y D. Snower (1996): *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cantwell, J. y J. Molero (2003): Introduction, en J. Cantwell y J. Molero (comps.), *Multinational Enterprises, Innovative Strategies and Systems of Innovation*, Londres, Edward Elgar.
- Cantwell, J. y S. Iammarino (2003): *Multinational Corporations and European Regional Systems of Innovation*, Londres, Routledge.
- Carlsson, B., S. Jacobsson y otros (2002): Innovation systems: analytical and methodological issues, *Research Policy*, vol. 31, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Cohen, W., A. Goto y otros (2002): R&D spillovers, patents and the incentives to innovate in Japan and the United States, *Research Policy*, vol. 31, N° 8-9, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) (2003): *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología 2003*, México, D.F.
- Cooke, P., M. Gómez Uranga y G. Etxebarria (1997): Regional innovation systems: institutional and organisational dimensions, *Research Policy*, vol. 26, N° 4-5, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Dussel, E., J.J. Palacios y G. Woo (coords.) (2003): *La industria electrónica en México: problemática, perspectiva y propuestas*, Jalisco, México, Universidad de Guadalajara.
- Gallart, M.A. (2001): La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina, en G. Labarca (coord.), *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabelotti (2005): Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters, *World Development*, vol. 33, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- Griliches, Z. (1967): Production functions in manufacturing: some preliminary results, en M. Brown (comp.), *The Theory and Empirical Analysis of Production*, Nueva York, Columbia University Press.
- Howells, J. (1999): Regional systems of innovation?, en D. Archibugi, J. Howells y J. Michie, *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Iammarino, S. (2005): An evolutionary integrated view of regional systems of innovation. Concepts, measures and historical perspectives, *European Planning Studies*, vol. 13, N° 4, Londres, Taylor and Francis.
- Lara Rivero, A. y A. Díaz-Berrio (2003): Cambio tecnológico y socialización del conocimiento tácito, *Comercio exterior*, vol. 53, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Lynch, L. y S. Black (1995): *Beyond the Incidence of Training: Evidence from a National Employers Survey*, NBER Working Papers, N° 5231, Cambridge, Massachusetts.
- Malmberg, A., O. Sölvell e I. Zander (1996): Spatial clustering, local accumulation of knowledge and firm competitiveness, *Geografiska Annaler*, vol. 78, N° 2, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- McFetridge, D. (1995): *Competitiveness: Concepts and Measures*, Occasional Paper, N° 5, Ottawa, Industry Canada.
- Mincer, J. (1981): *Human Capital and Economic Growth*, NBER Working Papers, N° 803, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- (1994): *Investment in U.S. Education and Training*, NBER Working Papers, N° 4844, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Nabi, I. y M. Luthria (comps.) (2002): *Building Competitive Firms*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001): *Measuring Productivity. OECD Manual*, París.
- (2004a): *A New World Map in Textiles and Clothing*, París.
- (2004b): *Science, Technology and Industry Outlook 2004*, París.
- Olley, S. y A. Pakes (1996): The dynamics of productivity in telecommunications equipment industry, *Econometrica*, vol. 64, N° 6, Nueva York, Econometric Society.
- Padilla, R. (2005): *La industria electrónica en México*, México, D.F., Centro de Estudios de Competitividad, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Padilla, R. y M. Juárez (2006): *Efectos de la capacitación en la competitividad de la industria manufacturera*, serie Estudios y perspectivas, N° 49, L.C/L.2536-P, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.63.
- Pavitt, K. (1984): Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory, *Research Policy*, vol. 13, N° 6, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Pavcnik, N. (2002): Trade, liberalization, exit and productivity improvements: evidence from Chilean plants, *Review of Economic Studies*, vol. 69, N° 1, Oxford, Reino Unido, Institute of Economics and Statistics, University of Oxford.
- Porter, M. (1985): *Competitive Advantage*, Nueva York, The Free Press.
- Rolf, A. (2002): *Formación profesional: nuevas tendencias y perspectivas*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Romer, P. (1989): *Human Capital and Growth: Theory and Evidence*, NBER Working Papers, N° 3173, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Spencer, M. y H. Hazard (1988): *International Competitiveness*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- Tan, H.W. y G. Batra (1995): *Enterprise Training in Developing Countries*, PSD Occasional Paper, N° 9, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tan, H.W. y G. López-Acevedo (2003): *In-firm Training for the Knowledge Economy*, Policy Research Working Paper, N° 2957, Washington, D.C., Banco Mundial.

PALABRAS CLAVE

Juventud
Empleo de los jóvenes
Mercado de trabajo
Ingresos
Desempleo
Medición
Evaluación
Aspectos sociales
Recursos humanos
Igualdad de género
Creación de empleos
Estadísticas del trabajo
América Latina

La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos

Jürgen Weller

Las debilidades de la inserción laboral de los jóvenes afectan no solamente su propio bienestar, sino también algunos elementos clave del desarrollo socioeconómico en general. Este artículo examina las circunstancias, orígenes y consecuencias de estas debilidades y revisa la información estadística sobre la evolución reciente de las variables laborales juveniles. Las cifras muestran que la situación laboral de los jóvenes empeoró en términos absolutos, en sintonía con el deterioro de los mercados laborales en general, y que, contrariamente a ciertas expectativas, tampoco mejoró en términos relativos. Se observa también una gran heterogeneidad de condiciones laborales, según el nivel educativo, el género y las características del hogar, entre otras cosas. El artículo identifica asimismo una serie de tensiones entre la subjetividad de los jóvenes y la realidad del mercado de trabajo, y pasa revista a opciones para mejorar la inserción laboral juvenil en torno a los temas de empleabilidad, equidad de género, espíritu emprendedor y creación de empleo.

Jürgen Weller

Oficial de Asuntos Económicos

Unidad de Análisis Macroeconómico,

División de Desarrollo Económico,

CEPAL

✉ jurgen.weller@cepal.org

I

Introducción

Desde el inicio de la era moderna, la inserción laboral de los jóvenes es el elemento clave para pasar a la vida adulta, dado que los ingresos propios generan la base material para disminuir y luego eliminar la dependencia económica respecto de los padres y establecer un hogar propio.¹ Siendo que la sociedad suele valorar a los individuos según su contribución al desarrollo material, cultural o espiritual, el trabajo también brinda integridad social y conlleva legitimidad y reconocimiento social. La inserción laboral es un ámbito de desarrollo interpersonal que facilita los contactos y la incorporación a redes, a la vez que permite participar en acciones colectivas. En resumen, el trabajo se puede interpretar como un eje de la integración social, fuente de sentido para la vida personal, espacio para la participación ciudadana y motor del progreso material (CEPAL/OIJ, 2003, p. 21).

Si bien los cambios económicos, sociales y culturales de las últimas décadas han relativizado —sobre todo desde la perspectiva propia de muchos jóvenes— el papel del trabajo en relación con otras actividades y aspectos de la vida, y se ha prolongado el tránsito de la juventud a la adultez (Hopenhayn, 2004), la inserción laboral sigue siendo un factor decisivo en el sentido descrito, en su calidad de pauta cultural preponderante, y también como aspiración individual de la inmensa mayoría de los jóvenes.

Sin embargo, recientemente las condiciones económicas y laborales no han favorecido la inserción de los jóvenes de la región en el mundo del trabajo. De hecho, preocupa la evolución de los mercados de trabajo de América Latina en los años 1990 y la primera mitad de los años 2000. En numerosas encuestas de opinión se indica que el desempleo y otras deficiencias laborales se hallan entre los problemas que más inquietan a la población latinoamericana y es rara la campaña electoral en que no se anuncia una significativa generación de empleos como una de sus metas.

En este artículo se examinan las características, tensiones y desafíos de la inserción laboral de la juventud latinoamericana.² En la sección II se presenta el contexto de las debilidades de esta inserción, sobre todo el desempeño macroeconómico de América Latina y las transformaciones estructurales de los mercados, y se resume el debate sobre las causas y consecuencias de estos problemas. En la sección III se ilustra la evolución reciente de la situación laboral de los jóvenes de la región. En la sección IV se incorporan elementos de subjetividad, al analizar los contrastes entre la realidad de los mercados de trabajo latinoamericanos y las características, aspiraciones y expectativas de los jóvenes. En la sección V, por último, se analizan los desafíos que es necesario encarar para mejorar la inserción laboral de los jóvenes en América Latina.

II

Circunstancias, orígenes y consecuencias de los problemas de inserción laboral de los jóvenes

En el contexto de un crecimiento económico modesto y volátil, la generación de empleo asalariado —sobre todo formal— fue débil y la tasa de desempleo regional aumentó de un 7,5% a un 11,0% entre 1990 y 2003, hasta que la reactivación económica de los años posteriores

permitió que bajara a un dígito, pero sin llegar al nivel de 1990 (CEPAL, 2006). A la vez, se extendió el sector

¹ Para facilitar la fluidez de la lectura, en este artículo la expresión “los jóvenes” abarca a los jóvenes de ambos sexos, salvo que se indique otra cosa.

² Este trabajo se basa principalmente en los resultados de un proyecto llevado a cabo en la CEPAL con la cooperación de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el financiamiento del Ministerio de Cooperación Económica de Alemania. Véase más detalles en Weller (2006a), así como en las compilaciones de estudios nacionales de Carranza (2006), Chacaltana (2006a), Charlín y Weller (2006) y Martínez Valle (2006).

informal y se incrementó la precariedad de las condiciones laborales. Como es lógico, este empeoramiento de la situación del mercado laboral también afectó a los jóvenes, lo que se ha reflejado, por ejemplo, en el alza de la tasa de desempleo juvenil (véase la sección III).

Aparte de los vaivenes de la coyuntura económica, existen procesos más bien estructurales que afectan a los mercados de trabajo y, en particular, a la inserción laboral juvenil. Entre ellos cabe resaltar las recientes dinámicas de la oferta y la demanda laboral, los cambios en el funcionamiento de los mercados de trabajo, así como las transformaciones socioeconómicas más allá de estos mercados.

Por el lado de la oferta laboral, destacan la reducción del crecimiento demográfico, el aumento del nivel educativo de las nuevas generaciones y la progresiva integración laboral de las mujeres jóvenes. Todas estas tendencias pueden favorecer una inserción laboral más productiva y equitativa de las nuevas generaciones.

Por el lado de la demanda, habría que resaltar la creciente integración comercial y financiera que, en forma directa o indirecta, intensifica la competencia en los mercados. Las empresas pueden responder de diferente manera a la presión de una competitividad siempre en alza; una de las respuestas —que probablemente tendrá una creciente gravitación— es la de incorporar nuevas tecnologías y nuevos procesos organizativos. Tal respuesta tiende a acrecentar la demanda relativa de mano de obra calificada y flexible, lo que también favorece la inserción laboral juvenil más que la de los adultos. Para estos últimos es más difícil enfrentar los cambios en las pautas productivas y tecnológicas.³

La aceleración del cambio en los mercados, como consecuencia de la integración global y los avances tecnológicos, afecta también al funcionamiento del mercado de trabajo. A veces facilitada por reformas legales, la inestabilidad laboral tendió a aumentar. Sin embargo, hasta ahora pareciera que en la mayoría de los países no ha habido transformaciones generalizadas de las relaciones contractuales, sino más bien cambios “en el margen”. En efecto, mientras en el sector formal sigue predominando el contrato de plazo indeterminado, las nuevas contrataciones se caracterizan con mayor frecuencia por ser más inestables y ofrecer condiciones laborales deterioradas, lo que afecta sobre todo a los jóvenes.

³ Véase el análisis correspondiente a los países avanzados en Blanchflower y Freeman (2000).

Otro elemento que complica la inserción laboral juvenil es la marcada (y creciente) segmentación socioeconómica, reflejo y origen de la elevada desigualdad en América Latina. En efecto, el trasfondo familiar determina en gran medida las perspectivas laborales de los jóvenes, pues influye en las oportunidades de acumular capital humano (acceso a educación y capacitación de buena calidad), capital social (relaciones sociales basadas en la confianza, la cooperación y la reciprocidad) y capital cultural (manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante). La situación, los problemas y las perspectivas de los jóvenes, por lo tanto, son heterogéneas.

Se puede afirmar entonces que la situación laboral de los jóvenes latinoamericanos es crítica, dinámica y segmentada (CEPAL/OIJ, 2003). No obstante, conviene destacar que muchos de estos fenómenos no son específicamente latinoamericanos. De hecho, son muchos los organismos internacionales que en los últimos años han examinado los problemas de la inserción laboral de los jóvenes para buscar maneras de mejorarla.⁴ La generación de empleo juvenil digno y productivo se ha definido como una de las metas en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio.⁵ En parte, esta renovada preocupación fue una reacción ante la ingrata sorpresa de comprobar que los indicadores de la inserción laboral de los jóvenes no mejoraban, a pesar de que algunas de las transformaciones en curso mencionadas más bien los favorecerían. De hecho, al observar en 2007 los avances de los diferentes indicadores en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, en pocos de ellos se registra un desempeño tan deficiente como en el empleo y desempleo juveniles.⁶

En el debate académico y político se han abordado varias explicaciones de las dificultades que enfrenta la

⁴ Por ejemplo, véase OCDE (2002, cap. 1), Naciones Unidas (2004, cap. 3), OIT (2006) y Banco Mundial (2007, cap. 4).

⁵ Se trata de la meta 16 dentro del objetivo 8 (“Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”), que era la siguiente: “En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo”. Al respecto, se definió la tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años, por sexo y total, como indicador clave (número 45) (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/#>, última visita: 19.2.2007). Posteriormente se introdujo una meta de empleo productivo y trabajo decente para todos, “incluyendo mujeres y jóvenes”, y se eliminó al mismo tiempo la citada meta 16.

⁶ La única región de la cual se esperaba que el año 2006 cumpliera la meta de empleo juvenil era Oceanía. En la mayoría de las regiones hubo un estancamiento o un empeoramiento (<http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGProgressChart2006.pdf>, última visita 19.2.2007).

inserción laboral juvenil.⁷ En cuanto a la oferta, destaca la hipótesis de que los sistemas educativos y de capacitación no preparan adecuadamente a los jóvenes para el mundo laboral. Como ya se dijo, las empresas —principales demandantes de mano de obra— enfrentan acelerados cambios económicos y tecnológicos. Para hacerles frente, muchas tienden a elevar y modificar sus requisitos en relación con las calificaciones de su fuerza laboral, tanto respecto de las habilidades y conocimientos técnicos y profesionales (*hard skills*) como de las competencias sociales y metodológicas, sobre todo las capacidades de comunicación, trabajo en equipo y solución de problemas (*soft skills*).

Frente a esta demanda creciente y dinámica, los sistemas de educación y capacitación adolecen de escasez de recursos, desconexión del mundo del trabajo y, por ende, ignorancia de las características de la demanda, así como también de una limitada capacidad de ajuste. Además, como es frecuente que exista incertidumbre sobre las futuras características de la demanda, las señales provenientes del mundo laboral no son claras, lo que obviamente dificulta las posibilidades de que se ajuste la oferta de educación y capacitación. Por lo tanto, los jóvenes saldrían de estos sistemas sin la preparación adecuada y desconociendo las características del mundo del trabajo; a su vez, las empresas tendrían reticencia a contratarlos. Además, contrariamente a lo que a veces se plantea, se puede argumentar que los profundos cambios tecnológicos y organizativos no eliminan del todo el valor de la experiencia. En consecuencia, aunque los jóvenes tengan habilidades específicas —por ejemplo, en nuevas tecnologías— sus ventajas potenciales frente a las personas de más edad se matizan debido a otras debilidades relativas.

Mientras que este primer grupo de problemas de inserción surge de la precariedad de la oferta para ajustarse a las características de la demanda, un segundo grupo surge de la demanda misma. En lo que toca a la magnitud de la demanda, cabe destacar que, en un enfriamiento económico, lo primero que las empresas hacen en sus políticas de recursos humanos es dejar de contratar, lo que obviamente afecta más a los jóvenes —representados en exceso entre los buscadores de empleo— que a otras personas.⁸ Cuando la crisis se profundiza y las

empresas empiezan a reducir su personal, nuevamente los jóvenes suelen ser los más afectados, ya que por su menor antigüedad y debido a razones sociales (protección de los jefes de hogar) y económicas (mantención de la fuerza laboral experimentada, menores costos de despido) son los primeros en perder el empleo. Por lo tanto, en situaciones de gran volatilidad económica —características de América Latina durante las últimas décadas— el entorno se hace muy desfavorable para la inserción laboral de los jóvenes.

En el mercado de trabajo existe un problema de información incompleta: entre los jóvenes, respecto al mundo laboral en general y a determinadas empresas en particular; y entre las empresas, respecto a la juventud en general y a ciertos jóvenes en particular. La falta de transparencia de los procesos de intermediación, los prejuicios por ambas partes y las prácticas discriminatorias, pueden hacer aún más ineficiente y prolongado el proceso de ajuste entre los requisitos de las empresas y las aspiraciones de los jóvenes, así como profundizar desigualdades.

Además, regulaciones tales como un alto salario mínimo, que imponen un mayor costo a la contratación de jóvenes cuya productividad relativa es menor al estar limitada por su falta de experiencia, pueden reducir el nivel de empleo juvenil. Otras regulaciones, orientadas a proteger a los trabajadores que tienen empleo (*insiders*), tenderían a bloquear el acceso a los puestos de trabajo de los sin empleo (*outsiders*), entre ellos, los jóvenes.

Finalmente, la estructura productiva y ciertas características de la institucionalidad laboral restringen las posibilidades de una inserción ascendente en el mercado de trabajo. Un segmento importante de las economías de la región se caracteriza por una baja productividad, bajos niveles tecnológicos y el incumplimiento de muchas regulaciones, entre ellas las laborales. Un empleo en este segmento no solo implica condiciones laborales precarias, sino además que la experiencia laboral adquirida en él no es mayormente reconocida por el mercado, de manera que el premio salarial por este tipo de experiencia es bajo. Por otra parte, el abuso de ciertos mecanismos contractuales y el incumplimiento de las leyes laborales también pueden darse en un contexto más “formal”, lo que empeora las características de la inserción laboral juvenil y limita sus futuras perspectivas.

La literatura especializada señala que hay alguna influencia de todos estos factores —muchos, por cierto,

⁷ Véase más detalles en Diez de Medina (2001), O'Higgins (2001), Fawcett (2002), Tokman (2003), Weller (2003) y Cacciamali (2005).

⁸ Por ejemplo, el promedio de las cifras de Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú a inicios de la década del 2000 indica que un 52,7% de los cesantes y un 84,6% de quienes buscaban trabajo por primera vez

eran jóvenes de 15 a 29 años (cálculo propio basado en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países).

relacionados entre sí—, pero con importantes disparidades en su grado de incidencia (Weller, 2003). Como veremos más adelante, la heterogeneidad de los grupos etarios impide hacer generalizaciones, de modo que en el análisis de los procesos de inserción laboral juvenil y en las propuestas para mejorarlos es preciso tomar en cuenta las grandes diferencias de capital humano, social y cultural. Evidentemente, la definición de la juventud a partir de la edad biológica es muy limitada, pero en los estudios que trabajan con fuentes estadísticas no se tiene más alternativa que utilizarla. Por lo tanto, en este artículo se entiende por juventud las personas de 15 a 29 años.

Ahora bien, el hecho de que en los indicadores laborales se registren peores niveles para los jóvenes que para los adultos no sería por sí solo preocupante. Sin embargo, un desempleo juvenil alto y prolongado, así como una inserción de mala calidad e inferior a los niveles de educación y las habilidades adquiridas, tienen efectos negativos tanto económicos como sociales:

- El mal aprovechamiento del capital humano generado mediante el apoyo de la inversión social limita el crecimiento económico y, por consiguiente, el bienestar de las sociedades en su conjunto.
- Una débil acumulación de experiencia laboral incide negativamente en los ingresos laborales futuros de los jóvenes, así como en su jubilación, sobre todo en sistemas de capitalización individual.
- Una precaria inserción laboral dificulta y posterga la formación de hogares propios de los jóvenes,

prologándose su dependencia respecto de los padres y la carga financiera que esto implica. Por lo tanto, también se reducen los ingresos netos presentes y —debido al impacto negativo en su capacidad de ahorro— los ingresos futuros de los padres.

- La inserción laboral precaria, temprana o tardía, relacionada frecuentemente con altos niveles de deserción o expulsión del sistema escolar, afecta especialmente a los jóvenes procedentes de hogares pobres, por lo que no se aprovecha el potencial aporte de una actividad laboral para que estos jóvenes salgan de esa situación. De esta manera se refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Un desfase entre las características de la educación y de la demanda laboral tiende a obstaculizar la movilidad social, con lo que se agravan los problemas estructurales de mala distribución del ingreso, perpetuando la inequidad de la distribución de los ingresos en la región.
- La precariedad de la inserción laboral obstaculiza la integración social de los jóvenes, quienes no se ven reconocidos en sus derechos ciudadanos; esto desalienta su participación en otros ámbitos de la institucionalidad vigente y tiende a fomentar en ellos actitudes de confrontación.
- Los jóvenes con inserción laboral precaria son una parte importante de la población en riesgo y enfrentan problemas de adaptación y marginación social.

III

La evolución reciente de la inserción laboral de los jóvenes en América Latina

Esta sección examina las características de la inserción laboral juvenil en América Latina, y los cambios ocurridos entre los inicios de los años 1990 y los primeros años de la década del 2000.⁹ Cabe recordar que estos datos reflejan

un crecimiento económico mediocre (2,9% por año entre 1990 y 2004, lo que corresponde a un crecimiento anual de 1,2% del PIB per cápita) y, de manera correspondiente, un desempeño poco satisfactorio de los mercados de trabajo. Como se ve a continuación, la inserción laboral juvenil no escapó a estas tendencias.

⁹ Esta sección se basa principalmente en el procesamiento de encuestas de hogares de 17 países, realizado por Carlos Daroch. Dado que no se dispone de información estadística de los mismos años para todos los países, se ha procurado procesar la información disponible más reciente (para la mayoría de los países corresponde a 2003 o 2004) y los datos para un año de los inicios de la década de 1990 o, en el caso de países que no disponen de esta información, para un año de la primera

mitad de dicha década (véase más detalles al respecto en la nota del cuadro 1). Para poder identificar tendencias regionales se calcularon promedios simples de los países con información comparable. Se ha denominado “período reciente” aquel entre los inicios de la década de 1990 y los primeros años de la década del 2000.

1. Evolución de la actividad y la inactividad juvenil

En América Latina, dos tendencias resaltan en el período reciente con respecto a la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Una es la moderada caída de la tasa de participación¹⁰ de los hombres; la segunda, el marcado aumento de la tasa de participación de las mujeres. Como consecuencia, se redujo la brecha de participación entre hombres y mujeres (cuadro 1).

Como saldo de las dos tendencias opuestas señaladas, en el conjunto de los jóvenes se registró un leve aumento de la participación laboral (salvo en el grupo más joven). La caída de la tasa de participación de los hombres jóvenes se debe, sobre todo, a su contracción en el grupo de menor edad (15 a 19 años). Una tendencia fundamental al respecto es su mayor permanencia en el sistema educativo, ya que aumentó la proporción de estudiantes, sobre todo en este grupo etario (cuadro 2). A la vez, entre los hombres jóvenes bajó levemente la participación de los “Otros inactivos”, que es el grupo que contiene el principal contingente de jóvenes en mayor riesgo de exclusión y marginación. En este contexto, la merma de la tasa de participación de los jóvenes es una tendencia positiva. Sin embargo, todavía persisten problemas: por ejemplo, la elevada participación laboral de los jóvenes entre 15 y 19 años, edad en que debe-

rían, en su gran mayoría, asistir a los establecimientos educativos, y el hecho de que más del 5% de este grupo etario pertenece a “Otros inactivos”.

La mayor participación laboral de las mujeres jóvenes no condujo a caída alguna de su asistencia al sistema escolar: en todos los grupos etarios aumentó la proporción de estudiantes mujeres, y en todos ellos la asistencia escolar de las mujeres superó la de los hombres de la misma edad. Es de suponer que a ello contribuyó la conciencia de que para mujeres de bajo nivel educativo existen menos oportunidades de empleo que para los hombres de igual condición, por lo que aquellas harían un esfuerzo mayor por calificarse a fin de mejorar sus opciones de acceder a empleos de mejor calidad.

En contraste, bajó marcadamente la proporción de los jóvenes que se desempeña en oficios domésticos, mientras que la proporción de aquellas incluidas en “Otros inactivos” mostró pocos cambios. El incremento paralelo de la asistencia al sistema escolar y de la inserción laboral puede considerarse como otra tendencia positiva. Nuevamente, eso no significa que los problemas de inactividad laboral estén superados, ya que todavía más de una de cada cinco jóvenes entre 15 y 19 años se ocupa de oficios domésticos o se encuentra entre los “Otros inactivos”, lo que restringe severamente las condiciones de una futura inserción en el mercado de trabajo.

La mayor asistencia al sistema educativo se manifiesta no solo en el aumento de la proporción de estudiantes como porcentaje de los grupos etarios correspondientes, sino también en la mayor proporción de jóvenes ocupados

¹⁰ La tasa de participación representa la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada o busca trabajo.

CUADRO 1

América Latina (17 países): tasa de participación por grupos etarios y sexo, entre alrededor de 1990 y alrededor de 2003/2004^a (En promedios simples)

Grupo de edad	Alrededor de 1990			Alrededor de 2003/2004		
	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres
15-19	38,9	52,4	25,5	38,2	48,9	27,5
20-24	64,2	83,3	46,1	68,9	84,0	54,3
25-29	71,5	94,8	50,4	77,2	93,9	61,8
15-29	56,5	74,4	39,7	59,2	72,2	46,5
30-64	68,3	92,8	45,9	74,8	93,1	58,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La cobertura es el total nacional para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Rep. Bolivariana de Venezuela; el total urbano para Bolivia, Ecuador y Uruguay, y el Gran Buenos Aires para Argentina. Para el período alrededor de 1990, los años son 1989 para Bolivia, Guatemala y México; 1990 para Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Uruguay y Rep. Bolivariana de Venezuela; 1991 para Colombia y Panamá; 1993 para Nicaragua; 1995 para El Salvador, y 1997 para Ecuador, Perú y la República Dominicana. Para el período alrededor de 2003/2004, los años son 2001 para Nicaragua; 2002 para Bolivia; 2003 para Brasil, Chile, Honduras, Perú y Rep. Bolivariana de Venezuela; 2004 para Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, la República Dominicana y Uruguay.

CUADRO 2

América Latina (15 países): jóvenes inactivos como proporción del grupo etario, por grupo etario, sexo y tipo de inactividad, entre alrededor de 1990 y alrededor de 2003/2004^a
(Porcentajes, en promedios simples)

Grupo etario	Alrededor de 1990			Alrededor de 2003/2004		
	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres
<i>Estudiantes</i>						
15-19	44,9	42,4	47,3	48,9	46,4	51,5
20-24	12,3	11,9	12,7	13,5	12,4	14,5
25-29	2,7	2,4	2,9	2,9	2,7	3,2
<i>Oficios domésticos</i>						
15-19	13,0	0,8	25,2	9,6	0,9	18,3
20-24	20,2	0,3	38,6	14,8	0,4	28,5
25-29	23,7	0,1	44,9	17,0	0,3	32,3
<i>Otros inactivos</i>						
15-19	5,3	6,2	4,3	5,1	5,6	4,6
20-24	4,4	4,5	4,2	4,0	3,9	4,1
25-29	3,1	3,2	3,1	3,0	3,0	3,0
<i>Total inactivos</i>						
15-19	63,1	49,3	76,8	63,6	53,0	74,3
20-24	36,8	16,7	55,5	32,2	16,8	47,1
25-29	29,5	5,8	50,9	22,9	5,9	38,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Por falta de datos, de la cobertura especificada en el cuadro 1, se excluye a Brasil y Perú.

y desocupados que asisten al sistema educativo. Este grupo es muy importante, pues alrededor de 2003/2004 abarca el 35,1% de los ocupados entre 15 y 19 años, el 20,8% del grupo de 20 a 24 años y el 12,2% del grupo de 25 a 29 años, con tasas más altas entre las mujeres que entre los hombres.¹¹ Las proporciones son parecidas entre los desocupados, de los cuales el 36,2%, el 24,6% y el 13,7% de los tres grupos etarios, respectivamente, asisten al sistema educativo.

Finalmente, existe una clara diferencia entre hombres y mujeres jóvenes con respecto a su participación laboral, según el ingreso del hogar al que pertenecen (Weller, 2006b, p. 9). Específicamente, entre los hombres se observa una curva de U invertida, con las tasas más bajas en el primer y quinto quintil de ingresos, si bien las diferencias entre los quintiles son menores.¹²

¹¹ En el período reciente hubo un aumento generalizado de estos porcentajes. Alrededor de 1990, la proporción de los ocupados que también asistieron al sistema educativo fue, para los tres grupos etarios, de 26,6%, 14,9% y 7,7%, respectivamente (calculada como promedio simple de 13 países).

¹² Alrededor de cinco puntos porcentuales entre la tasa más baja y la más alta.

En contraste, en el caso de las mujeres jóvenes hay una clara correlación positiva entre el nivel de ingreso del hogar y la participación laboral. En efecto, las jóvenes pertenecientes a los hogares más pobres (primer quintil) tienen una tasa de participación inferior en alrededor de 20 puntos porcentuales a la de las jóvenes de su misma edad en el quintil más rico.

2. Las tendencias del empleo juvenil

Entre inicios de los años 1990 y mediados de los años 2000 la tasa de ocupación¹³ de los jóvenes creció levemente, como resultado de la caída de la tasa de los hombres jóvenes y su moderado aumento en el caso de las jóvenes (cuadro 3).

La tasa de ocupación exhibe una mayor homogeneidad entre los grupos educativos de los hombres jóvenes —con las tasas más altas en los grupos de menor nivel educativo— y una mayor heterogeneidad entre los de las mujeres —con las tasas más altas en los grupos de

¹³ La tasa de ocupación representa la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada.

CUADRO 3

América Latina (16 países): tasa de ocupación de los jóvenes de 15 a 29 años de edad, según nivel educacional y sexo, entre alrededor de 1990 y alrededor de 2003/2004^a
(En promedios simples)

Años de estudio	Alrededor de 1990			Alrededor de 2003/2004		
	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres
0 a 3	52,3	76,7	28,2	54,6	74,7	32,0
4 a 6	55,2	77,1	32,9	56,7	76,4	35,4
7 a 9	40,9	55,8	26,5	41,9	53,9	29,2
10 a 12	48,0	59,6	38,0	48,6	59,0	39,2
13 y más	55,2	59,9	51,1	55,2	59,6	51,8
<i>Total</i>	<i>49,0</i>	<i>66,5</i>	<i>32,6</i>	<i>50,0</i>	<i>63,5</i>	<i>36,9</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Por falta de datos, de la cobertura especificada en el cuadro 1, se excluye Argentina.

CUADRO 4

América Latina (14 países): porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años de edad en empleos de baja productividad, según nivel educativo, entre alrededor de 1990 y alrededor de 2003/2004^a
(En promedios simples)

Años de estudio	Alrededor de 1990			Alrededor de 2003/2004		
	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres
0 a 3	68,4	64,1	77,0	72,3	66,9	83,8
4 a 6	62,7	58,0	72,6	66,3	61,4	77,2
7 a 9	51,0	47,2	59,0	58,5	53,2	68,8
10 a 12	32,9	32,1	34,4	40,0	36,7	44,7
13 y más	15,7	16,4	15,2	19,3	19,3	19,5
<i>Total</i>	<i>49,9</i>	<i>48,3</i>	<i>51,6</i>	<i>51,4</i>	<i>49,6</i>	<i>55,1</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Por falta de datos, de la cobertura especificada en el cuadro 1, se excluyen Argentina, Colombia y México.

mayor nivel educativo. Mientras que en el caso de los hombres esta situación se debe, sobre todo, al hecho de que una parte de los jóvenes de niveles educativos medios y altos todavía está estudiando, en el caso de las mujeres refleja más que todo las limitaciones culturales y las pocas oportunidades de empleo para mujeres jóvenes de menor nivel educativo (provenientes de familias de bajo nivel de ingreso, sobre todo en zonas rurales).

Entre las mujeres jóvenes, el nivel de ocupación subió en todos los grupos educativos, con mayores alzas en los grupos educativos más bajos, lo que derivó en una leve reducción de la diferencia de la tasa de ocupación entre las mujeres de diferente nivel educativo. Debido a efectos de composición, la brecha de la tasa de ocupación entre hombres y mujeres jóvenes se redujo en forma relativamente pronunciada, de 34 puntos porcentuales a inicios de los años 1990 a

menos de 27 puntos alrededor de 2003/2004, si bien se mantiene alta.¹⁴

Además, en el período reciente hubo un aumento generalizado del peso de los sectores de baja productividad en la estructura ocupacional, lo que refleja principalmente la debilidad de la demanda laboral de los sectores más productivos en un contexto de bajo crecimiento económico.¹⁵ Existe una correlación negativa fuerte entre el peso de los sectores de baja productividad y el nivel educativo de los jóvenes (cuadro 4). En efecto,

¹⁴ Tanto entre los hombres como entre las mujeres, se incrementa la proporción de los grupos educativos más altos, pero estos grupos presentan tasas de ocupación inferiores al promedio en el caso de los hombres y superiores al promedio en el caso de las mujeres.

¹⁵ Estos sectores se miden con las variables sustitutivas (*proxy*) de trabajadores por cuenta propia sin calificación profesional o técnica, asalariados de microempresas, trabajadores familiares no remunerados y empleadas domésticas.

CUADRO 5

América Latina (17 países): tasa de desempleo, según sexo y grupos de edad, entre alrededor de 1999 y alrededor de 2003/2004
(En promedios simples)

Grupo de edad	Alrededor de 1990			Alrededor de 2003/2004		
	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres
15-19	17,7	15,6	22,1	22,4	19,2	28,1
20-24	13,4	11,2	16,7	16,8	13,9	21,1
25-29	9,0	7,3	11,7	10,6	8,0	14,0
15-29	12,8	10,9	15,9	15,9	13,1	19,9
30-64	4,8	4,3	5,7	6,6	5,3	8,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

en los niveles educativos más bajos, la proporción de estos sectores triplica con creces la proporción correspondiente al nivel educativo más alto.¹⁶ Sin embargo, durante el período más reciente, el peso de los sectores de baja productividad se incrementó también en los grupos educativos medios y altos, lo que indicaría que en el contexto de un bajo dinamismo de las economías de la región y con el aumento del nivel educativo de los jóvenes que entran al mercado de trabajo, un número creciente de estos jóvenes con nivel de educación bueno no encuentra un empleo acorde con su formación.

Finalmente, los jóvenes suelen presentar una movilidad mucho mayor en su condición de actividad laboral, y sobre todo una mayor inestabilidad en el trabajo. En el caso de Chile, Henríquez y Uribe-Echevarría (2003, p. 93) encontraron que, a lo largo de seis trimestres seguidos, solo un 23,3% de los jóvenes que en algún momento formaron parte de la población económicamente activa estuvieron siempre ocupados, mientras el 34,3% registró tránsitos entre la ocupación y la inactividad y el 42,4% tuvo por lo menos una experiencia de desempleo.¹⁷ En comparación, en el grupo de 30 a 49 años las cifras reflejan una estabilidad mucho mayor: son de un 60,4%, un 19,8% y un 19,8%, respectivamente.

3. Las tendencias del desempleo juvenil

En América Latina, la tasa de desempleo juvenil duplica con creces la de los adultos —un 15,9% comparado

con un 6,6% alrededor de 2003/2004—, y la brecha entre jóvenes y adultos es parecida para hombres y mujeres. En el período reciente el desempleo aumentó para todos los grupos, de manera que el incremento del desempleo juvenil fue más el reflejo del deterioro general de los mercados de trabajo de la región que de aspectos específicos que afectaran a los jóvenes. Incluso, en términos relativos, el desempleo creció un poco más para los adultos, de manera que la brecha entre ellos y los jóvenes disminuyó levemente.¹⁸ Entre los jóvenes, la tasa de desempleo de las mujeres superó a la de los hombres en casi la mitad, sin que se observaran mayores cambios en el período reciente (cuadro 5).

Existe una marcada correlación negativa entre el nivel de desempleo de los jóvenes y los ingresos del hogar. A inicios de la década del 2000, en el primer quintil la tasa de desempleo juvenil alcanzó casi al 30%, más del triple de la que registró el quintil quinto. En el período reciente, sin embargo, este último quintil experimentó el mayor aumento proporcional de la tasa de desempleo, en parte posiblemente como consecuencia del mayor “desempleo académico”, o sea, el desempleo de los jóvenes con mayor nivel de educación. Por lo demás, la pertenencia a hogares acomodados permite períodos más prolongados de espera y búsqueda, sin mayores sacrificios del bienestar de los miembros del hogar (Weller, 2006b, p. 20).

Cabe destacar que no existen grandes diferencias en el tiempo de búsqueda de trabajo entre cesantes jóvenes y adultos, lo que indica que los primeros en general no

¹⁶ Un ejercicio *probit* mostró para los casos de Argentina, Costa Rica y Rep. Bolivariana de Venezuela que la probabilidad de inserción en sectores de baja productividad descende con el nivel educativo (Weller, 2003, pp. 50-52). Además, la pertenencia a hogares pobres aumenta la probabilidad de inserción en estos sectores.

¹⁷ Véase en Chacaltana (2006, p. 189) los datos correspondientes a Perú.

¹⁸ En el grupo de 17 países con datos comparables para el período reciente, el desempleo subió de 12,8% a 16,1% entre los jóvenes, y de 4,8% a 7,0% entre los adultos, con lo que la tasa de los primeros superaba a la de los segundos en un 170% a inicios de los años 1990, y en un 130% una década después.

CUADRO 6

América Latina (16 países):^a relación entre cesantes recientes^b y ocupados, por grupo de edad y por sexo, alrededor de 2003/2004
(Porcentajes, en promedios simples)

	15-19 años	20-24 años	25-29 años	15-29 años	30-64 años
Ambos sexos	4,4	3,2	2,2	2,9	1,2
Hombres	4,3	2,9	1,9	2,7	1,2
Mujeres	4,7	3,8	2,6	3,3	1,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Por falta de datos, de la cobertura especificada en el cuadro 1, se excluye Brasil.

^b Se refiere a cesantes que buscan empleo desde hace hasta un mes.

tienen más problemas de acceso al mercado de trabajo que los segundos, aunque hay grupos específicos que sí pueden enfrentar problemas mayores.¹⁹ Sin embargo, como ya se mencionó, entre las cohortes jóvenes se concentran los desempleados que buscan trabajo por primera vez, y a estos típicamente les es más difícil acceder al mercado laboral, lo que se traduce en tiempos de búsqueda más largos. Estos dos factores relacionados inciden en la mayor tasa de desempleo juvenil y subrayan la importancia del acceso de los jóvenes a un primer empleo, y en especial a un primer empleo en que puedan acumular experiencias que sean reconocidas posteriormente por el mercado laboral.

De todas maneras, una vez empezando a acumular experiencia, los problemas específicos de los jóvenes —en comparación con los adultos— se concentran en las características de los puestos disponibles, más que en el acceso mismo a tales puestos; esto se expresa en una mayor inestabilidad laboral de los jóvenes en comparación con los adultos, entre otros motivos porque un alto porcentaje de sus contratos son de corta duración (Fajnzylber y Reyes, 2005). El cuadro 6 indica esta mayor inestabilidad con una mayor tasa de salida desde la ocupación al desempleo. Se observa en el cuadro que la relación entre el número de cesantes que perdieron su empleo recientemente y el de los ocupados es claramente más alta para los jóvenes que para los adultos, así como para las mujeres que para los hombres.²⁰

En consecuencia, el hecho de que la tasa de desempleo de los jóvenes sea mayor que la de los adultos se debe principalmente a la concentración en los jóvenes de las personas que buscan empleo por primera vez, a los problemas de acceso de estos buscadores primerizos y a la mayor rotación entre el empleo y el desempleo o la inactividad laboral que caracteriza a los jóvenes en comparación con los adultos.

4. Las tendencias de los ingresos laborales

Existe una gran brecha entre los ingresos de los jóvenes y de los adultos, porque estos últimos reciben un “premio a la experiencia”. Lógicamente, la brecha se reduce con el aumento de la edad (y la experiencia) de los jóvenes. En efecto, mientras los más jóvenes (de 15 a 19 años, con un ingreso medio de aproximadamente 1,5 veces la línea de pobreza) ganan en promedio un tercio de los ingresos medios de los adultos, los jóvenes de 20 a 24 años ganan más de la mitad (2,6 veces la línea de pobreza), y los jóvenes de 25 a 29 años más de las tres cuartas partes (3,5 veces la línea de pobreza) del ingreso medio de los adultos, quienes en promedio tienen un ingreso que corresponde a 4,6 veces la línea de pobreza (cuadro 7).²¹ Contrariamente a las expectativas de una mejora al menos relativa de la inserción laboral de los jóvenes, en el período reciente tanto los ingresos reales medidos en términos de la línea de pobreza como las brechas entre jóvenes y adultos se han mantenido bastante estables.

Se observa que la brecha salarial es claramente mayor para los hombres que para las mujeres jóvenes,

¹⁹ Por ejemplo, las mujeres jóvenes registran tiempos de búsqueda más prolongados que sus pares masculinos, aunque con una brecha menor que la registrada entre mujeres y hombres adultos (Weller, 2003, p. 34).

²⁰ Además, los jóvenes típicamente muestran una mayor rotación entre el empleo y la inactividad; por ejemplo, respecto al caso peruano véase Chacaltana (2006b, p. 189).

²¹ Esta mejoría también se observa al seguir la evolución de los ingresos de una cohorte etaria (véase Weller, 2003, pp. 53-60).

CUADRO 7

América Latina (16 países): ingreso laboral de los jóvenes en relación con la línea de pobreza y el ingreso medio del adulto correspondiente, por grupo de edad y por sexo, entre alrededor de 1990 y alrededor de 2002^a
(En promedios simples)

	Alrededor de 1990			Alrededor de 2002		
	15-19 años	20-24 años	25-29 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años
<i>Ingreso en relación con la línea de pobreza</i>						
Ambos sexos	1,5	2,6	3,5	1,5	2,6	3,5
Hombres	1,6	2,8	3,9	1,6	2,8	3,9
Mujeres	1,4	2,2	2,9	1,3	2,3	3,0
<i>Ingreso en relación con el ingreso medio del adulto correspondiente (porcentajes)</i>						
Ambos sexos	33,0	56,9	78,0	32,6	57,0	77,2
Hombres	29,6	52,8	74,2	29,6	53,0	73,3
Mujeres	43,6	70,9	92,1	38,7	66,2	86,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Para los años 2003/2004 se dispone de datos de ingresos solo para pocos países, por lo que se muestran los datos de alrededor de 2002.

lo que indica que las mujeres, a lo largo de su vida laboral, reciben un menor premio a la experiencia que los hombres, sea porque realmente en promedio acumulan menos experiencia, debido a sus trayectorias laborales más interrumpidas, o bien a prácticas discriminatorias en las remuneraciones, o a ambos factores.

La brecha salarial entre jóvenes y adultos suele ser mayor en los niveles educativos más altos y menor en los niveles educativos bajos. En parte, esto se debe a que la experiencia desempeña un papel preponderante en el caso de la mano de obra calificada, dado que en sus actividades existe mayor espacio para desarrollar habilidades adicionales que en las ocupaciones más sencillas. Hay que considerar que en estas últimas el esfuerzo físico es un componente relevante del desempeño.²²

En este contexto llama la atención que en el período reciente, mientras la literatura especializada indica que en el conjunto del mercado de trabajo la brecha salarial entre los más calificados y los otros grupos educativos se ha ensanchado (BID, 2003), la evidencia es mixta para los diferentes subgrupos etarios de jóvenes. Específicamente, los ingresos relativos de jóvenes con 10 a 12 años de educación tendieron a empeorar y los más educados registraron un mejoramiento de sus

ingresos relativos en el grupo de 25 a 29 años, pero no en el de 20 a 24 años (cuadro 8). En cambio, entre los adultos el grupo de 10 a 12 años de educación, y sobre todo el grupo más educado, mejoraron sus ingresos en comparación con los otros grupos educativos.

Estos resultados contradicen la hipótesis ampliamente compartida de que los profundos cambios tecnológicos recientes han dado ventajas competitivas a los jóvenes más educados, con habilidades en nuevos campos tecnológicos, ya que estas habilidades son más difíciles de adquirir por los adultos que se formaron en el contexto de otros paradigmas tecnológicos. Respecto al grupo de 10 a 12 años de educación, esta evolución inesperada posiblemente se debe a que en el período reciente el aumento de la cobertura de la educación secundaria ha “devaluado” este logro de estudios, y los jóvenes con este nivel educativo que entraron en forma masiva al mercado de trabajo vieron caer sus ingresos relativos. Respecto al grupo más educado, dados los problemas para encontrar empleo en puestos de trabajo conforme a su nivel educativo (creciente “desempleo académico”), una parte de los nuevos entrantes al mercado laboral habría tenido que emplearse en puestos por debajo de su nivel de calificación, lo que afectaría negativamente los ingresos medios del grupo educativo correspondiente.

Existen importantes diferencias de ingresos entre hombres y mujeres jóvenes, tanto en su conjunto como para grupos educativos específicos. La brecha crece con el aumento de la edad, ya que, en promedio, el ingreso de

²² Además, hay que tomar en cuenta que, dentro de cada grupo etario, las personas con menor nivel educativo tienen potencialmente un mayor número de años de experiencia laboral, debido a su inserción más temprana en el mercado de trabajo.

CUADRO 8

América Latina (16 países): ingreso laboral respecto del ingreso medio de los ocupados con 10 a 12 años de estudio del grupo de edad correspondiente, por grupo de edad y según nivel educativo, entre alrededor de 1990 y alrededor del 2002
(En promedios simples)

Años de estudio	Alrededor de 1990				Alrededor del 2002			
	15-19 años	20-24 años	25-29 años	30-64 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años	30-64 años
<i>Total</i>	74,0	86,4	89,6	82,2	89,9	92,3	100,0	95,9
0-3 años	61,6	58,9	55,6	50,4	84,4	68,6	58,6	50,1
4-6 años	72,2	80,2	67,3	66,3	87,4	79,0	73,5	64,7
7-9 años	77,2	82,0	83,0	79,3	87,4	86,0	84,3	75,9
10-12 años	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
13 años y más	...	127,9	148,9	170,7	...	125,8	164,2	214,9

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 9

América Latina (16 países): ingreso laboral de las mujeres jóvenes respecto del ingreso medio de los hombres jóvenes correspondientes, por grupo etario y nivel educativo, entre alrededor de 1990 y alrededor de 2002
(En promedios simples)

Años de estudio	Alrededor de 1990			Alrededor del 2002		
	15-19 años	20-24 años	25-29 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años
<i>Total</i>	91,7	81,9	76,0	87,2	80,6	76,2
0-3 años	94,0	76,3	62,8	75,0	62,1	56,6
4-6 años	79,1	64,8	62,4	83,1	67,7	57,8
7-9 años	83,2	68,8	61,1	83,2	68,9	58,5
10-12 años	104,1	85,0	71,7	89,4	78,2	69,8
13 años y más	...	77,0	75,4	...	84,4	76,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

las mujeres alcanza, en el 2002, al 87% del ingreso medio en el grupo de 15 a 19 años, al 81% en el grupo de 20 a 24 años y al 76% en el grupo de 25 a 29 años (cuadro 9). Por lo tanto, nuevamente se observa que la mayor experiencia potencial, en el caso de las mujeres, no se premia en la misma magnitud que en el caso de los hombres.

Un resultado interesante es que, mientras en muchos estudios —por ejemplo, CEPAL (2001)— se muestra que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres, en general, es mayor en los niveles educativos altos que en los bajos e intermedios, esto no ocurre entre los jóvenes. En efecto, la brecha de ingresos de las jóvenes con más alto nivel de educación con respecto a los otros grupos educativos es la más baja en los tres subgrupos etarios juveniles. Esto podría significar que los ingresos relativos de este grupo de mujeres sufren el mayor retroceso

posterior, cuando los hombres de alto nivel educativo obtienen elevados premios por su experiencia, típicamente relacionados con promociones, mientras que los premios a la experiencia de las mujeres, debido a las interrupciones de su carrera (por maternidad) y la discriminación, crecerían en menor magnitud. Se puede plantear también, alternativa o complementariamente, la hipótesis de que existe una tendencia a menor discriminación para las mujeres jóvenes más educadas, que crecientemente lograrían defender sus derechos a un pago igual al de los hombres de similar capacidad.²³

²³ Schkolnik (2005, p. 37) muestra pautas muy similares de inserción ocupacional para hombres y mujeres jóvenes de alto nivel educativo.

Esta última hipótesis se vería confirmada por el hecho de que las jóvenes de mejor nivel educativo, de 20 a 29 años, pudieron reducir la brecha de ingreso respecto de sus pares masculinos, mientras la pauta predominante entre los otros grupos educativos fue, por el contrario, una ampliación de las brechas.

Concluyendo este breve repaso de la información estadística más relevante, cabe señalar que, durante el período reciente, la situación laboral de los jóvenes latinoamericanos se ha deteriorado otra vez. Esto obedeció a tendencias generales en los

mercados de trabajo de la región, los que en medio de una fuerte volatilidad macroeconómica sufrieron un nuevo empeoramiento de las condiciones de empleo e ingresos. Contrariamente a lo que hubiese podido esperarse sobre la base de las hipótesis de las ventajas competitivas tecnológicas y organizativas de los jóvenes, no se observó una mejoría de su situación laboral con respecto a los adultos. Esto no significa que las expectativas eran completamente erróneas,²⁴ pero sí que no corresponden al conjunto de jóvenes sino a grupos específicos.

IV

Tensiones en la inserción laboral de los jóvenes

La brecha entre las expectativas de mejoramiento de la inserción laboral de los jóvenes —a causa de aspectos educativos, demográficos, tecnológicos y económicos— y la evolución reciente de esta inserción (véase la sección II anterior) es el marco para una serie de tensiones, muchas de ellas vinculadas entre sí.²⁵ Estas tensiones generalmente surgen entre la subjetividad de los jóvenes y la realidad del mercado de trabajo. Dada la gran heterogeneidad de las cohortes juveniles, estas tensiones obviamente no afectan a todos los jóvenes en el mismo grado. Sin embargo, es posible advertir que muchos de ellos las experimentan en todos los países.

Primera tensión: los jóvenes tienen hoy niveles más altos de educación formal que las cohortes etarias anteriores, pero también enfrentan mayores problemas de acceso al empleo.²⁶ La causa de esta tensión radica principalmente en la debilidad de la demanda agregada, que ha incidido en que gran parte del nuevo empleo haya surgido en sectores de baja productividad, que se expan-

dieron por la presión de la oferta laboral. Claramente, el origen de esta tensión no es que las nuevas generaciones sean “demasiado” educadas o que haya un exceso de jóvenes con altos niveles de educación, ya que el aumento de la brecha salarial en favor de los más educados —observado para el período reciente en América Latina (BID, 2003)— refleja que la demanda laboral ha estado más bien sesgada hacia el personal más calificado. Por el contrario, los avances de la cobertura educacional son insuficientes para alcanzar la equidad y el desarrollo de la región —por ejemplo, en comparación con otros países de ingreso medio— y su calidad es inadecuada. Específicamente, los sistemas de educación y formación para el trabajo han sido débiles en abordar los cambios productivos y socioculturales recientes, de manera que no facilitan la transición al mundo laboral.

Segunda tensión: los jóvenes otorgan una alta valoración al trabajo en sí, pero sus experiencias con empleos concretos suelen ser frustrantes. Si bien se aprecia una creciente percepción funcional del trabajo principalmente como fuente de ingreso —que en algunos casos tiene que competir con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles—, para muchos jóvenes este sigue siendo la piedra angular en el desarrollo de su identidad personal, a lo que contribuye el logro de nuevas relaciones sociales en el lugar del empleo. Sin embargo, muchas experiencias de trabajo iniciales no cumplen con las expectativas cifradas en ellas, ya que son muchos los jóvenes que informan de ingresos bajos, poca acumulación de conocimientos y habilidades, amenazas de despido, malos tratos, acoso sexual o relaciones personales desagradables; en fin,

²⁴ Véase Campusano (2006, p. 97) sobre las características atribuidas a los jóvenes desde la perspectiva empresarial.

²⁵ La sección IV se basa principalmente en el resultado de una serie de grupos focales —llevados a cabo en el marco del proyecto CEPAL/GTZ, mencionado en la nota al pie 2— integrados por jóvenes y adultos jóvenes de diferentes niveles educativos. Véase al respecto Espinosa (2006), Sepúlveda (2006) y Palau, Caputo y Segovia (2006), así como los capítulos correspondientes en Carranza (2006) y Chacaltana (2006a).

²⁶ Se trata de la primera de las tensiones o paradojas analizadas por Martín Hopenhayn en relación con la situación de la juventud latinoamericana, y dadas a conocer, entre otros, en CEPAL/OIJ (2004: 17-21). Las tensiones identificadas en este capítulo, que se concentran en aspectos de la inserción laboral de los jóvenes, pueden leerse en forma complementaria de aquellas.

condiciones que no estimulan a aprovechar el potencial que promete el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes.

Tercera tensión, vinculada a la anterior: hay fuertes contradicciones entre las expectativas de los jóvenes sobre los beneficios de la inserción en el mercado laboral y la realidad que viven en él. Las expectativas se centran en la mejoría del bienestar material individual y de la familia paterna, la creación de una base para formar un hogar propio, el reconocimiento social, la posibilidad de contribuir al desarrollo de su país y otras. El cambio de roles de género ha reforzado esta tensión, pues cada vez son más las mujeres jóvenes que intentan aprovechar y desarrollar su potencial para alcanzar una mayor autonomía e independizarse de los roles tradicionales estrechamente relacionados con el hogar. Sin embargo, para muchos jóvenes la realidad del mercado de trabajo no satisface estas aspiraciones o lo hace solo parcialmente. Un elemento clave de las frustraciones que esto crea son los bajos ingresos laborales, que se reflejan en los elevados porcentajes de “trabajadores pobres”.

Cuarta tensión: en una visión dinámica, las características del mercado laboral se expresan en la contraposición de las necesidades y preferencias de una trayectoria laboral con una estabilidad mínima de empleo e ingresos —sobre todo a partir de la aspiración de los jóvenes de formar una familia propia— y una realidad laboral en la que prevalece una alta inestabilidad y precariedad. Los jóvenes actuales han hecho sus primeras experiencias laborales en esta “nueva normalidad laboral” (Sepúlveda, 2006) y para algunos ella representa un marco adecuado para sus aspiraciones de autonomía y creatividad. Sin embargo, para la mayoría el mercado laboral no es uno que ofrezca oportunidades múltiples y dinámicas, sino uno que obstaculiza las trayectorias ascendentes y las relaciones laborales estables, lo que unido al debilitamiento de los sistemas de protección social en muchos países, genera una profunda incertidumbre que afecta al desarrollo de la personalidad de los jóvenes y su inclusión social.

Quinta tensión: el cumplimiento de las aspiraciones relacionadas con el mercado de trabajo requiere generalmente un plazo largo, en particular para alcanzar altos niveles educativos. Sin embargo, muchos jóvenes enfrentan urgencias de corto plazo que los empujan a desertar tempranamente del sistema escolar, les impiden retomar sus estudios y los obligan a aceptar cualquier empleo disponible para generar ingresos laborales indispensables para su hogar. Mientras que para los jóvenes provenientes de hogares pobres esta tensión se hace patente a temprana edad, para otros el choque

entre las aspiraciones de largo plazo y las urgencias de corto plazo surge con las responsabilidades que conlleva una familia propia. En estos casos, la tensión entre las aspiraciones y la realidad laboral a menudo se “resuelve” traspasando aquellas a la generación siguiente, de manera que los sacrificios del corto plazo deben facilitar que estas aspiraciones se cumplan para los hijos.

Sexta tensión: las mujeres jóvenes están mostrando un interés creciente por alcanzar su propia autonomía, para lo cual el empleo desempeña un papel clave, pero se enfrentan a problemas especiales de inserción laboral. Aunque esta situación es especialmente grave respecto de las mujeres con bajos niveles educacionales, para las que existen muy pocas oportunidades de empleo productivo, las jóvenes presentan indicadores laborales desfavorables en comparación con los jóvenes de similares grupos de edad en todos los niveles educativos. En consecuencia, y a pesar de sus niveles más altos de educación formal, también en el promedio del conjunto de las mujeres jóvenes los indicadores de inserción laboral son inferiores a los de los hombres (CEPAL, 2004, pp. 167-171).

Séptima tensión: la creciente importancia de la combinación del trabajo con los estudios puede generar tensiones negativas, al afectar el rendimiento en ambos campos, o positivas, al abrir el acceso a oportunidades de otro modo negadas. De todas maneras, la importancia cada vez mayor del “aprendizaje continuo” puede implicar una tensión duradera a lo largo de la vida laboral, con efectos potencialmente negativos para el tiempo de libre disposición y la vida familiar y social, especialmente en los países latinoamericanos, con sus largas jornadas laborales.

Octava tensión: los jóvenes viven la tensión entre un discurso “meritocrático” —al que responden con la disposición de hacer grandes esfuerzos y sacrificios personales para avanzar en su educación e inserción laboral— y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones desempeñan con frecuencia un importante papel en el acceso a empleos atractivos. La exclusión laboral de quienes no cuentan con este tipo de capital social refleja una marcada segmentación intrageneracional, que se está profundizando en muchos países debido a crecientes diferencias en la calidad de la educación a la que tienen acceso jóvenes de diferente estatus socioeconómico.

Novena tensión: el mercado exige —entre otros requisitos— experiencia laboral; sin embargo, muchos jóvenes que buscan trabajo por primera vez se encuentran con que, por una parte, les es sumamente difícil acumular experiencia y, por otra, el mercado no reconoce la experiencia adquirida en ocupaciones a las que pueden

acceder los jóvenes de bajo nivel educativo. A este grupo, por lo tanto, le resulta casi imposible emprender una trayectoria laboral ascendente.

Décima tensión: los jóvenes muestran un interés cada vez mayor en la independencia laboral y el emprendimiento y en un discurso que estimula esta orientación, planteándola —entre otras— como una alternativa de trabajo frente a una baja generación de empleo asalariado. Sin embargo, existen considerables obstáculos para iniciar actividades empresariales (experiencia, crédito y otros), además de un alto riesgo de fracaso,²⁷ en circunstancias de que, salvo pocas excepciones, no se han creado aún las instituciones necesarias para apoyar a los jóvenes en emprendimientos de este tipo y mucho menos en el caso de un fracaso. Asimismo, las situaciones de crisis o de bajo crecimiento económico, que limitan la generación de empleo asalariado, restringen también las oportunidades de creación y expansión de nuevas empresas.

Undécima tensión: los jóvenes enfrentan la tensión entre sus preferencias culturales y las pautas exigidas por un mercado de trabajo marcado por la cultura dominante. Ellos perciben procesos de exclusión a causa de su edad y sus expresiones culturales, mientras que el

mercado valora la experiencia laboral más de lo que a los jóvenes les parece justo, y no acepta ciertas expresiones subculturales que podrían afectar la imagen de las empresas ante sus clientes y, por ende, sus resultados económicos.

Las tensiones señaladas inciden en los procesos de integración laboral y social. Muchas de ellas se relacionan con una contradicción más profunda entre los sueños y las aspiraciones individuales y colectivas y una realidad social y económica que no facilita su cumplimiento. Esta contraposición puede generar conflictos que se expresarían, con mayor o menor fuerza, tanto a nivel individual como bajo la forma de conflictos sociales con componentes generacionales. Como es obvio, se trata de una tensión dinámica, y los sueños y aspiraciones de una cohorte de jóvenes se desarrollan en direcciones generalmente imprevisibles, pero no desconectadas por completo de la realidad cambiante de las sociedades. Lo mismo sucede si se comparan las sucesivas cohortes juveniles actuales con las que están por venir, cada una de las cuales suele desarrollar diferencias y modificaciones de los valores y objetivos característicos de su antecesora etaria.

V

Desafíos para mejorar la inserción laboral de los jóvenes

Para avanzar significativamente en la inserción laboral de los jóvenes y enfrentar las tensiones antes identificadas es indispensable contar con un entorno macroeconómico propicio. Ningún programa que mejore la empleabilidad de los jóvenes (es decir, el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias para el empleo), aumente la eficiencia de la intermediación laboral o intervenga en otros aspectos de la inserción en el trabajo puede tener resultados satisfactorios sin una demanda laboral dinámica, producto de tasas de crecimiento económico altas y estables y de expectativas que induzcan a las empresas a contratar más personal, y sin un contexto promisorio para la creación de trabajos independientes con perspectivas de trayectorias en subida.

Muchas de las tensiones descritas tienen que ver con un mercado de trabajo volátil y precario para muchas personas que buscan empleo. Las antiguas previsiones y mecanismos de protección —de por sí accesibles solo a una parte de la fuerza de trabajo de la región— han perdido gran parte de su capacidad regulatoria. En consecuencia, otro reto pendiente es el de establecer una nueva regulación del mercado ocupacional, que fomente relaciones laborales en las que se promuevan, entre otros, mecanismos de protección acordes con las nuevas realidades económicas.²⁸

Sin embargo, no todas las tensiones observadas en los procesos de inserción laboral se relacionan con la debilidad del crecimiento o con la institucionalidad del

²⁷ Véase más adelante el apartado 3 de la sección V.

²⁸ Al respecto, véase en CEPAL (2007) el análisis de un pacto de cohesión social que abarca intervenciones en el mercado de trabajo, en este sentido.

mercado de trabajo. Aun más, no es posible imaginar “soluciones” que pongan fin a todas ellas de manera satisfactoria para todos los involucrados. Además, algunas se relacionan estrechamente con conflictos intergeneracionales dinámicos, que difícilmente pueden ser objeto de intervención de políticas públicas.

A continuación, se examinan algunas opciones de políticas para fomentar la inserción laboral de los jóvenes. Este examen se organiza en torno a los cuatro ejes (conocidos en inglés como “the 4E”) que propuso el Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo para los Jóvenes y que son los siguientes: empleabilidad, equidad de género, espíritu empresarial y generación de empleo (Naciones Unidas, 2001).²⁹

Cabe recordar que cualquier intervención encaminada a mejorar la inserción laboral de los jóvenes debe considerar la gran heterogeneidad de la juventud de la región, que se expresó claramente en los datos presentados en la sección III. No existe un problema de inserción laboral común para todos los jóvenes, sino una variedad de problemas específicos. Los retos que enfrentan los jóvenes de diferente género y características educativas, socioeconómicas, culturales, étnicas y otras, difieren ostensiblemente, de manera que es preciso encontrar respuestas adecuadas para diferentes necesidades específicas. Además, se necesita una mejor coordinación de los actores públicos, privados y no gubernamentales, a nivel nacional y local, que relacione los esfuerzos de los jóvenes y sus familias con un entorno más favorable para su inserción laboral.

1. Empleabilidad

Este apartado gira en torno a los conceptos de capital humano, capital social y capital cultural. Mientras los economistas tradicionalmente trabajan con el concepto de capital humano y recientemente han “descubierto” el capital social, los sociólogos suelen distinguir entre el capital social y el capital cultural, el segundo de los cuales incluye los aspectos de educación, capacitación y experiencia laboral que los economistas definen como determinantes del capital humano. Aquí, en cambio, se entiende que para lograr una inserción laboral exitosa se requiere capital humano (educación y capacitación de buena calidad), capital social (relaciones sociales basadas en la confianza, la cooperación y la reciprocidad)

y capital cultural (manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante).

a) *Capital humano*

Una buena educación y formación para el trabajo son elementos clave en el desarrollo del capital humano y la empleabilidad de los jóvenes. Sin embargo, en los sistemas educativos de la región persisten múltiples deficiencias de cobertura y calidad.³⁰

Los países de América Latina han puesto un marcado acento en universalizar la educación primaria, llegando en el 2001 a una cobertura del 93% (Naciones Unidas, 2005, p. 90). No obstante, persisten insuficiencias en la cobertura de la educación secundaria —que en el 2001 alcanzó un promedio simple de 65% entre los países de la región (Naciones Unidas, 2005, p. 109)— y de la pre-escolar, siendo esta última fundamental para compensar las desventajas de los niños de hogares pobres.

Además, los sistemas educativos de la región padecen reconocidamente de problemas de niveles y brechas de calidad (Labarca, 2004; Naciones Unidas, 2005), lo que se ha manifestado, entre otras cosas, en una menor valoración de las credenciales académicas. Existe por lo tanto una presión “de arriba hacia abajo”: jóvenes con un título no consiguen trabajo en ocupaciones para las que están capacitados, por lo que ocupan un espacio laboral inferior, desplazando a los jóvenes que se han preparado para estas ocupaciones (Novick, 2004). Además, los jóvenes enfrentan la segmentación del sistema educativo, que favorece a los graduados de colegios y universidades reconocidos por la calidad de su enseñanza pero cuyo acceso está restringido por obstáculos financieros (CEPAL/OIJ, 2004).

Los jóvenes han comprendido claramente lo importante que es la educación, pero con bastante frecuencia opinan que ni la educación ni la formación profesional los prepara adecuadamente para el ámbito laboral, por la falta de vínculos entre el currículo escolar y el mundo del trabajo.³¹ Además, como ya hemos señalado, con frecuencia las urgencias de corto plazo obligan a los jóvenes a insertarse tempranamente en el mercado de trabajo, lo que se refleja, por ejemplo, en el aumento del porcentaje de jóvenes que estudian y trabajan o que

²⁹ En las deliberaciones de la Cumbre de Empleo Juvenil —*Youth Employment Summit* (YES)— se propuso añadir tres ejes más: sostenibilidad ambiental, empoderamiento y educación.

³⁰ Abdala (2004, p. 31) menciona las siguientes deficiencias del sistema educativo de la región: ingreso tardío a la enseñanza primaria (20% de los jóvenes); altas tasas de repetición (40% en el primer año); atraso escolar (50% en algún momento del ciclo), y ausentismo en la enseñanza secundaria (ingreso del 50% de los habilitados). Véase también CEPAL/OIJ (2004).

³¹ Romero-Abreu Kaup y Weller (2006) examinan algunas ideas al respecto.

estudian y buscan trabajo. Cuando el trabajo afecta el rendimiento escolar, debido a jornadas laborales extensas o extenuantes que restringen la capacidad de aprendizaje, este aumento representa una tendencia adversa que hipoteca el futuro de los jóvenes.

Por otra parte, si los jóvenes asisten al sistema escolar y a la vez trabajan en formas que no afecten significativamente su rendimiento en los estudios —durante las vacaciones o con un horario de trabajo acotado—, no solo generarán ingresos, sino que se acercarán al mundo laboral, ya que adquirirán y pondrán en práctica destrezas que no son gravitantes en el ámbito escolar (Krauskopf, 2003). Además, puesto que las transiciones al mundo adulto y laboral suelen ser largas (Sepúlveda, 2006), una combinación adecuada de estudio y trabajo puede ayudar a los jóvenes a desarrollar estrategias laborales individuales y generar la autoestima y el reconocimiento de las propias capacidades que les son necesarios para dar los primeros pasos en la actividad laboral.

Es de suponer que la combinación de trabajo y estudios más benigna es más usual entre jóvenes de hogares de ingresos más altos, mientras que los jóvenes procedentes de hogares pobres enfrentan la modalidad adversa. En los casos de jóvenes de escasos recursos, los programas de transferencias condicionadas —que reducen la necesidad del trabajo infantil y juvenil— son un instrumento adecuado para limitar el impacto negativo de las urgencias de corto plazo. Además, habría que mejorar la flexibilidad del sistema educativo y de la legislación laboral (contratos de jornada parcial con los beneficios sociales correspondientes, posibilidad de manejo flexible del tiempo de trabajo), a fin de permitir la combinación de trabajo y estudios bajo condiciones benignas.

b) *Capital social*

Se ha puesto de relieve que el acceso al capital social a la vez contribuye a causar (por su distribución desigual) y resolver (al mejorar su acumulación por grupos desaventajados) los problemas de inequidad de las sociedades latinoamericanas (Durstun, 2003).

Con respecto al acceso al mercado de trabajo, llama la atención la importancia que tanto los empresarios como los jóvenes atribuyen a las recomendaciones de terceros para la contratación.³² En un mercado laboral al que le falta transparencia, algo bastante generalizado

en América Latina, este comportamiento puede resultar una solución subóptima para las empresas, especialmente aquellas de menor tamaño que quieren evitar costosos procesos de selección.

Sin embargo, estas prácticas implican una dinámica de exclusión para aquellos jóvenes que carecen de los contactos necesarios.³³ En estas circunstancias, la distribución desigual de capital social predetermina poderosamente las oportunidades de acceso a empleos productivos y, por lo tanto, las futuras trayectorias laborales de muchos jóvenes. Esto genera grandes frustraciones, ya que en la realidad del mercado de trabajo se menosprecian los esfuerzos de educación y capacitación de quienes no cuentan con los contactos sociales requeridos. Además, los que consiguen su inserción laboral de esta manera refuerzan aún más su capital social en detrimento de los jóvenes que carecen de esos contactos iniciales.

Con el fin de aumentar la eficiencia de la intermediación laboral y otorgar más equidad a los procesos de inserción laboral, es necesario mejorar la transparencia del mercado de trabajo, por ejemplo, mediante la certificación de competencias, agencias de (pre)selección de personal, apoyo al desarrollo de estrategias laborales de jóvenes en situación de desventaja, y mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los sistemas de intermediación, aprovechando las nuevas tecnologías de información y comunicación.

c) *Capital cultural*

Para las empresas, las actitudes y valores de los postulantes desempeñan un papel clave en la contratación de sus trabajadores, y en muchos de estos aspectos los jóvenes son habitualmente mal evaluados (Campusano, 2006). En efecto, un importante obstáculo para la inserción laboral de muchos jóvenes es su falta de manejo de los códigos culturales vigentes y requeridos en el mundo laboral. A este respecto, habría que diferenciar entre los problemas causados por desconocimiento y los conflictos que surgen de tensiones subculturales. Con relación a los primeros, claramente muchos jóvenes no conocen las actitudes, modalidades y formas de presentación valoradas por las empresas, lo que se expresa, por ejemplo, en una mala presentación de su currículum vitae y en fallidas

³² Véase al respecto los resúmenes que aparecen en Espinosa (2006, p. 35) y Campusano (2006, p. 94).

³³ En los grupos focales con jóvenes y adultos jóvenes, el tema de la contratación privilegiada surgió con frecuencia. En los países sin una carrera de servicio civil independiente de las fuerzas políticas de turno, se destacó la importancia de los contactos políticos para conseguir un empleo en el sector público (véase, por ejemplo, Palau, Caputo y Segovia, 2006).

entrevistas de contratación. Indudablemente, la capacitación en esta área puede ser una inversión eficiente para mejorar las perspectivas de inserción laboral de jóvenes que poseen las calificaciones requeridas para ocupar un determinado puesto.

Tanto en los estudios sobre los jóvenes como en los de las empresas se subraya una actitud juvenil proactiva bastante generalizada. De hecho, muchos jóvenes destacan la relevancia del esfuerzo personal —a pesar de muchos otros factores adversos (Sepúlveda, 2006). Esta actitud es corroborada por las empresas que dan cuenta de la buena disposición de los jóvenes frente al trabajo en general y a nuevos retos, en particular, entre las características positivas de las nuevas generaciones (Campusano, 2006, p. 98).

Sin embargo, hay muchos jóvenes que perciben que son víctimas de discriminación a causa de sus expresiones culturales (ropa, corte de pelo, adornos corporales), las que suelen ser rechazadas por el mundo del trabajo, sobre todo en el sector formal.³⁴ Como es obvio, se trata de una tensión permanente, aunque en paralelo se dan procesos de filtración de expresiones culturales desde las subculturas hacia la cultura dominante. Es posible que en algún momento la cultura dominante llegue a tolerar las expresiones antes excluidas y castigadas, e incluso a incorporarlas; a su vez, cada generación crea sus propias expresiones culturales que causan nuevas tensiones con el entorno dominante. Cada joven deberá decidir hasta dónde y en qué momento está dispuesto a transar con las exigencias del mundo laboral tradicional, o si se esfuerza por encontrar un modo creativo propio, concordante con sus creencias y valores, que le permita obtener ingresos.³⁵

De todas maneras, recientemente algunos cambios en la estructura productiva y laboral, como el surgimiento y la expansión de múltiples actividades en el sector de los servicios, el trabajo a tiempo parcial y estructuras laborales menos jerárquicas, ofrecen a ciertos jóvenes nuevas oportunidades más compatibles con sus intereses y preferencias, entre ellas, el trabajo en equipo y la flexibilidad horaria.

2. Equidad de género

Existen barreras específicas que impiden el acceso de muchas mujeres al mercado laboral, sobre todo debido a obstáculos relacionados con pautas tradicionales de la división de trabajo: las mujeres son relegadas al ámbito privado y están a cargo de la reproducción, mientras los hombres actúan en el ámbito público y son responsables del trabajo productivo. Destacan aquí, por una parte, los roles asignados a las jóvenes de familias de escasos recursos que viven en zonas rurales, en muchos casos encargadas del cuidado de los hermanos menores u otros oficios del hogar. Y por otra, las madres jóvenes con pocos recursos de zonas urbanas, que suelen tener dificultades para encontrar y financiar servicios de atención a sus hijos durante la jornada de trabajo. Con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de género a la hora de la integración en el mundo laboral, las políticas de fomento de la inserción laboral juvenil deben considerar estas necesidades específicas de los distintos grupos de mujeres jóvenes. Cabe resaltar que la integración de los oficios del hogar y la inserción laboral no puede interpretarse como tarea exclusivamente de las mujeres (Batthyány, 2004).

Por otra parte, hay que tomar en cuenta la perspectiva de género en la formación profesional, tanto para mejorar la calidad de los programas en ocupaciones a las que las mujeres han tenido acceso tradicionalmente como para ampliar su acceso a las demás (Fawcett y Howden, 1998).

Otra medida para mejorar la empleabilidad de las mujeres jóvenes es el apoyo a la definición de estrategias laborales personales. Estas estrategias abarcan, entre otros componentes, el establecimiento temprano de contactos en el mundo laboral y su conocimiento, así como la mejoría de la información sobre el mercado de trabajo en general y sobre las opciones laborales y de capacitación. Con ello contribuyen al desarrollo del capital cultural y social, y de la autoestima, todos elementos muy importantes para la inserción laboral, en los cuales las mujeres jóvenes, sobre todo de hogares de bajos ingresos, suelen tener marcadas desventajas.

En general, las políticas de empleo, específicamente las dirigidas a los jóvenes, deben adoptar un enfoque transversal de género, reconociendo las múltiples trabas y desigualdades que enfrentan las mujeres en el acceso al mercado de trabajo y en el mundo laboral mismo (Abramo, 2006). En parte estos problemas se deben a actitudes discriminatorias, que deben identificarse y enfrentarse. En este sentido, las leyes antidiscriminatorias tienen tanta relevancia (o

³⁴ Véanse las opiniones de empresarios salvadoreños citadas en Vega y Carranza (2006).

³⁵ Hay que tener en cuenta que la tolerancia hacia ciertas expresiones culturales no puede ser unilateral. Además, habría que distinguir entre expresiones de una ideología intolerante y represiva, y la existencia de diferentes “escenarios” sociales que manejan códigos diferentes, sin que esto necesariamente implique una discriminación.

CUADRO 10

Chile, Ecuador y Perú: estabilidad laboral de los independientes, jóvenes y adultos
(En porcentajes de ocupados al inicio del período que se indica)

	Jóvenes	Adultos
<i>Chile, cambio entre inicio y fin de período de 18 meses, 1996-2003</i>		
Independientes		
Total (inicio del período)	12,5	27,8
Sin cambio	7,5	22,7
Cambio (asalariados u otros)	5,0	5,1
<i>Ecuador, cambios entre abril-mayo de 2000 y abril-mayo de 2002</i>		
Independientes		
Total (inicio del período)	10,1	37,5
Sin cambio	6,6	31,2
Cambio (asalariados u otros)	3,5	6,3
<i>Perú, cambios entre 1998 y 2001</i>		
Independientes		
Total (inicio del período)	40,8	63,0
Sin cambio	17,8	44,3
Cambio (asalariados u otros)	23,0	18,7

Fuente: Romero-Kaup Abreu y Weller (2006, p. 263).

más) para estimular los procesos de cambio social y cultural hacia sociedades más equitativas como para corregir transgresiones puntuales, especialmente porque la discriminación suele disfrazarse con argumentos racionales de eficiencia.³⁶

3. Espíritu emprendedor

Las estructuras productivas están en proceso de rápida transformación, a lo que contribuyen en gran medida las nuevas tecnologías de información y comunicación. Estas tecnologías no solo generan y exigen una mayor flexibilidad en los mercados —entre ellos, el laboral—, sino que también facilitan la inserción productiva independiente con inversiones de capital mucho menores que en la pauta productiva anterior. Estas oportunidades tecnoproductivas se ven reflejadas en el creciente interés de muchos jóvenes por tener una mayor independencia laboral, en un entorno en el que el empleo asalariado se caracteriza por una mayor precariedad e inestabilidad (Espinosa, 2006). En parte recogiendo estas tendencias, recientemente se ha visto en la promoción de las microempresas y el empleo por cuenta propia una estrategia para abordar el problema del desempleo juvenil.

Sin embargo, muchas de las microempresas están ligadas a la supervivencia y no son manifestaciones de la vocación emprendedora de los jóvenes (Messina, 2001). Además, hay que tomar en cuenta que las situaciones de escaso dinamismo económico no solo afectan la generación de empleo por parte de las empresas ya existentes, sino que también limitan las oportunidades de establecer y mantener nuevos negocios.

Los datos disponibles muestran que los jóvenes que aspiran a la independencia laboral y la creación de sus propias empresas enfrentan mayores obstáculos que los adultos. En efecto, los ocupados por cuenta propia o como empleadores son una proporción notoriamente menor entre los jóvenes que entre los adultos, lo que no sorprende ya que muchos jóvenes, aunque tengan interés en independizarse, prefieren primero acumular experiencia laboral en un empleo asalariado. Más importante aún es que hay una mayor inestabilidad entre los jóvenes independientes que entre los adultos. Como se puede apreciar sobre la base de los datos presentados en el cuadro 10 para Chile, Ecuador y Perú, una proporción significativamente más alta de jóvenes que trabajaron como independientes —es decir, por cuenta propia o como empleadores— cambian de categoría, en comparación con lo que se observa para los adultos. Por ejemplo, en Chile, a lo largo de un período de 18 meses, el 40% de los jóvenes que trabajaron como independientes al inicio del período, hacia el fin de ese lapso se cambiaron

³⁶ Bien se sabe que las leyes y la fiscalización de su cumplimiento no bastan para eliminar la discriminación, pero son instrumentos útiles.

a alguna categoría dependiente, mientras que entre los adultos la proporción solo alcanzó al 18%. En Ecuador, en tanto, para un período de dos años, los porcentajes son de 35% y 17%, respectivamente; y en Perú, para un período de tres años, de 56% y 30%, respectivamente. En resumen, la proporción de los jóvenes independientes que dejan de serlo en los tres países duplica el porcentaje de los adultos.³⁷

Estos datos muestran lo riesgosa que sería una inversión masiva en programas de fomento de microempresas juveniles. Definitivamente, no se trata de una solución universal para mejorar la inserción laboral de los jóvenes. Por otra parte, es aconsejable reorientar la educación hacia el fomento del espíritu emprendedor que no se propone exclusivamente la meta de crear empresarios, sino también la de estimular habilidades, competencias y actitudes útiles para los jóvenes en el mundo laboral en general, la vida del barrio, el trabajo voluntario y las organizaciones políticas, sociales, culturales, deportivas u otras.

En algunos de los jóvenes, estas actividades estimularán el interés por aventurarse en el mundo empresarial. Las políticas y programas de apoyo a estos empresarios potenciales deben ser diferenciados según el grupo de jóvenes al que vayan dirigidos y deben vincularse con las políticas generales de fomento a la creación de empresas.

4. Creación de empleo

Si bien en algunas empresas se afirma que contratan a jóvenes con una buena formación, aunque no tengan experiencia, de hecho para la inserción laboral de los jóvenes se suele plantear exigencias adicionales (de experiencia, conexiones personales, manejo de pautas culturales, esfuerzo individual y otras). Entonces, más allá de las correlaciones positivas a nivel agregado, muchos jóvenes perciben que la relación entre escolaridad y acceso a empleo productivo se está debilitando. Así, a los jóvenes que buscan trabajo por primera vez se les exige educación y experiencia para ingresar al mercado laboral, pero ante la falta de experiencia, no se les da la oportunidad de adquirirla. Por lo demás, las deficiencias en el funcionamiento del mercado laboral —falta de transparencia, mecanismos de exclusión y

discriminación— agudizan las dificultades para que determinados grupos accedan a ese mercado. De ahí la importancia de fomentar el acceso a un primer empleo con perspectivas de una trayectoria laboral ascendente. En los últimos años han sido varios los países que han creado programas para estimular con diferentes instrumentos un primer empleo formal.³⁸

De hecho, dado el aumento de las relaciones laborales inestables, la inserción inicial en el mundo del trabajo no garantiza necesariamente una trayectoria laboral ascendente; pero un primer empleo formal puede dar señales potentes al mercado respecto a la acumulación de experiencias y habilidades útiles. Entre ellas destacan el aprendizaje de nuevas destrezas, generalmente por la práctica más que por esquemas formales de capacitación; la acumulación de experiencia laboral y capital cultural, y la posibilidad de relacionarse con otras personas, jóvenes y adultas, en un nuevo contexto de socialización y de establecer así redes sociales que trasciendan el entorno familiar.

Por otra parte, en varios países se han introducido contratos especiales, con derechos laborales reducidos (en materia de salario, cobertura social y condiciones de despido), para fomentar la contratación de algunos grupos, sobre todo jóvenes. En este último caso, es imperativo que tales contratos incluyan medidas de capacitación verificables, de manera que no se sustituya simplemente mano de obra adulta por mano de obra joven peor remunerada.³⁹ Muchos jóvenes estiman que estas modalidades de contratación, así como las pasantías, son más un mecanismo para aprovecharse de su fuerza de trabajo a bajo costo que un medio para adquirir conocimientos y habilidades relevantes para su futura vida laboral. De hecho, la evidencia indica que muchas empresas no cumplen con los requisitos establecidos en la legislación respecto de las actividades de capacitación (Chacaltana, 2006a). Dado que este tipo de incentivos salariales y no salariales —como también los fiscales, en el caso de subsidios a la contratación— solamente tienen justificación social si generan una inversión en capital humano, la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los involucrados es sumamente importante. Esto es más factible en esquemas duales de formación profesional, donde se establece una interacción entre el aprendizaje teórico y el práctico.⁴⁰

³⁷ En la comparación entre el inicio y el fin del período correspondiente, no se informa sobre lo acontecido en el intermedio, ni tampoco si una persona que ha mantenido su categoría de ocupación se encuentra trabajando en la misma actividad. Sin embargo, en los datos se observan tendencias generales significativas.

³⁸ En 2007, México ha realizado el esfuerzo más reciente para estimular el "primer empleo".

³⁹ Lo mismo vale para salarios mínimos diferenciados por edad.

⁴⁰ Por otra parte, no se aconseja la incorporación de jóvenes en los programas de empleo de emergencia, debido a que ahí generalmente

En conclusión, para mejorar la inserción laboral de los jóvenes es necesario establecer un círculo virtuoso entre un contexto más favorable —donde destacan las condiciones macroeconómicas que estimulan el crecimiento económico y por ende la demanda laboral, una nueva institucionalidad del mercado de trabajo y un reforzamiento del capital humano, social y cultural de los jóvenes—, sobre todo de aquellos en situación

de desventaja. Las medidas para mejorar las condiciones de la inserción laboral de las mujeres jóvenes, estimular el espíritu emprendedor y crear empleo harían una importante contribución complementaria. Así se generarían y aprovecharían más oportunidades de iniciar trayectorias laborales ascendentes y de reducir las profundas desigualdades que caracterizan a la región.

Bibliografía

- Abdala, E. (2004): Formación y empleabilidad de jóvenes en América Latina, en M. Molpeceres Pastor (coord.), *Identidades y formación para el trabajo*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Abramo, L. (comp.) (2006): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Banco Mundial (2007): *Informe sobre el desarrollo mundial 2007: el desarrollo y la nueva generación*, Bogotá, D.C., Mayol Ediciones.
- Batthyány, K. (2004): *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003): *Se buscan buenos empleos*, Washington, D.C.
- Blanchflower, D.G. y R.B. Freeman (comps.) (2000): *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Cacciamali, M.C. (2005): *Mercado de trabajo juvenil: Argentina, Brasil y México*, N° 2005/02, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Campusano, C.L. (2006): El mercado laboral y los jóvenes: una mirada del empresariado, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol ediciones.
- Carranza, M. (comp.) (2006): Oferta, demanda e intermediación laboral: aportes para la integración de jóvenes al mercado de trabajo salvadoreño, LC/R.2130, San Salvador, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- _____ (2004): *Panorama social de América Latina 2004*, LC/L.2220-P, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- _____ (2006): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*, LC/G.2327-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.141.
- _____ (2007): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, LC/G.2335/Rev. 1, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de 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, M. Hopenhayn (coord.), Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2006a): Empleos para los jóvenes, LC/R.2129, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- _____ (2006b): Trayectorias laborales de jóvenes peruanos, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol ediciones.
- Charlín, M. y J. Weller (comps.) (2006): Juventud y mercado laboral: brechas y barreras, LC/R.2131, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Diez de Medina, R. (2001): *Jóvenes y empleo en los noventa*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Durston, J. (2003): Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, en R. Atria, M. Siles y otros (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, LC/G.2194-P, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Espinosa, B. (2006): Transformaciones y continuidades en el mundo del trabajo en América Latina desde la perspectiva de los jóvenes: introducción y síntesis de los estudios por país, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol ediciones.
- Fajnzylber, E. y G. Reyes (2005): Dinámica del empleo juvenil: resultados preliminares con datos del seguro de cesantía, *En foco*, N° 54, Santiago de Chile, Expansiva.
- Fawcett, C. (2002): Los jóvenes latinoamericanos en transición: un análisis sobre el desempleo juvenil en América Latina y el Caribe, serie *Documentos de trabajo mercado laboral*, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fawcett, C. y S. Howden (1998): El tema de género en los programas de formación técnica y profesional, *Women in Development*

acumulan poca experiencia relevante y la participación en estos programas frecuentemente tiene un efecto estigmatizante en el mercado de trabajo, lo que dificultaría la inserción laboral posterior.

- (WID), N° 103, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Henríquez, H. y V. Uribe-Etcheverría (2003): Trayectorias laborales: de la certeza a la incertidumbre, *Cuaderno de investigación*, N° 18, Santiago de Chile, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Hopenhayn, M. (2004): El nuevo mundo del trabajo y los jóvenes, *Revista de estudios sobre juventud*, año 8, N° 20, México, D.F., Jóvenes.
- Krauskopf, D. (2003): Proyectos, incertidumbre y futuro en el período juvenil, *Archivos argentinos de pediatría*, vol. 101, N° 6.
- Labarca, G. (2004): Educación y capacitación para mercados del trabajo cambiantes y para la inserción social, en C. Jacinto (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones La Crujía/Red ETIS.
- Martínez Valle, L. (comp.) (2006), *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Messina, G. (2001): Modelos de formación en las microempresas: en busca de una tipología, en E. Pieck (coord.), *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*, México, D.F., Universidad Iberoamericana.
- Naciones Unidas (2001): Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes, *Carta dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General*, A/56/422, Nueva York, 28 de septiembre.
- _____ (2004): *Informe sobre la juventud mundial 2003: la situación mundial de los jóvenes*, Ginebra.
- _____ (2005): *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331, J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- Novick, M. (2004): Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación, en C. Jacinto (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, Red ETIS.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002): *Employment Outlook 2002*, París.
- O'Higgins, N. (2001): *Desempleo juvenil y política de empleo. Una perspectiva global*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2006): *Global Employment Trends for Youth*, Ginebra.
- Palau, M., L. Caputo y D. Segovia (2006): Paraguay: expectativas y estrategias laborales de los jóvenes, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol ediciones.
- Romero-Abreu Kaup, P. y J. Weller (2006): Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol ediciones.
- Schkolnik, M. (2005): *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*, serie Políticas sociales, N° 104, LC/L.2257-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.15.
- Sepúlveda, L. (2006): Incertidumbre y trayectorias complejas: un estudio sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol ediciones.
- Tokman, V.E. (2003): *Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas*, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.
- Vega, L. y M. Carranza (2006): Experiencia y visión de los empresarios salvadoreños sobre la inserción laboral de los jóvenes, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., CEPAL/ Mayol ediciones/ GTZ.
- Weller, J. (2003): *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 28, LC/L.2029-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.192.
- _____ (2006a): *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Mayol ediciones.
- _____ (2006b): Tendencias recientes de la inserción de los jóvenes latinoamericanos en el mercado laboral, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol ediciones.

PALABRAS CLAVE

Servicios de salud
 Prestación de servicios de salud
 Globalización
 Competencia
 Potencial del mercado
 Países en desarrollo
 Jamaica
 Caribe
 Estados Unidos

La globalización de la atención de la salud: oportunidades para el Caribe

Richard L. Bernal

El proceso de globalización de la actividad de atención de la salud avanza impulsado por el alto costo de esta actividad en los países desarrollados, el fuerte aumento de la demanda en estos países debido al envejecimiento de su población, y la creciente disponibilidad de servicios de salud en los países en desarrollo a precios más bajos que en los países desarrollados. Cada vez más los pacientes exploran la oferta internacional de atención de salud y optan por aquella que les resulte más conveniente, mientras a la vez aumenta el número de dolencias para las cuales la opción más eficiente es viajar a un país en desarrollo. La actividad de atención de la salud tiene un potencial considerable en aquellos países en desarrollo que puedan ofrecer servicios e instalaciones de alta calidad a precios que sean competitivos en el plano internacional. En este campo, la proximidad de los Estados Unidos otorga al Caribe una ventaja adicional para satisfacer la demanda estadounidense, que crece con rapidez.

Richard L. Bernal
 Director General del Mecanismo
 Regional de Negociaciones del
 Caribe (MRNC)
 y Profesor Honorario del Instituto
 de Investigaciones Económicas
 y Sociales Sir Arthur Lewis,
 Universidad de las Indias
 Occidentales,
 Kingston, Jamaica
 ♦ rbernalrnm@aol.com

I

Introducción

En este artículo se examina el proceso de globalización de la actividad de atención de la salud y se señalan las oportunidades que ese proceso ofrece a algunos países en desarrollo. Se sostiene, en esencia, que la globalización está transformando la atención de la salud en una industria integrada mundialmente, con características similares a las de otras industrias y servicios globales. Esta transformación supondrá una consolidación continuada del sector privado de salud en los países desarrollados, y el surgimiento de centros de salud privados en todo el mundo en respuesta a las diferencias de costos, sobre todo en lo que se refiere a recursos humanos. El proceso de dispersión geográfica descrito genera oportunidades para algunos países en desarrollo.

Tales oportunidades provienen del desplazamiento de los proveedores e instalaciones de la atención de la salud hacia lugares donde los costos son menores, así como de la creciente disposición de los pacientes a viajar al extranjero para tratarse a precios más convenientes. Como en los países desarrollados los precios siguen subiendo —por razones que van desde el costo de los seguros contra la negligencia profesional hasta

la escasez de personal de enfermería—, la contratación en el exterior de servicios de salud se tornará más pronunciada en esos países, y dará lugar a una actividad transfronteriza de atención de la salud. Esto supone una oportunidad para los países en desarrollo que estén preparados para exportar servicios de salud a los países desarrollados y, en particular, para los que posean sistemas de salud de calidad aceptable internacionalmente y tengan proximidad geográfica con los países desarrollados.

Las próximas secciones abarcan lo siguiente: la sección II resume las principales características de la globalización; la sección III presenta sobre esa base un panorama general de la actividad de atención de la salud; la sección IV destaca los factores que influyen en la globalización de esta actividad y describe tanto las fuerzas que la impulsan como los obstáculos y restricciones que la dificultan; la sección V describe el patrón de globalización del sector, estableciendo así el contexto para identificar las oportunidades que se abren a los países en desarrollo y, por último, en la sección VI se examinan esas oportunidades.

II

Principales características del proceso de globalización

La globalización está transformando con rapidez y a fondo todos los aspectos de las actividades e interacciones nacionales e internacionales. El ritmo, la naturaleza y la magnitud de los componentes económicos, sociales y políticos de la globalización pueden variar según los sectores de que se trate y de las circunstancias nacio-

nales, pero su principal consecuencia económica es la erosión o eliminación de las barreras nacionales a las corrientes internacionales de bienes, servicios, capitales, financiación e información. Se exponen enseguida algunos de los elementos que caracterizan el proceso de globalización.

La **globalización ha sido muy rápida** en los años recientes, como muestra el crecimiento acelerado del comercio y de las corrientes de capital internacionales. En la segunda mitad del siglo XX, la tasa de crecimiento del comercio mundial fue más alta que la de la producción mundial (OMC, 2001a). En el período 1950-1994, el volumen del comercio mundial creció 1,6 veces más rápido que la producción mundial, aventajando a dicha

□ Se presentó una versión anterior de este artículo en el simposio “Social Protection and the Millennium Goals (MDGS): A Caribbean Perspective”, en el marco del vigésimo primer período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Puerto España (Trinidad y Tabago, 16 y 17 de enero del 2006).

producción a un ritmo creciente, que subió de 1,2 en los años 1970 a 2,8 en los años 1980 (Dicken, 1998). Entre 1981 y 1990, la producción mundial creció un 2,7%, mientras que el comercio mundial exhibió una tasa de crecimiento anual del 4,5% (Banco Mundial, 2002). En el período 1991-2000, el producto interno bruto (PIB) mundial creció un 2,6% por año, mientras que el comercio mundial de mercancías aumentó aproximadamente un 7,0% anual (Banco Mundial, 2003; OMC, 2001a). La proporción del comercio mundial de bienes y servicios con respecto a la producción es en la actualidad de 22%, en comparación con el 7% de 1950 (OMC, 2001a). Desde mediados de los años 1960 a los primeros años del decenio de 1990, las corrientes de inversión extranjera directa crecieron más rápido que el comercio internacional y la producción mundial (Naciones Unidas, 1994).

A medida que la economía mundial se integra más, **se ha intensificado la competencia** entre empresas y entre países en los mercados mundiales. Como resultado, incluso los bienes y servicios producidos y transados en los mercados nacionales tienen que atenerse a los estándares de calidad y costos de producción del ámbito internacional. La fusión de la informática con las telecomunicaciones permite a las empresas trasladar una gama cada vez más amplia de sus actividades y funciones a lugares donde se dispone de mano de obra, activos e infraestructura a costos competitivos. Esta evolución tecnológica ha transformado las estructuras organizacionales, la naturaleza del trabajo y de los productos, las técnicas de producción y la comercialización internacional.

Al avanzar la globalización, **ha aumentado el tamaño de las unidades económicas**, como lo ponen de manifiesto la expansión de las empresas transnacionales y la integración de las economías nacionales en bloques económicos o comerciales de carácter regional (Bernal, 1997). Esos bloques constituyen un rasgo destacado de la economía mundial, tanto por su nivel de participación en el comercio mundial como por el número de países que los integran. Se estima que entre la mitad y dos tercios del comercio mundial corresponde a dichos bloques regionales (OMC, 1995; Carnegie Endowment for International Peace, 1997).

Actualmente, las empresas transnacionales generan casi un tercio de la producción mundial y un porcentaje notable del comercio mundial. Son responsables de la mitad del comercio mundial de bienes (Vernon, 1998) y de un 80% de las tierras dedicadas a cultivos de exportación en todo el mundo (Stopford y Strange, 1991). Su preponderancia se evidencia asimismo en el valor de

los activos en el extranjero que controlan, el volumen de sus ventas en el exterior y la cantidad de empleo que generan en el extranjero (Naciones Unidas, 1998).

Es probable que persista la tendencia a que las entidades empresariales se amplíen y que predominen las empresas transnacionales. Las estimaciones del porcentaje que representan las fusiones y adquisiciones transfronterizas de empresas en la inversión extranjera directa mundial oscilan entre el 76% (Barba Navaretti y Venables, 2004) y el 83% (Naciones Unidas, 2000); en la Unión Europea, las fusiones y adquisiciones suponen más del 75% de las corrientes de inversión extranjera (Ietto-Gilles, Meschi y Simonetti, 2000).

Entre los componentes de la economía mundial, **los servicios son los de más rápido crecimiento**; de hecho, en los años 1990 las exportaciones de servicios de los países en desarrollo aumentaron con más rapidez que las exportaciones de manufacturas (Banco Mundial, 2001). Durante el período 1990-2000, el crecimiento anual medio del comercio de servicios fue del 7%, mientras que el correspondiente al comercio de mercancías fue de 6% (OMC, 2003).¹ En 1993, los servicios en su conjunto representaron el 22,2% del comercio total, y en 1980 el 17%; además, entre el 50% y el 60% de las corrientes totales de inversión extranjera directa se dirigieron a las empresas de servicios (Banco Mundial, 1995; Naciones Unidas, 2001). Asimismo, los servicios representaron el 65% del producto interno bruto (PIB) de los países de altos ingresos y alrededor del 38% del PIB de los países de bajos ingresos (Banco Mundial, 2000).

El rápido desarrollo de las **nuevas tecnologías** de la información y las comunicaciones y de la tecnología industrial ha facilitado y en ocasiones ha impulsado la creciente globalización de las transacciones y actividades económicas. Las innovaciones en el tratamiento de la información y en las telecomunicaciones promueven la globalización, ya que permiten reducir los costos derivados de las distancias, así como la importancia de la localización y las ventajas de las grandes dimensiones. La difusión del uso de la tecnología electrónica ha modificado sustancialmente la práctica en los sectores de servicios financieros, de telecomunicaciones y de esparcimiento, entre otros, y se prevé que su crecimiento será exponencial (OMC, 1998).

En cuanto a **gobernanza**, el proceso de globalización implica la fusión de mercados nacionales para constituir mercados globales. Por ejemplo, la estructura financiera

¹ Véase más información sobre el estudio de las tendencias en Maurer y Chauvet (2002).

mundial, que antes estaba constituida por Estados nacionales con algunos vínculos transnacionales, se ha transformado ahora en un sistema predominantemente mundial, en el que solo persisten algunos vestigios de anteriores diferencias nacionales en los mercados, las instituciones y las reglamentaciones. La capacidad de los gobiernos de gestionar sus economías está cada vez más limitada por organizaciones multilaterales, empresas transnacionales e instituciones financieras transnacionales (Strange, 1996; Korten, 1995), que ejercen una influencia económica y política creciente y cuyo alcance es mundial.

De forma análoga, la autonomía de los Estados nacionales en materia de políticas disminuye debido a la prominencia de las empresas transnacionales que, al tener envergadura mundial, producción vinculada internacionalmente y comercio intraempresa, trascienden el alcance de los Estados nacionales. Una cuarta parte del comercio mundial está constituida por transacciones intraempresa, es decir, las que tienen lugar dentro

de una empresa transnacional (UNCTAD, 1994) y, en consecuencia, esa considerable porción del comercio mundial y de los movimientos de capital queda fuera del control de los gobiernos y protegida de las fuerzas del mercado tanto mundial como nacional.

En lo que se refiere a **aspectos culturales y psicológicos**, la disponibilidad instantánea vía satélite de información a nivel mundial, así como las computadoras y la tecnología de las telecomunicaciones, han cambiado irreversiblemente todos los aspectos de la vida de las personas. Las innovaciones tecnológicas en las esferas de las telecomunicaciones y la informática han eliminado las barreras que suponen la distancia y el tiempo, dando lugar a la reconstrucción del planeta en un único espacio social (Hoogvelt, 1997). En ese entorno, la disposición a vivir y trabajar en cualquier lugar del mundo, la aceptación de la diversidad étnica y cultural y la apertura a los productos y servicios con independencia de su origen son rasgos que se manifiestan de forma creciente.

III

La actividad global de atención de la salud

La naturaleza, las pautas y la evolución de la atención global de la salud no reflejan exactamente las características y tendencias de la globalización. Esto porque cada bien y cada servicio responden a circunstancias propias de su naturaleza, su historia y sus tendencias presentes, y por lo tanto reproducen en diversos grados los rasgos de la globalización. Los servicios de salud surgen en una amplia gama de situaciones y, en consecuencia, exhiben tanto elementos comunes como variaciones con respecto a los rasgos generales de la globalización. Por ejemplo, la atención de la salud no está tan globalizada como muchas otras actividades que entregan productos y servicios (Woodward, Drager y otros, 2002) y la ampliación de las empresas en el campo de la salud no se ha dado en la misma medida que en muchos otros servicios, como el bancario.

1. La incipiente globalización del mercado de la atención de la salud

En la economía global, la atención de la salud ha permanecido predominantemente segmentada en sistemas de salud nacionales, por lo que el proceso de globalización

no ha avanzado tanto como en muchos otros mercados de servicios. En general, los sistemas nacionales de salud son predominantemente públicos y gestionados por el sector público, pero hay también un sector privado de salud cuya participación varía según la riqueza de cada país. La participación del sector privado en la atención de la salud, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta, tiende a ser mucho mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo. La mayor parte del gasto mundial en salud es efectuado por los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo que refleja el grado de desarrollo de esos países, su superior ingreso per cápita y el mayor porcentaje de su PIB que destinan a gastos en salud.

La atención de la salud ha sido en gran medida una actividad básicamente nacional y, en consecuencia, no ha sido propensa a la expansión de dependencias que son tan comunes en el sector privado, sobre todo a nivel global. El sistema nacional de salud gestionado por el gobierno puede considerarse una organización única que, a diferencia del sector privado, no tiene incentivos para extenderse más allá de las fronteras nacionales y

participar en alianzas estratégicas transfronterizas. Por su parte, el sector privado de esos sistemas exhibe tendencias diferentes en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Las instituciones de salud privadas han mostrado poca inclinación a fusionarse en el plano nacional, y menos aún a nivel internacional. No obstante, en los Estados Unidos ha habido una tendencia creciente a fusiones de hospitales, por razones de racionalización y consolidación, lo que puede ser un anticipo de futuras tendencias en cuanto a la propiedad y el funcionamiento de servicios de salud privados. Aunque no existe una tendencia mundial a que se amplíen las unidades de atención de la salud o a que adquieran alcance transnacional, las instituciones estadounidenses podrían ser pioneras en la creación de instituciones transnacionales en este campo.

El crecimiento del gasto en salud ha sido sumamente desigual y ha correspondido en su mayor parte a recursos gastados por gobiernos y ciudadanos de países desarrollados, casi exclusivamente en los países desarrollados. Por el contrario, el minúsculo porcentaje del gasto en salud que corresponde a los países en desarrollo constituye un reflejo de la demanda en ellos, limitada por los bajos ingresos y la oferta insuficiente de instalaciones, equipos y servicios de salud modernos. De hecho, los ciudadanos pudientes de los países en desarrollo suelen buscar atención médica en los países desarrollados, sobre todo cuando se trata de tratamientos especializados como los que ofrecen la Clínica Mayo y el Programa de salud para ejecutivos de la Universidad Johns Hopkins.

2. Una competencia internacional embrionaria

En el ámbito mundial, el sector de la salud no ha intensificado significativamente la competencia, ya que el mercado de servicios de salud todavía no es verdaderamente global. La intensificación de la competencia, que suele acompañar al predominio creciente del mercado global, no influye de manera importante sobre los sistemas nacionales de salud. En el segmento de altos ingresos del mercado y con respecto a determinadas especializaciones, algunas instituciones de salud de países desarrollados son consideradas líderes mundiales y la demanda de sus servicios proviene de todas partes del mundo.

3. La incipiente expansión

Aunque en los países desarrollados los seguros médicos, los hospitales y los proveedores de servicios de salud del sector privado han experimentado consolidaciones

y fusiones, existen pocas empresas transnacionales genuinas en este campo. Esto se debe en gran medida a las considerables diferencias entre las regulaciones nacionales, diferencias que han desalentado a las empresas que por su tamaño podrían organizar los recursos humanos y financieros necesarios para abocarse a emprendimientos de ese tipo en el exterior. Es probable que la expansión mundial de las empresas de atención de la salud se dé antes en jurisdicciones donde un grupo de empresas ha uniformado sus reglamentaciones, y que los puntos de entrada sean los países que más faciliten a los proveedores extranjeros su instalación y funcionamiento. En todo caso, varias empresas transnacionales que producen medicamentos y suministros médicos ya tienen redes de distribución bien establecidas en países en desarrollo.

Entre los países en desarrollo, particularmente latinoamericanos y asiáticos, son muchos los que cuentan con un importante sector privado de atención de la salud. Un número considerable de hospitales y servicios médicos son de propiedad privada, e incluso en países de bajos ingresos los profesionales privados prestan más de la mitad de los servicios de salud básicos. Algunas empresas transnacionales originadas en los Estados Unidos, como Aetna, American Insurance Group, CIGNA y Prudential, están presentes en América Latina. Entraron en el mercado en los años 1990, comprando compañías locales que ofrecían seguros de indemnización o planes de asistencia médica prepagados, o formando empresas mixtas (PNUD, 2003). Están empezando a surgir consorcios y alianzas estratégicas de empresas: por ejemplo, el Apollo Hospitals Group está construyendo 15 hospitales en Malasia, Nepal y Sri Lanka y el Parkway Group Healthcare, con base en Singapur y hospitales en el Reino Unido y Asia, se ha asociado con empresas de Indonesia, Malasia, Sri Lanka y el Reino Unido para constituir Gleneagles International, que funcionará como una cadena internacional de hospitales (Chanda, 2002).

4. El crecimiento de los servicios de atención de la salud

Se estima que el gasto mundial en salud en 2005 será de 4 billones de dólares (UNCTAD, 1997), correspondiendo la mayor parte a los países de la OCDE (OMS, 2002). El gasto en atención de salud oscila entre el 14% del PIB en los Estados Unidos y el 1% a 5% del PIB en los países en desarrollo. Por su parte, los países de la OCDE (Zarrilli y Kinnon, 1998) dedican a este gasto el 8% de su PIB. El gasto per cápita exhibe disparidades similares que van desde 16

dólares en los países de bajos ingresos a 2.300 dólares en los países de ingresos altos (Banco Mundial, 1999).

A pesar del rápido avance de la globalización, especialmente en el sector de los servicios, es poco el comercio internacional de servicios de salud y limitada la actividad transfronteriza en este terreno. La mayoría de los intercambios internacionales en materia de salud se traducen en la compra de servicios en países desarrollados por personas que viajan a esos países para recibir atención médica. El comercio internacional de servicios de salud está creciendo aceleradamente en determinadas prestaciones transfronterizas que en la actualidad se valoran en 140.000 millones de dólares (Banco Mundial, 2005) y que, según se estima, crecerán a un ritmo anual de 6%.

Algunas instituciones de salud de los países desarrollados han empezado a comercializar sus servicios internacionalmente, lo que amplía el mercado global. Así, Johns Hopkins Internacional y la Clínica Mayo han visto aumentar notablemente el número de pacientes extranjeros desde que iniciaron tal comercialización en los años 1990 (Freudenheim, 1996). Algunos hospitales de referencia estadounidenses, como el Memorial Sloane-Kettering Cancer Center, tienen renombre mundial y clientela internacional. Un número creciente de hospitales estadounidenses no tan conocidos, en un esfuerzo por utilizar plenamente su capacidad, han establecido contratos con empresas extranjeras, instituciones del sector público y sindicatos en toda América Latina y el Caribe (Warner, 1998).

Una nueva tendencia interesante es el movimiento de personas desde países desarrollados hacia países en desarrollo con el propósito de acceder a determinados tratamientos, menos costosos que en sus países de origen.² Las personas también viajan al extranjero para evitar largos períodos de espera en sus sistemas nacionales de salud y/o porque pueden no estar en condiciones de pagar atención privada en sus propios países (Lunn, 2006). La combinación cada vez más frecuente de atención de la salud y turismo ha dado origen a la expresión “sol, playa y cirugía” (Prosser, 2006; Sankaranarayanan, 2005).

5. La tecnología

En el sector de la salud siguen surgiendo continuamente nuevas tecnologías que complementan y mejoran las

aptitudes humanas, aunque no las reemplazan. Por ejemplo, las computadoras y el rayo láser no han sustituido a los seres humanos, pero han mejorado la eficacia del personal médico y han simplificado la labor de los prestadores de servicios de salud. Los avances en la tecnología de las comunicaciones han conducido a la aparición y difusión de la telemedicina que, aunque se ha desarrollado en primer lugar en los mercados nacionales, tiene un alcance cada vez más internacional. Los países en desarrollo recurren crecientemente a la telemedicina para complementar y mejorar su capacidad a un costo relativamente bajo.

6. La gobernanza

Los sistemas de salud son predominantemente nacionales y, en la mayoría de los casos, la administración pública es el principal prestador de servicios de salud y el gobierno es el responsable de la legislación que rige el sistema. Evidentemente, el papel del sector privado en el sistema de salud está determinado por la función predominante de la administración pública y por sus políticas en materia de salud. El siglo XX se caracterizó por la preponderancia del pensamiento social y político que sostenía que la salud pública era responsabilidad del Estado y que este era el más capacitado para entregar prestaciones de salud a todas las personas o al menos a las que no pudiesen pagar la atención privada. Esta corriente de pensamiento culminó en el Estado del bienestar, pero también constituyó un firme compromiso de los países socialistas.

La gobernanza del sector de la salud en la economía global se da en el plano nacional, siendo creciente la cooperación internacional a través de instituciones de carácter multilateral, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), y de carácter regional, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La facilidad y rapidez con que se propagan las enfermedades de un país a otro hacen necesaria esta cooperación. En los últimos años, los gobiernos han dedicado cada vez más atención a las normas internacionales de salud, y han participado y cooperado en diversos aspectos de interés internacional, como la inmunización y el control de las enfermedades epidémicas.

7. Aspectos culturales y psicológicos

El sector de la salud es mucho más multiétnico y multicultural que la mayoría de los sectores que participan en la economía global. Aparte de su ética, derivada del juramento hipocrático, cabe señalar que fueron

² Por ejemplo, los ciudadanos del Reino Unido viajan a España, Turquía, Europa oriental e India para aprovechar servicios médicos u odontológicos que pueden ser hasta 50% más baratos que en su país de origen.

profesionales de la salud algunos de los primeros en abandonar la noción de fronteras nacionales, como lo ilustran los casos de las enfermeras Florence Nightingale y Mary Seacole³ en el pasado y se refleja más recientemente en colaboraciones en el campo de la investigación y también en la movilidad internacional de personal médico y de enfermería.

Los profesionales de la salud parten de una concepción global, puesto que su campo de acción —la enfermedad y la humanidad— no está limitado por las fronteras nacionales. Asimismo, suelen tener una buena disposición para vivir y trabajar en el extranjero. No obstante las exigencias de certificación profesional en

el país en que van a trabajar, así como los obstáculos a la migración, hacen que su movilidad internacional sea extremadamente difícil. Los pacientes suelen sentirse más cómodos ante personal médico con el que comparten una misma cultura, sociedad y origen étnico. De hecho, muchos pacientes desconfían de los médicos extranjeros y temen, en muchos casos, que su preparación no sea adecuada o que no estén familiarizados con las condiciones y dolencias locales. Por ejemplo, los estadounidenses hispanohablantes de origen latinoamericano que viven en el sur de California prefieren por lo general viajar a México para recibir atención médica (Arredondo-Vega, 1998).

IV

Los factores que influyen en la globalización de la atención de la salud

La globalización de la atención de la salud ya ha comenzado, aunque con un ritmo más bajo y en menor medida que en muchos otros servicios, y probablemente continuará. La forma que tome el proceso y su velocidad dependerán de diversos factores, tanto en el plano nacional como internacional. Los principales de ellos pueden agruparse en dos clases: fuerzas que impulsan la globalización del sector y obstáculos a esa globalización.

1. Las fuerzas impulsoras

Entre los factores que impulsan la globalización de la atención de la salud figuran los siguientes:

a) *Las diferencias de precios*

Los precios de los servicios de salud en los países en desarrollo son sustancialmente menores que en los países desarrollados. Por ejemplo, el precio de una operación de derivación coronaria en India equivale al 5% de su precio en los países desarrollados, y un trasplante de hígado cuesta en India la décima parte de lo que vale en los Estados Unidos (Gupta, Golder y Mitra, 1998). Una imagen de resonancia magnética cuesta 60 dólares en India y 700 en Nueva York (Lancaster, 2004). La cirugía de derivación cardíaca en Trinidad

y Tabago cuesta 50% menos que en Boston (Banco Mundial, 1996). Una reconstrucción de cadera cuesta 5.000 dólares en India y 21.000 dólares en los Estados Unidos (Lancaster, 2004). Un estiramiento facial en las Islas Vírgenes Británicas cuesta un 30% menos que en los Estados Unidos; la estadía de 28 días en Antigua para tratar una adicción, incluida la desintoxicación médica, cuesta la mitad que en los Estados Unidos, y muchos balnearios de Jamaica y Santa Lucía brindan, a un precio menor, servicios equiparables a los de Florida en los Estados Unidos (Banco Mundial, 1996).

Las causas de diferencias de precios como las descritas entre países desarrollados y en desarrollo son, entre otras, las siguientes:

- i) Las diferencias de remuneraciones son notables. Por ejemplo, el personal de enfermería gana en Filipinas un 5% de lo que ganaría en los Estados Unidos (Stalker, 2001). El personal de enfermería diplomado puede ganar en Washington, D.C., tres veces lo que ganaría en Barbados (Secretaría de la CARICOM, 2006).
- ii) El costo de los seguros contra demandas por negligencia profesional es menor en los países en desarrollo que en los Estados Unidos: se estima en unos 100.000 dólares al año en los Estados Unidos y en unos 4.000 dólares en India (Lancaster, 2004).
- iii) El precio de los insumos y de los servicios subcontratados suele ser inferior en los países en desarrollo, donde el costo laboral en todos los

³ Véase Seacole (1988).

sectores es menor que en los países desarrollados. Por ejemplo, los medicamentos que compran los países desarrollados a países en desarrollo —como India o Brasil— o a algunos países desarrollados —como Canadá—, son mucho más baratos que sus equivalentes fabricados en los Estados Unidos. Las exorbitantes utilidades que acumulan las empresas farmacéuticas estadounidenses están bien documentadas y explican en parte el elevado precio que en ese país tienen los medicamentos (Ledogar, 1975; Greider, 2003).

Dadas las dificultades que supone el traslado temporal de los profesionales de la salud de un país a otro y, más aún, los aspectos conflictivos que obstaculizan su migración, es previsible que en el futuro continúen las diferencias de remuneraciones del personal de salud entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Cuando los países desarrollados han tenido que hacer frente a una escasez severa de determinadas categorías de trabajadores especializados, han flexibilizado las condiciones de entrada en ciertos sectores para aliviar esa escasez. Y cuando han visto i) que la inversión, los empleos y la capacidad en el sector de la informática aumentan con rapidez, debiéndose ir al extranjero en busca de mano de obra calificada; ii) que crece la subcontratación internacional, o iii) que se elevan las remuneraciones para atraer a trabajadores que se desempeñan en otras ocupaciones, han liberalizado el acceso de los trabajadores extranjeros. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos, presionado por el Congreso y por el sector de la informática (Pear, 1998), elevó el límite a la entrada de extranjeros calificados. En el 2000, el Congreso aumentó el número máximo autorizado de visas H-1B (visados temporales para extranjeros calificados) y exceptuó a determinadas categorías laborales de esos límites (Alvarez, 2000). En 1998, el Gobierno de Canadá, a raíz de protestas formales del sector privado, aceleró el proceso para aprobar la entrada de trabajadores temporales.

Teniendo en cuenta el envejecimiento de la población en países desarrollados como Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido, y sus repercusiones en el estancamiento o la contracción de la mano de obra (Robson, 2001), puede hacerse necesaria una mayor liberalización. Es probable que así suceda en el sector salud de los países desarrollados, donde la demanda de atención, en particular de personas de edad, es mayor que la oferta. En el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, el 31% del personal médico y el 13% del personal de enfermería son de origen extranjero y, en Londres, en particular, el 47% del personal de enfermería nació en el exterior, y de

las 16.000 nuevas contrataciones en la última década, la mitad correspondió a personas formadas en el extranjero (Stalker, 2001). En los Estados Unidos, se estima que el déficit de personal de enfermería en el 2004 fue de 139.000 personas y se prevé que aumentará a 275.000 en 2010,⁴ y a 800.000 en el 2020.⁵

b) *Tecnología*

Los países en desarrollo son los que tienen remuneraciones más bajas, y en la mayoría de los casos no cuentan con equipos de salud tan modernos y complejos como los hospitales y servicios de salud de los países desarrollados. Tampoco disponen de instituciones altamente especializadas en una única enfermedad o afección y, en el caso de los países pequeños, quizá no cuenten con especialistas en todos los campos de la medicina. No obstante, con la tecnología moderna es posible aminorar algunas de esas deficiencias. Por ejemplo, gracias a las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y de la informática,⁶ está disponible la telemedicina (Bashur, Sanders y Shanon, 1995; Norris, 2002), mediante la cual los centros de salud de países en desarrollo pueden acceder a los mejores conocimientos especializados, la tecnología de vanguardia y las posibilidades de investigación existentes en el mundo.⁷ Al extender el acceso a la información y permitir el intercambio auditivo, visual y de datos entre los médicos en cualquier etapa de la atención del paciente, la telemedicina puede mejorar el reconocimiento, el diagnóstico, el tratamiento, la vigilancia, la terapia y la educación. Según las circunstancias y las necesidades, la telemedicina permite la comunicación entre los médicos y de estos con otro personal de salud y con los pacientes, a través de diversas modalidades de transmisión: vía satélite, a través de microondas, vía inalámbrica digital y mediante la Internet. Algunas prestaciones, como la cirugía asistida y las evaluaciones psiquiátricas, requieren transmisión visual en vivo.

Las perspectivas de crecimiento de la telemedicina son muy buenas, ya que esta tecnología es asequible y el costo de utilización es relativamente bajo. La American Telemedicine Association (1999) señala que en la segunda mitad de los años 1990 los costos se

⁴ Según datos de la American Nurses Association.

⁵ Según datos del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos.

⁶ Para un examen más detallado de la aplicación a la medicina de la informática y las redes de datos digitalizadas, véase Dawkins y Cary (2000) y Maheu, Whitten y Allen (2001).

⁷ Véase en Mandil (1998, pp. 79-100) un estudio reciente de la situación de la telemedicina, tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo.

habían reducido notablemente, gracias a mejoras en la tecnología, innovaciones en la compresión de datos y reducción del costo de los equipos y programas informáticos. Otra ventaja de la telemedicina es que hasta en el 80% de los casos hace innecesaria la presencia física del paciente al consultar a un especialista, de modo que los servicios de especialistas se pueden obtener en el ámbito mundial.

Las limitaciones a una mayor difusión del uso de la telemedicina no radican en los costos de los equipos o de la tecnología, sino que con frecuencia obedecen a actitudes tradicionales de quienes entregan prestaciones de salud de carácter convencional, y a reglamentaciones anticuadas. Actualmente, los gobiernos insisten en mantener un registro nacional de todos los profesionales médicos que ejercen en sus respectivos países. La telemedicina plantea un reto a los regímenes nacionales de salud, ya que permite que la práctica de la medicina traspase las fronteras nacionales. Por otro lado, la cobertura de los seguros dificulta la difusión de la telemedicina: por ejemplo, el programa Medicare de los Estados Unidos no le da cobertura total (American Telemedicine Association, 1999). La telemedicina está bien establecida en Australia, Canadá, Francia, Japón, Noruega y el Reino Unido, en un número creciente de países en desarrollo y en Estados comunistas, como Cuba (Krasnow, 2002).

c) *La estructura de edades en los países desarrollados*

En los próximos 50 años, la población mundial de 65 años y más aumentará en aproximadamente 1.000 millones de personas, lo que se estima que representará cerca del 50% del crecimiento total de la población mundial (Peterson, 1999). En los países desarrollados ya ha habido un cambio demográfico de este tipo, decisivo en la estructura de la población. En 1960, aproximadamente el 9,2% de su población tenía 65 años o más, porcentaje que aumentó al 13,3% en 1990 y que, según se estima, alcanzará al 20,2% en 2020 (Peterson, 1999). Entre 1960 y 1997, la población de 65 años o más aumentó 169% en Japón; aproximadamente 100% en Grecia, Finlandia, España y Portugal; 78% en Italia; 35% en el Reino Unido; 34% en los Estados Unidos, y 31% en Francia (Rodríguez-Pose, 2002).

La disminución de la tasa de fecundidad (Wattenburg, 2004) y el aumento de la esperanza de vida al nacer han provocado el envejecimiento de la estructura demográfica y el aumento de la relación de dependencia de la población pasiva respecto de la activa. El aumento espectacular de la proporción de personas de edad en la población de los países industrializados supondrá asimismo un serio

reto para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la atención de salud y el crecimiento económico (Stowe England, 2002a y 2002b). Los países más afectados por el envejecimiento de la población son los que generan dos tercios de la producción mundial, por lo que una desaceleración en ellos podría tener efectos adversos en la economía mundial (Center for Strategic and International Studies, 2002).

En los países desarrollados, los altos precios de la atención de la salud hacen que sea más económico viajar a países en desarrollo para recibir atención médica: por ejemplo, desde los Estados Unidos al Caribe septentrional y Centroamérica. Un número creciente de estadounidenses viaja a México con ese propósito, ya que el precio de una visita médica es hasta un 80% más bajo que en los Estados Unidos, y algunos medicamentos cuestan hasta un 75% menos (Hilts, 1992). Son cada vez más las personas jubiladas de países desarrollados que van a vivir al extranjero, sobre todo a países en desarrollo de clima cálido, donde el poder adquisitivo de sus ingresos es mayor que, por ejemplo, en los Estados Unidos. El mercado de servicios para jubilados aumentará marcadamente en los próximos 20 años (*Business Week*, 1994). Así, los países en desarrollo pequeños que se hallan muy próximos a países desarrollados, que cuentan con un clima cálido todo el año y que exhiben remuneraciones relativamente menores, constituyen un entorno propicio para establecer comunidades de retiro.

d) *La disponibilidad y los precios del transporte aéreo*

Con la expansión del turismo en todo el mundo, la posibilidad de costear los viajes en avión ha aumentado considerablemente. También ha aumentado el deseo de viajar para recibir atención médica, generalmente hacia los países desarrollados, pero también cada vez más hacia países en desarrollo con reputación de contar con sistemas de salud de calidad, como Cuba. A mediados de los años 1990, Cuba recibió 25.000 pacientes extranjeros y obtuvo por los servicios de salud ingresos de 25 millones de dólares (Banco Mundial, 2002).

El precio de los viajes en avión constituirá un componente importante del gasto total a la hora de optar por buscar atención médica en el extranjero en vez de tratarse en el país de origen. Dicho precio ha disminuido, en tanto que el nivel de ingresos y la disponibilidad de transporte aéreo se han incrementado. La ventaja que supone la cercanía geográfica a los países desarrollados solo se puede aprovechar si las condiciones del transporte aéreo son adecuadas. No obstante, si el ahorro en la

atención médica es significativo, el precio del viaje en avión dejará de ser gravitante. Por ejemplo, un paciente de Carolina del Norte, en los Estados Unidos, que habría tenido que pagar 200.000 dólares por una operación de corazón, voló 7.500 millas hasta Nueva Delhi, en India, donde la operación se realizó satisfactoriamente por un precio total de 10.000 dólares, incluido el pasaje de avión (Lancaster, 2004).

e) *Las pandemias mundiales*

Las enfermedades infecciosas son la causa de entre un cuarto y un tercio de las muertes en el mundo. En 1999, los nuevos infectados por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) aumentaron de 40.000 a 46.000 por año. La cantidad de pasajeros que viajan en el mundo se ha multiplicado varias veces. Al mismo tiempo, crece el número de nuevas enfermedades, la resistencia de las enfermedades existentes a los tratamientos conocidos y la rápida difusión geográfica de unas y otras, debido a factores como la manipulación humana de la alimentación vegetal y animal y de la genética, y a la mayor movilidad de las personas y de algunos animales.

En los últimos 25 años han resurgido y se han propagado 20 enfermedades que estaban en declinación, y se han identificado 29 enfermedades que eran desconocidas, como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), el Ébola y la hepatitis C. Dados tanto el incremento del comercio internacional como la movilidad de las personas por el turismo y la migración —legal e ilegal—, se hace indispensable una mayor cooperación internacional. Se calcula que en el año 2000, aproximadamente 36 millones de personas vivían con VIH, el virus causante del SIDA, 90% de ellas en países en desarrollo y 75% en el África subsahariana. Son menos de 25.000 los habitantes de países en desarrollo que reciben tratamiento antirretroviral, el que sí está habitualmente disponible en los países desarrollados (OMC, 2001a).

En definitiva, la mejor defensa contra la propagación de enfermedades como la tuberculosis y la poliomielitis es la prevención, en particular mediante los programas de inmunización. Estos programas, bien ejecutados y con adecuada cobertura de la población, no solo evitan muertes y sufrimiento indescriptible de las personas, sino que también son más eficientes frente a una epidemia o un brote infeccioso (Ashley y Bernal, 1985). A fin de responder a las pandemias globales, es necesario acrecentar los esfuerzos multilaterales basados en la cooperación internacional que realizan organizaciones internacionales como la OMS. Se espera que el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la ma-

laria obtenga 7.000 millones de dólares. Esta suma, que es enorme, todavía está lejos de los 57.000 millones de dólares anuales de gasto adicional que, según la Comisión de Macroeconomía y Salud de la OMS, son necesarios para entregar servicios médicos básicos a la población mundial (*The Economist*, 2001). Para asegurar que los países ricos y pobres puedan controlar los brotes de las enfermedades más letales, la cooperación internacional debe incluir acuerdos sobre la identificación, contención y tratamiento de enfermedades, así como protocolos normalizados y mecanismos para compartir los costos. Los esfuerzos de cooperación deben estar dirigidos a mejorar los sistemas e infraestructura básicos para la atención de la salud en los países en desarrollo, de forma que las enfermedades que se originan en las regiones tropicales se puedan identificar y erradicar antes de que se propaguen (Barks-Ruggles, 2001).

f) *Las normas multilaterales de comercio*

Las normas internacionales que rigen el comercio, como las que se establecen en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPRIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), afectan directamente a la atención de la salud, ya que regulan la disponibilidad de los medicamentos. En el Acuerdo sobre los ADPRIC se autorizan las patentes que rigen la producción y las condiciones de venta de los fármacos. Recientemente, esto ha sido objeto de una enconada controversia entre los gobiernos de los países en desarrollo y los principales fabricantes de productos farmacéuticos, que se concentran en los países desarrollados. La producción mundial de fármacos proviene principalmente de seis países desarrollados (Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido), mientras que entre los países en desarrollo solamente Brasil e India son productores importantes (Barks-Ruggles, 2001). De los países en desarrollo, la gran mayoría tiene una producción nacional limitada, dos tercios importan más del 50% de los medicamentos y la mitad depende completamente de esas importaciones (ONUDI, 1992). Los países en desarrollo y las organizaciones humanitarias han criticado severamente el Acuerdo sobre los ADPRIC por privar a los países pobres de medicamentos asequibles, en particular contra el VIH/SIDA, y también han sostenido que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) limita la capacidad de los gobiernos de proteger los servicios públicos.

En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, se acordó autorizar una aplicación flexible del Acuerdo sobre

los ADPRIC, de forma que no impida a los Estados miembros adoptar medidas para “proteger la salud pública y, sobre todo, ... promover el acceso a los medicamentos para todos”. En particular, se otorga el derecho de decidir las bases sobre las cuales se conceden las licencias obligatorias y determinar a nivel nacional “lo que constituye una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia, quedando entendido que las crisis de salud pública, incluidas las relacionadas con el VIH/SIDA, la tuberculosis, el paludismo y otras epidemias, pueden representar una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia” (OMC, 2001b).

2. Barreras y restricciones

Se señalan a continuación algunos elementos que limitan el crecimiento y el avance del comercio internacional de servicios de salud, tanto en el plano nacional como en el internacional.

a) *Barreras a la movilidad de los profesionales de la salud*

La movilidad de estos profesionales está limitada severamente por diversos obstáculos, como los visados, las normas de entrada y los requisitos de residencia, que varían según las categorías de especialización y la duración de la estadía. Algunos obstáculos reflejan la inercia en modificar las normas relativas al funcionamiento de los sistemas de salud internos o nacionales. Muchos de los obstáculos más arraigados a la entrada de proveedores de servicios de salud extranjeros son claramente políticos, motivados por el proteccionismo de los profesionales de la salud locales, por consideraciones relacionadas con la inmigración y por diferencias en las normas que rigen su profesión. Otros obstáculos reflejan prejuicios, xenofobia y tradiciones. Si persisten los impedimentos a la movilidad de los profesionales de la salud, es probable que en los países desarrollados no se puedan mantener bajos los precios e incluso que el personal calificado sea insuficiente para hacer pleno uso de la capacidad de las instalaciones existentes. La vigorosa contratación por instituciones estadounidenses de personal de enfermería proveniente de países en desarrollo como Jamaica y Filipinas no hace más que confirmar lo apremiante de la situación.

b) *Normas multilaterales*

El comercio internacional en materia de servicios de salud está regido por el GATS, y abarca los servicios hospitalarios, médicos, odontológicos, de

enfermería, de partos, de fisioterapia y de asistencia paramédica. El GATS define cuatro modalidades del comercio de servicios: movimiento transfronterizo de servicios; servicios consumidos por no residentes en el país que otorga la prestación; presencia comercial en dicho país, y movimiento de personas naturales. Los servicios de salud se comercializan a través de todas ellas, pero encaran obstáculos significativos en cada una.

La provisión transfronteriza de servicios de salud bajo la forma de telemedicina se expande con rapidez a medida que esta tecnología mejora y, dada su naturaleza, se hace difícil imponerle restricciones nacionales. Los avances tecnológicos han permitido aumentar la gama de servicios que se pueden comercializar y han reducido sus costos.

El consumo en el extranjero, que implica movimiento de los consumidores, es la modalidad más importante en el comercio internacional de servicios de salud, aunque está limitada por la no portabilidad del seguro médico. Los Estados Unidos es el mayor proveedor, la mayoría de los países desarrollados atienden pacientes del extranjero y algunos países en desarrollo se han convertido en centros regionales de atención de salud (Cuba, por ejemplo). China e India tienen una larga y particular tradición en materia de tratamientos médicos —tanto en el campo de la medicina formal como de la tradicional—, y cuentan con una clientela mundial en terapias como la acupuntura o el yoga.

La presencia comercial se ha dado en una escala limitada, particularmente en relación con el tratamiento del estrés, con tratamientos o fármacos experimentales —por ejemplo, contra el cáncer (Tuckman, 2005)— y con la cirugía plástica. Es posible que en el futuro se invierta en gran escala en la prestación del total de los servicios de salud, pero el plazo en que esto suceda dependerá de diversos factores, como el trato a la inversión extranjera incluido el trato nacional, los regímenes tributarios y las limitaciones a la propiedad.

La movilidad de las personas naturales en el sector de la salud está afectada por leyes específicas que restringen la inmigración y por barreras a la entrada defendidas por las asociaciones nacionales de profesionales de la medicina. La escasez de personal de enfermería en los países desarrollados y el hecho de que en esos países las remuneraciones sean más altas contribuirán a presionar para que se revisen los actuales impedimentos a la movilidad del personal de salud. El personal médico y de enfermería se mueve principalmente desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados. La movilidad internacional del personal de enfermería, que

constituye el 70% del personal de salud (Secretaría de la CARICOM, 2006), plantea también problemas de género y de comercio internacional en los servicios de salud (Williams, 2003).

Evidentemente, la expansión de la cobertura de los servicios de salud abarcados por el GATS es un tema que tendrá que abordarse en el futuro (Smith, Blouin y Drager, 2006), pero hasta ahora no hay indicios de cuándo se hará. En la actualidad, 54 miembros de la OMC han aceptado compromisos relativos a los servicios médicos y odontológicos, 44 lo han hecho respecto a los servicios hospitalarios y 29 respecto a los servicios de enfermería, de partos y otros (Adlung y Carzaniga, 2002). Los gobiernos pueden liberalizar el comercio de servicios de salud mediante medidas unilaterales, sin tomar compromisos vinculantes en sus listas nacionales dentro del marco del GATS.

c) *La no portabilidad del seguro médico*

Un factor muy importante que dificulta la globalización de la atención de la salud es que, en general, faltan modalidades de seguros de salud que sean aceptadas en todo el mundo. De hecho, la mayoría de los seguros de salud, sean ellos públicos o privados, solo son aplicables en el país de residencia del asegurado. El hecho de que los programas Medicaid y Medicare de los Estados Unidos no tengan validez en el extranjero impide que los ciudadanos estadounidenses busquen tratamiento fuera de su país. Paradójicamente, tratarse en el extranjero puede ser más económico que hacerlo en los Estados Unidos, los medicamentos fabricados fuera de los Estados Unidos pueden ser más baratos, y existen procedimientos que en este país no están autorizados pero que sí están disponibles en el extranjero. Poder recurrir a terapias y medicamentos menos costosos supondría un enorme ahorro para un sistema de salud como el estadounidense, que está sometido a una fuerte tensión por el incremento exponencial de los costos de los servicios de salud.

A medida que aumenta la presión sobre los sistemas de salud de los países desarrollados, tanto por la cantidad

de casos como por el costo de los servicios, las aseguradoras públicas y privadas, muy a su pesar, tendrán que otorgar a los pacientes el derecho a recibir atención de salud en el extranjero. El sobrecargado sistema de salud del Reino Unido ya ha empezado a enviar pacientes a Francia y a España con este propósito; hasta la fecha, los pacientes solo pueden atenderse en hospitales que estén a no más de tres horas de vuelo desde Gran Bretaña (Lancaster, 2004), aunque es probable que incluso en esto haya más flexibilidad si los pacientes están dispuestos a correr con el costo adicional.

Las decisiones de los ricos y de los altos ejecutivos de empresas respecto a dónde recibir atención de salud no se ven limitadas por los precios y los seguros médicos. Ellos utilizan más las tarjetas de crédito que las tarjetas del seguro médico como medio de pago. No obstante, no pasará mucho tiempo antes de que surja una forma de seguro médico mundialmente válido para ejecutivos con altas remuneraciones y movilidad internacional. Y lo que al principio tendrá un costo desmesurado, luego se irá abaratando, como el resto de los servicios globales, para orientarse al mercado mundial masivo, más amplio y menos pudiente. Y después, las compañías aseguradoras permitirán que sus clientes obtengan atención de salud en el ámbito internacional, primero de una lista restringida de prestadores autorizados y luego en instituciones de salud acreditadas a nivel nacional en un número creciente de países.

d) *La necesidad de uniformar la acreditación del personal de salud*

Los sistemas de acreditación difieren mucho e incluso cuando muestran ciertas similitudes (por ejemplo, en la Comunidad Británica de Naciones), siguen siendo básicamente de carácter nacional. La acreditación temporal o a largo plazo del personal de salud implica procedimientos intrincados, complejos y burocráticos. Aún queda mucho por hacer para establecer la equivalencia de los títulos, formalizar el reconocimiento recíproco de las calificaciones y uniformar los requisitos para obtener las licencias necesarias.

V

El patrón de globalización del sector de la salud

Diversos factores contribuirán a la globalización de la atención de la salud y a la disponibilidad global de servicios de salud. Entre esos factores destacan la proximidad entre la oferta y la demanda, las preferencias de las personas que necesitan atención de salud, las medidas nacionales para promover la inversión extranjera directa en servicios de salud y la disponibilidad y costo relativo de los profesionales de la salud.

1. La proximidad

La proximidad entre la oferta y la demanda será un elemento determinante del lugar en que se ubiquen o reubiquen los proveedores de servicios de salud. Es probable que la reubicación más allá de las fronteras nacionales se dé en primer lugar entre países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) adyacentes, particularmente en la Unión Europea, que apunta al establecimiento de estándares comunes para este bloque. Los que probablemente se beneficiarán enseguida de la incipiente diseminación mundial de la atención de la salud son los países que están a dos o tres horas de vuelo desde los principales aeropuertos internacionales de los países desarrollados y que ofrecen tanto servicios e instalaciones de salud aceptables en el ámbito internacional como costos de funcionamiento inferiores a los de servicios comparables de los países desarrollados. México, Cuba, las Bahamas, Jamaica y Costa Rica, dada su proximidad con los Estados Unidos, podrían convertirse pronto en polos de desarrollo en este campo, sobre todo si sus gobiernos aplican las políticas necesarias para atraer y alentar el establecimiento de instituciones de salud reconocidas a nivel internacional.

Los viajes de los pacientes para atenderse en servicios de salud en el extranjero no se deben solamente al deseo de acceder a una atención médica menos costosa que en su país de residencia. Muchos pacientes van en busca de un determinado tipo de tratamiento, de la calidad necesaria o deseada, que no está disponible en el país donde viven. Ellos son un componente importante de la clientela internacional de instituciones médicas famosas, como la Clínica Mayo o el Memorial Sloane-

Kettering Cancer Center, en los Estados Unidos. Sin embargo, hay asimismo un significativo movimiento de pacientes entre países en desarrollo, ya sea porque estiman que los servicios de salud no son adecuados en el país propio o porque creen que son mejores en el extranjero (por ejemplo, pacientes de Bangladesh que viajan a India).

2. El costo y la calidad del personal de salud

Existe un mercado global de profesionales de la salud que involucra migración hacia países con remuneraciones más elevadas. Dicha migración obedece sobre todo a la demanda de aquellos países desarrollados (Stilwell, Diallo y otros, 2004) que tienen escasez de dichos profesionales, pagan remuneraciones más altas y ofrecen mejores condiciones de trabajo, notablemente los Estados Unidos y el Reino Unido. La mayoría de los médicos que trabajan en el extranjero provienen de países en desarrollo (Mejia, Pizurki y Royston, 1979). La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en el 77% de los países desarrollados hay escasez de personal de enfermería, y prácticamente todos ellos recurren al exterior para paliar esa escasez (Rutter, 2001). Respecto a los Estados Unidos, Gerson y Oliver (2004) estiman que el déficit de personal de enfermería es de 110.000 personas —6% del personal necesario—, mientras que la American Hospital Association habla de 126.000 personas (11% de ese personal). Se prevé que en el futuro esta escasez aumentará, afectando tanto la cantidad como la calidad de la atención de salud (Buerhaus, 2002). En el futuro próximo, la remuneración del personal de enfermería en los países desarrollados será mayor, debido a la probable persistencia de su escasez, pese a las contrataciones en el extranjero (Buchan y Sochalski, 2004); a la disminución de la entrada de nuevos profesionales,⁸ y a la disconformidad con los

⁸ Esto sucede en Europa y los Estados Unidos. Véase Gathercole (s/f) y GAO (2001, p. 7).

salarios.⁹ La contratación de personal de enfermería de países en desarrollo por los sistemas de salud de los países desarrollados no es una solución, ni siquiera a mediano plazo, porque la escasez de este personal se da a escala mundial.¹⁰ En el período 2001-2002, en el Reino Unido se inscribieron en los registros de enfermería más extranjeros que nacionales.

3. Efectos de las diferencias de costo en tratamientos sin riesgo vital

Los tratamientos médicos que requieren mucho personal pero no suponen riesgos vitales, como la rehabilitación, figurarán probablemente entre los que primero se trasladan al exterior, debido a su alto precio en los países desarrollados. Entre aquellos que ya se han empezado a desplazar fuera de las fronteras de los países desarrollados figuran la cirugía estética —una de las cirugías electivas de más rápido crecimiento—, la recuperación de problemas de estrés y los tratamientos con fármacos o procedimientos no autorizados en la mayoría de los países. La tendencia al desplazamiento desde los países desarrollados, que tienen precios altos, hacia países donde el costo es menor, se acelerará aún más a medida que se pueda recurrir a la telemedicina en una gama mayor de aspectos de la medicina (Bashur, Sanders y Shanon, 1995).

Con el tiempo, la diseminación en el mundo de servicios e instalaciones de salud de primer orden llevará a cubrir procedimientos más graves o con riesgo vital, como la cirugía de corazón. Las diferencias en los precios constituirán un factor crucial, pero también influirán otros factores como la logística, el prestigio de la institución y la posibilidad de hacer efectivo el seguro médico.

4. El régimen de política y reglamentario

El gobierno que desee alentar la creación o fortalecimiento de un sector de la salud competitivo a nivel internacional tendrá que tomar medidas destinadas, entre otras cosas, a eliminar las barreras a la entrada de profesionales de

la salud, cumplir las normas de los países desarrollados, construir infraestructura moderna y mantener buenos servicios de transporte aéreo.

Si se desea brindar servicios de salud al mercado mundial es preciso establecer un marco político y normativo que facilite y aliente la inversión, la tecnología y la dotación de los recursos humanos necesarios. En el caso de los países en desarrollo, la mayor parte del capital y de la tecnología que se necesita para prestar servicios de salud competitivos en calidad y precios a nivel internacional, tendrá que provenir del extranjero. En el ámbito interno, serán elementos decisivos la estabilidad política y un marco reglamentario que sea compatible con las normas, las prácticas y los derechos de propiedad intelectual vigentes a nivel mundial, y una planificación estratégica para atraer y/o crear una organización médica de renombre, y proporcionar infraestructura moderna y personal calificado. La mejora de la infraestructura física y de las telecomunicaciones no debe concentrarse solo en la modernización, sino reconocer también la necesidad de equipararse con los países desarrollados. Por ejemplo, los países en desarrollo no pueden competir eficazmente si cuentan con 5 a 10 teléfonos por cada 100 habitantes, mientras que en los países desarrollados hay 48 (OMC, 1998).

Se debería planificar la creación de sinergias sobre la base de vínculos entre diferentes sectores: por ejemplo, entre el turismo y los servicios de salud en aquellos países donde ya existe una industria turística que puede realzarse con la creación de instalaciones y servicios de salud de alta calidad. El turismo se podría acrecentar y diversificar para incluir nuevos productos, como el turismo de salud,¹¹ dando nacimiento así a una nueva industria y reforzando un sector ya existente. Para regiones como el Caribe y Centroamérica esta es claramente una oportunidad, ya que cuentan con amplios sectores turísticos y están muy cerca de uno de los principales países desarrollados.

⁹ Según Rutter (2001), solo el 20% del personal de enfermería de Inglaterra y 26% del de Escocia creían que sus remuneraciones eran aceptables.

¹⁰ De conformidad con 105 asociaciones de personal de enfermería que representan a 69 países. Véase "Worldwide nursing shortage has reached crisis proportions", junio del 2002, disponible en www.scienceblob.com/community.

¹¹ Véase Alleyne (1991, pp. 291-300). En gran medida, la vasta bibliografía existente sobre el turismo no ha prestado suficiente atención al turismo por motivos de salud. Hay publicaciones sobre turismo que ni siquiera hacen mención al tema de turismo de salud: se encuentran referencias a él, por ejemplo, en Apostolopoulos y Gayle (2002) y en Jayawardena (2005). Es paradójico que el llamado a que se preste más atención al turismo de salud proviene del sector de la salud más que del sector turístico. Véase Secretaría de la CARICOM (2006, p. 23).

VI

Oportunidades para el Caribe: el caso de Jamaica

A medida que la atención de la salud se vaya globalizando, habrá oportunidades para que los países en desarrollo exporten servicios médicos a los mercados de países desarrollados. Los países en desarrollo próximos a países desarrollados y con una oferta adecuada de personal de salud menos costoso tienen la posibilidad de prestar servicios de salud a pacientes del extranjero, a precios más asequibles. Sin embargo, esto no basta para crear una industria de atención de la salud de nivel mundial. Para que las oportunidades se materialicen es preciso que los gobiernos establezcan un régimen de política y reglamentario que atraiga la inversión de empresas con prestigio internacional en el campo de la salud. A continuación se ilustra lo expuesto con el caso concreto de Jamaica (Taylor, 1993).

1. Proximidad

Jamaica está próximo físicamente a uno de los principales países desarrollados, los Estados Unidos. La población estadounidense está envejeciendo y su sistema de salud tiene costos elevados.

La ciudad de Montego Bay (Jamaica) cuenta con un aeropuerto internacional y el vuelo a Miami dura una hora, a Baltimore tres horas y aproximadamente tres horas y media a Atlanta, Houston, Nueva York, Filadelfia y Boston. Posee asimismo un sector turístico bien desarrollado, con una amplia gama de hoteles de excelente calidad, villas, restaurantes y entretenimientos. Es el centro del sector turístico de Jamaica, que atrae a 2 millones de visitantes al año, el 75% de ellos desde los Estados Unidos. Un hospital general público y moderno y numerosos médicos y clínicas privados prestan asistencia tanto a la población residente como a la visitante.

2. Entorno empresarial

Además de contar con centros de salud modernos y con un conjunto de profesionales de la salud calificados y con experiencia, Jamaica es un destino turístico muy conocido con el que los estadounidenses están muy familiarizados. Los complejos turísticos son un complemento perfecto para el establecimiento de hospitales y

clínicas de alta calidad que atiendan a pacientes extranjeros y nacionales dispuestos a pagar los tratamientos en divisas. La disponibilidad de centros médicos de primer orden alentaría a los turistas de mayor edad a viajar a Jamaica. La principal fuente de turistas de Jamaica es Estados Unidos, país que experimenta un rápido proceso de envejecimiento de la población; de hecho, el denominado mercado de turismo de personas mayores, es decir, de más de 55 años de edad, excede los 100 millones de personas, y representa una sexta parte de los viajes internacionales (Gonzales, Brenzel y Sancho, 2001). La complementariedad entre el turismo y la atención de salud se podría extender al negocio de las casas de retiro, sobre la base de compartir determinados servicios e instalaciones. Las personas retiradas podrían utilizar los servicios e instalaciones de los hoteles, como las playas, los comedores, los gimnasios y los centros de esparcimiento, y la cercanía de servicios de salud de alta calidad aseguraría su bienestar.

El potencial es enorme. Se calcula, por ejemplo, que si el 3% de los 100 millones de personas mayores de los países de la OCDE se trasladase a países en desarrollo después de jubilarse, generaría de 30.000 a 50.000 millones de dólares anuales en consumo personal, y de 10.000 a 15.000 millones en gastos de salud (Warner, 1998).

3. Inversión

La inversión en atención de la salud por proveedores estadounidenses, tal vez mediante empresas mixtas con propietarios jamaicanos de hoteles y la comunidad médica local, podría financiar la creación de complejos de salud de excelente calidad en Montego Bay. Las instituciones estadounidenses podrían continuar atendiendo a su clientela en vez de cederla a competidores no estadounidenses, lo que sería su incentivo para invertir. La rentabilidad derivaría de la contratación de personal médico y de enfermería jamaicano, con salarios más bajos que los estadounidenses pero más altos que los del sistema público de salud de Jamaica. El personal médico local se podría combinar o complementar con médicos extranjeros, algunos de los cuales podrían residir en

Jamaica y otros, como los especialistas, podrían viajar para realizar tareas específicas algunos días al mes. Todo esto se podría respaldar con especialistas disponibles a través de la telemedicina.

Jamaica necesitará inversión extranjera para poder crear centros de salud que atiendan al mercado externo, y atraer a instituciones de renombre de los países desarrollados de donde provendrían los pacientes. Tales instituciones aportarían un nombre de prestigio (marca),¹² la aceptación de las aseguradoras de riesgos de salud y el hecho de ser conocidas por los consumidores. Un caso ilustrativo es el de entidades como el Raffles Medical Group de Singapur y el Kaiser Permanente, que han creado una empresa mixta con el objeto de establecer centros médicos en la región del Asia-Pacífico (Díaz Benavides, 2002).

La capacidad de atraer inversión extranjera dependerá, en cierta medida, del entorno empresarial, las reglamentaciones e incentivos gubernamentales y la disponibilidad de recursos humanos calificados. Esos requisitos ya se cumplen o, en el caso de los incentivos

para establecer y hacer funcionar los centros de atención de salud, se pueden establecer rápidamente en correspondencia con los incentivos para los inversores extranjeros ya existentes. En el país se cuenta con personal médico capacitado, aunque también se puede promover el regreso al país de los que están en el extranjero. Los sueldos algo inferiores a los que se pagan en los países desarrollados se compensarían con el hecho de residir en el propio país; esa ha sido la experiencia de los jamaicanos que han emigrado y regresado a su país para vivir y trabajar. Las decisiones laborales del personal de enfermería jamaicano, como las de sus colegas de los países desarrollados, no dependen solo del factor salarial, sino también de otros aspectos, entre los cuales destacan las condiciones de trabajo.¹³ La oferta futura de personal médico se podría asegurar sobre la base de vincular la formación en la facultad de medicina de la Universidad de las Indias Occidentales, en Kingston, con la atención de salud orientada a pacientes del exterior en Montego Bay. Algo similar podrían hacer varios hospitales que preparan personal de enfermería.

Bibliografía

- Adlung, R. y A. Carzaniga (2002): Health services under the General Agreement on Trade Services, en N. Drager y C. Vieira (comps.), *Trade in Health Services: Global, Regional and Country Perspectives*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Alleyne, G. (1991): Salud y turismo en el Caribe, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 20, N° 3, Washington, D.C.
- Alvarez, L. (2000): Congress backs big increase in visas for skilled workers, *New York Times*, Nueva York, 4 de octubre.
- American Telemedicine Association (1999): *Telemedicine: A Brief Overview. Developed for the Congressional Telehealth Briefing*, Washington, D.C., 23 de julio. Disponible en www.atmeda.org/news/overview.htm.
- Apostolopoulos, Y. y D.J. Gayle (comps.) (2002): *Island Tourism and Sustainable Development. Caribbean, Pacific, and Mediterranean Experiences*, Westport, Praeger.
- Arredondo-Vega, J.A. (1998): The case of the United States-Mexico border area, en S. Zarrilli y C. Kinnon (comps.), *International Trade in Health Services: A Development Perspective*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Ashley, D. y R. Bernal (1985): A review of poliomyelitis epidemics in Jamaica: the immunization policies and socio-economic implications, disasters, *The International Journal of Disaster Studies and Practices*, vol. 9, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Askildsen, J.E., B.H. Baltagi y T.H. Holmas (2002): *Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses Labour Supply*, CESinfo Working Paper, N° 794, Munich, Centro de Estudios Económicos, Universidad de Munich, octubre.
- Banco Mundial (1995): *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1995*, Washington, D.C.
- (1996): *Prospects for Service Exports from the English-speaking Caribbean*, Informe N° 15301, Washington, D.C.
- (1999): *Confronting AIDS. Public Priorities in a Global Epidemic*, Washington, D.C.
- (2000): *World Development Indicators*, Washington, D.C.
- (2001): *Global Economic Prospects 2002. Making Trade Work for the World's Poor*, Washington, D.C.
- (2002): *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002*, Washington, D.C.
- (2003): *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003*, Washington D.C.
- (2005): *A Time to Choose. Caribbean Development in the 21st Century*, Washington D.C.
- Barba Navaretti, G. y A.J. Venables (2004): *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Barks-Ruggles, E. (2001): The globalization of disease: when Congo sneezes, will California get a cold?, *Brookings Review*, vol. 19, N° 4, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Bashur, R.L., J.H. Sanders y G.W. Shanon (1995): *Telemedicine. Theory and Practice*, Springfield, Charles C. Thomas Publishers.

¹² Acerca de la crucial importancia de las marcas, véase Crainer (1995) y Bedbury (2002).

¹³ La oferta de personal de enfermería en el Reino Unido y en los Estados Unidos depende de las remuneraciones y de diversos aspectos institucionales (Askildsen, Baltagi y Holmas, 2002). La satisfacción en el trabajo depende de las remuneraciones, el estrés, la insuficiencia de personal, el volumen de trabajo, las horas extraordinarias y las condiciones laborales (GAO, 2001).

- Bedbury, S. (2002): *A New Brand World*, Nueva York, Viking.
- Bernal, R.L. (1997): *Trade Blocks: A Regionally Specific Phenomenon, or Global Trend?*, Walter Sterling Surrey Memorial Series, Washington, D.C., National Planning Association.
- Buchan, J. y J. Sochalski (2004): The migration of nurses: trends and policies, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 82, N° 8, Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud.
- Buerhaus, P. (2002): USA nursing shortage continues to affect patients, *New England Journal of Medicine*, vol. 346, N° 22, Boston.
- Business Week* (1994): The economics of aging, 12 de septiembre, Nueva York, McGraw-Hill.
- Carnegie Endowment for International Peace (1997): *Reflections on Regionalism. Report of the Study Group on International Trade*, Washington, D.C.
- Center for Strategic and International Studies (2002): *Meeting the Challenge of Aging: A Report to World Leaders*, Washington, D.C.
- Chanda, R. (2002): Trade in health services, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 80, N° 2, Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud, febrero.
- Craimer, S. (1995): *The Real Power of Brands. Making Brands Work for Competitive Advantage*, Londres, Pitman Publishing.
- Dawkins, A.W. y M.A. Cary (2000): *Telemedicine and Telehealth. Principles, Policies, Performance and Pitfalls*, Nueva York, Springer Publishing Company.
- Diaz Benavides, D. (2002): Trade policies and export of health services: a development perspective, en N. Drager y C. Vieira (comps.), *Trade in Health Services: Global, Regional and Country Perspectives*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Dicken, P. (1998): *Global Shift: Transforming the World Economy*, Londres, Guilford Press.
- Freudenheim, M. (1996): Hospitals looking abroad to keep their beds filled, *New York Times*, Nueva York, 10 de diciembre.
- Gathercole, G. (s/f): *Free Movement of Professionals: Opening Up Opportunities or Perpetuating Problems*, European Public Health Alliance. Disponible en www.apha.org/a/521.
- GAO (General Accounting Office) (2001): *Nursing Workforce: Emerging Nurse Shortage Due to Multiple Factors*, GAO Report-01-994, Washington, D.C. Disponible en www.apha.org/a/521.
- Gerson, J. y T. Oliver (2004): *Addressing the Nursing Shortage*, Washington, D.C., Kaiser Foundation.
- Gonzales, A., L. Brenzel y J. Sancho (2001): *Health Tourism and Related Services: Caribbean Development and International Trade*, documento preparado para el Caribbean Regional Negotiating Machinery.
- Greider, K. (2003): *The Big Fix: How the Pharmaceutical Industry Rips Off American Consumers*, Washington, D.C., Public Affairs.
- Gupta, I., B. Golder y A. Mitra (1998): The case of India, en S. Zirilli y C. Kinnon (comps.), *International Trade in Health Services: A Development Perspective*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Hilts, P.J. (1992): *Quality and Low Cost of Medical Care Lure Americans on Border to Mexico*, Nueva York, 23 de noviembre.
- Hoogvelt, A. (1997): *Globalization and the Post-colonial World: The New Political Economy of Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ietto-Gilles, G., M. Meschi y R. Simonetti (2000): Cross-border mergers and acquisitions, en F. Chesnais, G. Ietto-Gilles y R. Simonetti (comps.), *European Integration and Global Corporate Strategies*, Londres, Routledge.
- Jayawardena, Ch. (comp.) (2005): *Caribbean Tourism. Visions, Missions and Challenges*, Kingston, Ian Randle Publishers.
- Korten, D.C. (1995): *When Corporations Rule the World*, Hartford, Kumarian Press.
- Krasnow, D. (2002): The Cuban national telemedicine program, *Telemedicine Journal and e-Health*, vol. 8, N° 2, New Rochelle, Mary Ann Liebert.
- Lancaster, J. (2004): Surgeries, side trips for India's tourists, *The Washington Post*, Washington, D.C.
- Ledogar, R.J. (1975): *Hungry for Profits*, Nueva York, IDOC/North America.
- Lunn, E. (2006): New rush to foreign hospitals, *Financial Times*, 19 de febrero.
- Maheu, M., P. Whitten y A. Allen (2001): *E-health, Telehealth, and Telemedicine: A Guide to Startup and Success*, Nueva York, Jossey-Bass.
- Mandil, S.H. (1998): Telehealth: what is it? Will it propel cross-border trade in health services, en S. Zarilli y C. Kinnon (comps.), *International Trade in Health Services*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Maurer, A. y P. Chauvet (2002): The magnitude of flows of global trade in services, en B. Hoekman, A. Mattoo y Ph. English (comps.), *Development, Trade and the WTO. A Handbook*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mejia, A., H. Pizurki y E. Royston (1979): *Physician and Nurse Migration: Analysis and Policy*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Naciones Unidas (1994): *Liberalizing International Transactions in Services. A Handbook*, UNCTAD/dtci/7, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.A.11.
- _____ (1998): *World Investment Report, 1998: Trends and Determinants*, UNCTAD/WIR/1998, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.II.D.5.
- _____ (2000): *World Investment Report 2000*, UNCTAD/WIR/2000, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.D.20.
- _____ (2001): *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*, UNCTAD/wir/2001, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.
- Norris, A.C. (2002): *Essentials of Telemedicine and Telecare*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995): *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*, Ginebra.
- _____ (1998): *El comercio electrónico y el papel de la OMC*, Ginebra.
- _____ (2001a): *Overview of Developments in the International Trade Environment*, Ginebra.
- _____ (2001b): *Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPRC y la salud pública*, Ginebra, 20 de noviembre.
- _____ (2003): *Informe sobre el comercio mundial*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002): *Health and the International Economy*, Washington, D.C.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1992): *International Yearbook of Industrial Statistics*, Viena.
- Pear, R. (1998): Higher quotas urged for immigrant technology workers, *New York Times*, Nueva York, 23 de febrero.
- Peterson, P. (1999): *Grey Dawn: How the Coming Age Wave will Transform America and the World*, Nueva York, Times Books.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003): *Informe sobre desarrollo humano, 2003*, Nueva York.
- Prosser, D. (2006): Health tourists sign up for sun, sea and surgery, *The Independent*, Londres, 2 de agosto.
- Robson, W. (2001): *Aging Populations and the Workforce: Challenges for Employers*, Washington, D.C., British-North American Committee.
- Rodriguez-Pose, A. (2002): *The European Union: Economy, Society, and Polity*, Oxford, Oxford University Press.
- Rutter, T. (2001): Job discontent fuels aggressive recruitment of nurses, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 79, N° 12, Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud.
- Sankaranarayanan, D. (2005): Medical tourism is becoming a common form of vacationing, *Health Care Management*, 1-15 de marzo.

- Seacole, M. (1988): *Wonderful Adventures of Mrs. Seacole in Many Lands*, Nueva York, Oxford University Press.
- Secretaría de la CARICOM (2006): *Report of the Caribbean Commission on Health and Development*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud/Georgetown.
- Smith, R., C. Blouin y N. Drager (2006): Trade in Health Services and the GATS: What Next?, en Ch. Blouin, N. Drager y R. Smith (comps.), *International Trade in Health Services and the GATS: Current Issues and Debates*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stalker, P. (2001): *The No-nonsense Guide to International Migration*, Londres, Verso.
- Stilwell, B., K. Diallo y otros (2004): Migration of health-care workers from developing countries: strategic approaches to its management. *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 82, N° 8, Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud.
- Stopford, J. y S. Strange (1991): *Rival States, Rival Firms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stowe England, R. (2002a): *Global Aging and Financial Markets. Hard Landing Ahead?*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- (2002b): *The Fiscal Challenge of an Aging Industrial World*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- Strange, S. (1996): *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Taylor, F.F. (1993): *To Hell with Paradise. A History of the Jamaican Tourist Industry*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- The Economist* (2001): The health of nations, Londres, 22 de diciembre.
- Tuckman, J. (2005): Cancer patients take their hopes to Tijuana, *Guardian*, Londres, 21 de mayo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1994): *World Investment Report, 1994*, UNCTAD/DTCI/10, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.A.14.
- (1997): *International Trade in Health Services: Difficulties and Opportunities for Developing Countries*, TD/B/COM.1/2, Ginebra, abril.
- Vernon, R. (1998): *In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises*, Cambridge, Harvard University Press.
- Warner, D. (1998): Globalization of medical care, en S. Zarrilli y C. Kinnon (comps.), *International Trade in Health Services. A Development Perspective*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Wattenburg, B.J. (2004): *Fewer: How the New Demography of Depopulation Will Shape Our Future*, Chicago, Ivan R. Dee.
- Williams, M. (2003): *Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System. A Handbook for Policy-makers and Other Stakeholders*, Londres, Commonwealth Secretariat.
- Woodward, D., N. Drager y otros (2002): Globalization, global public goods and health, en N. Drager y C. Vieira (comps.), *Trade in Health Services: Global, Regional and Country Perspectives*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Worldwide nursing shortage has reached crisis proportions (2002): junio. Disponible en www.scienceblob.com/community
- Zarrilli, S. y C. Kinnon (1998): *International Trade in Health Services. A Development Perspective*, Ginebra, Naciones Unidas.

PALABRAS CLAVE

Seguridad social
Pensiones
Aportaciones de pensiones
Costos
Financiación
Reforma administrativa
Aspectos económicos
Aspectos demográficos
Caribe

La protección social en el Caribe de habla inglesa

Oliver Paddison

En los últimos años los asuntos relacionados con la protección social, y sobre todo los sistemas de pensiones, se han convertido en temas importantes de la agenda económica y política de países desarrollados y en desarrollo, a medida que en las proyecciones demográficas aparece amenazada la sostenibilidad financiera de muchos de los planes de pensiones vigentes. Sin embargo, en el Caribe estos sistemas aún no han sufrido reforma de fondo alguna. Es posible que esto obedezca en parte a la poca investigación existente sobre el tema, por lo cual las autoridades no han dispuesto de estudios acerca de cómo abordar el problema de la protección social en un entorno con las características geográficas y geoclimáticas de la región. Este trabajo busca llenar ese vacío, poniendo de relieve el estado actual de los sistemas públicos de pensiones en el Caribe, su desempeño reciente y los desafíos que les aguardan, y proponer vías para avanzar.

Oliver Paddison
División de Análisis de Políticas
de Desarrollo,
Departamento de Asuntos
Económicos y Sociales,
Naciones Unidas
✉ paddison@un.org

I

Introducción

Los sistemas de protección social constituyen una base fundamental de la sociedad. Puesto que el consumo de las personas continúa después de la jubilación y, sobre todo, porque tras jubilarse quizás haya que afrontar gastos considerables en tratamientos médicos y otras formas de atención de la salud, se hace imperativo ahorrar durante la vida activa. Sin embargo, es poco probable que las personas acumulen de manera preventiva un volumen de ahorro suficiente durante su vida laboral. Algunas tal vez carezcan de la capacidad de actuar con previsión perfecta y por ello no tomen conciencia cabal de la necesidad de apartar suficientes recursos mientras están trabajando. Otras quizás se nieguen a sabiendas a tomar medidas precautorias, ya que planean aprovechar la benevolencia gratuita del Estado, suponiendo que no se las dejará libradas a sus propios recursos en la vejez. Además de quienes recurren a estos argumentos que trasuntan miopía y riesgo moral, hay muchas personas que sencillamente no pueden ahorrar durante su vida activa debido, por ejemplo, a sus bajos ingresos, a la falta de acceso a mecanismos de ahorro, o al impacto negativo de acontecimientos externos que pueden haber barrido con todo ahorro acumulado.¹ Siendo así, en general se acepta que los gobiernos deben establecer algún sistema de seguro social obligatorio. Por estos motivos, los sistemas de protección social fueron diseñados para otorgar cobertura en caso de enfermedad, discapacidad, vejez, maternidad y otras contingencias.

Los sistemas de protección social todavía conservan esas funciones fundamentales, pero con el tiempo también se les ha reconocido como instrumentos adecuados para redistribuir el ingreso entre los grupos de ingreso más alto y los de ingreso más bajo.² A pesar del éxito inicial, los sistemas de reparto, en los cuales los gastos corrientes

se financian con las contribuciones corrientes, han sido objeto de un exhaustivo examen en los últimos años, dado que su sostenibilidad financiera es incierta, según indican las proyecciones demográficas. En particular, mientras que la esperanza de vida al nacer está aumentando en la mayor parte del mundo gracias al mejor acceso a los servicios de salud y los adelantos de la ciencia médica, los cambios de las pautas de conducta laborales no han cambiado a la par. En consecuencia, la porción de la vida que corresponde a la etapa de jubilación se ha acrecentado en relación con la correspondiente a la vida activa. Por esto y por la disminución de la fecundidad, muchos planes públicos de protección social corren el riesgo de sufrir un desequilibrio.³

Mientras el debate sobre la reforma de los sistemas de pensiones se está intensificando en muchos países, son numerosos los que ya han llevado a cabo reformas considerables. En América Latina, por ejemplo, 13 países han sancionado (o están en vías de sancionar) reformas estructurales que han consistido en reemplazar el sistema de reparto por uno de capitalización (como en Chile, la República Dominicana, El Salvador y México) o bien en introducir un sistema de capitalización en forma paralela al de reparto (como en Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay).^{4,5} En el Caribe de habla inglesa, en cambio, en general no se han hecho reformas de importancia.

Una de las razones puede ser que, pese a la avalancha de investigaciones sobre los aspectos económicos de las pensiones que ha habido en los últimos treinta años, las conclusiones y las recomendaciones de política son de utilidad limitada para esta región de características geográficas y geoclimáticas peculiares, expuesta a desastres naturales y constituida íntegramente por pequeños Estados insulares en desarrollo.

□ Este estudio fue elaborado durante el período en que el autor trabajaba en la sede subregional de la CEPAL para el Caribe (Puerto España, Trinidad y Tabago). Se agradecen los comentarios y sugerencias de un evaluador anónimo.

¹ Esto sucede principalmente en muchas economías rurales en desarrollo donde la riqueza es especialmente vulnerable a los desastres naturales, por ejemplo, en aquellas dedicadas a la ganadería.

² Si bien la expresión 'protección social' se suele referir a las prestaciones otorgadas para la vejez y en casos de enfermedad y discapacidad, en este artículo se aborda únicamente la función de proveer pensiones. Por esta razón, la expresión 'protección social' se refiere aquí a sistemas o planes de pensiones, a menos que se indique otra cosa. Ambas expresiones se usarán de manera indistinta.

³ La diferencia entre sistemas de pensiones públicos y privados se analizará más adelante.

⁴ En un plan de capitalización, el ingreso por concepto de contribuciones se invierte, de manera tal que cada generación financia casi por completo sus propias pensiones.

⁵ Véase Gill, Packard y Yermo (2005). Obsérvese también que con la introducción de una reforma estructural no siempre se solucionan los problemas de sostenibilidad, como lo están descubriendo muchos países de América Latina.

No obstante, la reforma de la protección social es especialmente necesaria en el Caribe porque allí puede reportar grandes beneficios. Si bien los sistemas nacionales de pensiones constituyen una parte importante de las respectivas economías, el hecho de que cada Estado caribeño tenga su propio plan limita las posibilidades de aprovechar las economías de escala. Más importante aún es que si bien la legislación actual restringe (en distintos grados) la inversión internacional de los fondos de reserva, la inversión conjunta en el extranjero podría reducir considerablemente los costos y fortalecer los sistemas de pensiones mediante una mayor diversificación. Aunque ya ha habido coordinación entre sistemas, lo que ha aumentado la

portabilidad de las pensiones dentro de la región, si se quiere dar nuevo impulso a la integración regional es preciso reducir las restricciones a la movilidad de la mano de obra.

En este trabajo se procura ofrecer un panorama general de la protección social en el Caribe, para lo cual se presenta la estructura de los sistemas de protección social y se evalúan tanto sus resultados como las medidas de reforma adoptadas en cada caso. En la sección II siguiente se describe el estado actual de la protección social en la región analizada, en la sección III se reseñan los desafíos que enfrenta la protección social, en la sección IV se analizan opciones en materia de reforma y en la sección V se exponen las conclusiones.

II

Protección social en el Caribe

La protección social no es un fenómeno nuevo en el Caribe.⁶ Tras haberse extendido inicialmente desde Gran Bretaña en forma de fondos de previsión, la mayoría de los sistemas nacionales de protección social se implantaron poco después de la independencia.⁷ Si bien solo Antigua y Barbuda y también Dominica establecieron sistemas nacionales de protección social antes de la independencia, el sistema nacional de protección social más antiguo de la región se puso en práctica en Jamaica en 1966, en tanto que los más nuevos fueron establecidos en 1987 en Saint Kitts y Nevis y en San Vicente y las Granadinas.

Sin embargo, en general los sistemas de protección social en el Caribe no se han modificado en gran medida desde entonces. Salvo cambios de parámetros efectuados a intervalos irregulares no se ha efectuado reforma real alguna y hay pocos indicios de que se esté estudiando una reforma importante, debido a di-

versos factores que se examinarán en este estudio. Un motivo de la falta de interés por reformar los sistemas de pensiones en la región puede ser que, por haberse establecido hace relativamente poco tiempo, los planes nacionales de seguros aún no han alcanzado la etapa de madurez. Esto se refleja en la baja tasa de dependencia ancianos/personas activas y en los reducidos pagos de la protección social, que ascienden en promedio al 2% del PIB en la región (tasa significativamente inferior a la de otras regiones). Además, a lo largo de los años todos los sistemas han logrado acumular reservas bastante cuantiosas, que equivalen a aproximadamente el 19% del PIB regional y que en algunos países llegan a ser de hasta el 30% del PIB nacional.

Con todo, dichas reservas deberían considerarse como una oportunidad para enfrentar el problema de la sostenibilidad de la protección social antes de que este se agrave.

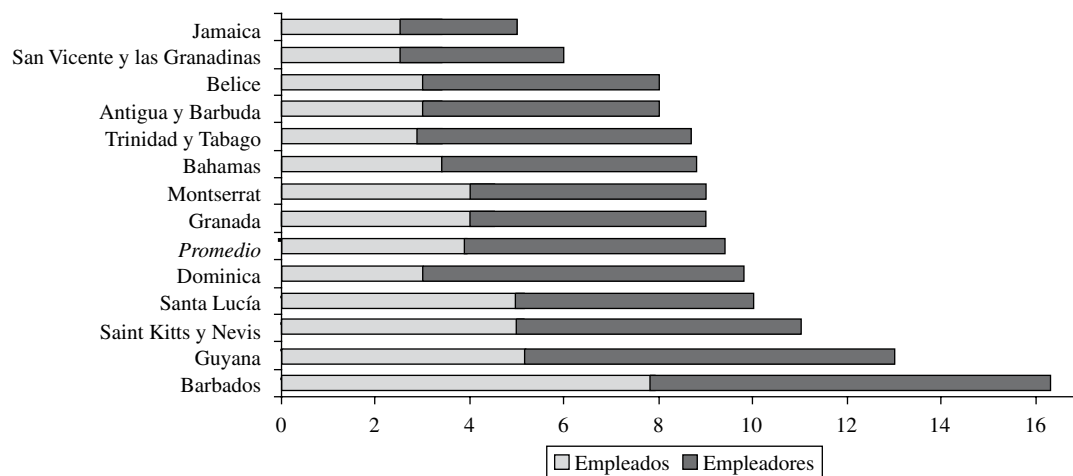
Para entender estos desafíos hay que saber cómo funciona la protección social en la región y qué parámetros determinan sus resultados. Habida cuenta del número de países involucrados, el análisis de los sistemas de los Estados miembros en su conjunto siempre implicará sacrificar detalles. Sin mucha pérdida de generalidad, en esta sección se presenta un panorama global de la protección social en el Caribe y se explica cómo están estructurados los sistemas de pensiones, qué contribuciones se imponen y cómo se calculan las prestaciones. También se consignan los costos en que

⁶ En este trabajo se entiende por "el Caribe" o "la región" el conjunto de los miembros de habla inglesa del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) más Suriname; se excluyen los miembros asociados, a menos que se indique otra cosa. Los miembros plenos son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

⁷ A fines de los años 1960 y comienzos de los años 1970 se establecieron diversos regímenes de protección social basados en las ocupaciones, que cubrían algunos sectores de las economías. Más adelante fueron reemplazados por los sistemas nacionales de protección creados recientemente.

GRÁFICO 1

El Caribe: tasa de contribución a la protección social, 2003
(Porcentajes)



Fuente: datos oficiales.

están incurriendo las juntas nacionales de protección social y se describe cómo se invierten en la actualidad los excedentes.

1. Contribuciones y prestaciones

a) Contribuciones

Todos los esquemas públicos de protección social en la región son sistemas de reparto con prestaciones definidas.⁸ Se caracterizan por establecer parámetros relativos a la manera en que se generan los ingresos y se calculan las prestaciones (pensiones). Los dos principales parámetros que definen la generación de ingresos de los fondos de pensiones son la tasa de contribución y el tope al salario imponible (el nivel salarial por encima del cual ya no se imponen contribuciones).

Las prestaciones se financian con las contribuciones de empleados y empleadores expresadas como porcentaje de los salarios de los empleados. En el Caribe estas tasas son en promedio de 4% y 6,8%, respectivamente. Sin embargo, varían mucho de un país a otro (gráfico 1): las tasas más altas para empleados y empleadores corres-

ponden a Barbados (7,75% y 8,5%, respectivamente) y las más bajas a Jamaica (2,5% para unos y otros).⁹

Además de variar las tasas de contribución, también varían mucho los topes a los salarios imponibles, que oscilan entre un promedio de 1,2 veces los salarios medios imponibles en Trinidad y Tabago y 3,4 veces en Santa Lucía.¹⁰ En general, no hay un tope salarial 'ideal' para las contribuciones; es más, varios países han eliminado toda clase de topes en los últimos procesos de reforma.¹¹ La ventaja de fijar un tope salarial elevado consiste en que serán menos las personas que deberán ahorrar por su cuenta para aminorar los altibajos de su consumo a lo largo de la vida ante el aumento de la porción de sus ingresos que queda por encima del tope y que, por lo tanto, no es imponible. En tales casos, los mercados de capital bien desarrollados o los regímenes de pensiones de carácter ocupacional y con una base amplia pueden cubrir la brecha y evitar las fuertes variaciones del

⁸ En los planes de prestaciones definidas, las contribuciones son endógenas al sistema y varían para equilibrar el presupuesto de pensiones, puesto que las prestaciones son definidas *a priori*. En cambio, en los planes de contribuciones definidas las prestaciones son determinadas en forma endógena por las contribuciones.

⁹ Sin embargo, estas tasas son relativamente más bajas que las impuestas en los sistemas obligatorios de América Latina, las que van desde el 2,75% en Argentina al 12,27% en Uruguay (Gill, Packard y Yermo, 2005).

¹⁰ Para tener un denominador común, los topes de ingresos se han normalizado utilizando los salarios medios imponibles en lugar de los salarios medios nacionales, para los que no se dispone de datos en la mayoría de los países.

¹¹ En varios países de Europa central y oriental (como la República Checa, Estonia, Eslovenia) no existen topes para las contribuciones a los planes de pensiones (Unión Europea 2002). Tampoco existen en Portugal, Austria y Finlandia (Unión Europea 2006).

consumo que se producen cuando los topes son bajos. Sin embargo, la disponibilidad de unos y otros en el Caribe es limitada, lo que refuerza los argumentos en favor de topes más altos.

Además, salvo Guyana, todos los Estados miembros ajustan sus topes según las circunstancias, en lugar de valerse de un mecanismo automático.¹² Asimismo, los ajustes se efectúan a intervalos infrecuentes: así, el tope salarial solo se ha ajustado dos veces en tres decenios en Bahamas, tres veces en dos décadas en las Islas Vírgenes Británicas, y en las Islas Turcas y Caicos no ha subido desde la creación del esquema de pensiones en 1992. En consecuencia, cuando se producen aumentos, suelen ser considerables, como lo ilustra el caso de Belice: en 2001 el tope de ingresos imponibles se elevó por primera vez desde que se estableció el sistema en 1979, y pasó de 130 a 320 dólares de Belice por semana. Este tope aún no se considera lo suficientemente alto, de modo que el gobierno está estudiando la posibilidad de llevarlo a 640 dólares de Belice por semana en el futuro cercano, de conformidad con lo recomendado en la sexta revisión actuarial del esquema de protección social (Montas, 2003). Es preciso fijar topes adecuados, principalmente porque de ser bajos conspiran contra la progresividad de los planes, ya que las personas de ingresos altos solo pagan una contribución baja en relación con sus ingresos.

b) *Prestaciones*

Las prestaciones de la protección social son en gran medida de naturaleza uniforme en toda la región. En principio, son prestaciones por enfermedad, maternidad, jubilación, invalidez, así como también pensiones por sobrevivencia y asignaciones mortuorias. Mientras que varios países ofrecen prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (como pensiones por discapacidad, prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y cobertura de gastos médicos), únicamente Barbados otorga indemnizaciones por desempleo. Sin embargo, como ya se señaló, en el presente estudio el análisis de la protección social se limita a la función de los sistemas de pensiones.

El objetivo primordial de tales sistemas en la región es el de mantener un ingreso en la vejez y la discapacidad. Esto se confirma por el hecho de que todos los planes

de reparto de la región son proporcionales a los ingresos y, por lo tanto, se basan en el principio de protección social de mantener las mismas condiciones durante la vejez. Sin embargo, la eficacia de los sistemas destinados a asegurar ingresos a las personas mayores varía dentro de la región, especialmente respecto al número de personas que perciben jubilaciones. Así, se estima que la proporción de personas mayores de 65 años que reciben jubilaciones oscila entre un mínimo de 19% en Santa Lucía y un máximo de 85% en Barbados; en las economías más grandes, como Jamaica, Bahamas y Trinidad y Tabago, los porcentajes respectivos son aproximadamente de 38,6%, 53% y 56,8%.¹³ Uno de los factores que explican la baja cobertura en algunos países es el hecho de que las tasas de cumplimiento en materia de contribuciones en el caso de los trabajadores independientes son bajas y el sector informal de muchas economías es bastante grande. Además, la elevada tasa de desempleo y el hecho de que todos los sistemas sean de reparto y financiados por contribuciones, implica que muchas personas que llegan a la vejez tal vez no reúnan los requisitos para pensionarse. Sin embargo, las cifras revelan que la cobertura ha ido aumentando paulatinamente, aunque a un ritmo moderado (por ejemplo, en el año 2000 la cobertura en Bahamas y Santa Lucía fue de 45,2% y 15,9%, respectivamente).

La generosidad de los sistemas basados en los ingresos se mide por la tasa de sustitución de ingresos al jubilar. La posición de los distintos países frente a esta tasa es bastante uniforme, aunque las reglas sobre la acumulación individual varían en alguna medida de un país a otro: en la mayoría de los planes de pensiones la tasa de sustitución es del 30% de las contribuciones efectuadas en aproximadamente 10 años (más precisamente, en 500 semanas). Antigua y Barbuda exhiben la tasa de reemplazo más baja, del 25%, y Barbados la más generosa, del orden del 40%. En general, en todos los sistemas de la región las tasas de sustitución aumentan relativamente más en los primeros años de contribución que en los últimos. Después de un período de contribución de 30 años (1.500 semanas) llegan a entre el 50% y el 55%; los extremos se registran en Barbados (60%) y Antigua y Barbuda (45%). En lo que se refiere a las tasas máximas de reemplazo, Dominica tiene la tasa más alta

¹² En Guyana el tope a los ingresos imponibles (y las pensiones) se ajusta de acuerdo con la variación del salario mínimo del sector público.

¹³ En este caso la cobertura mide el número de prestaciones de larga duración otorgadas (excluidas las prestaciones por sobrevivencia y por discapacidad) en relación con el tamaño de la población de más de 65 años. En los países donde la edad de jubilación es inferior a los 65 años, como Santa Lucía (véase el cuadro 1), la cobertura del grupo etario pertinente real será necesariamente menor.

CUADRO 1

El Caribe: estadísticas de la protección social, 2003

	Ingresos máximos imponibles	Relación pensiones/salarios medios imponibles		Tasa de sustitución de los ingresos al jubilar (%) (Después de ... años)			Contribución mínima Nº de semanas	Edad de jubilación	
		Media (%)	Mínima (%)	10	30	Máxima		Normal	Anticipada
Columna		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Anguilla	2,02	30,6	26,3	30	50	60	250	65	...
Antigua y Barbuda	1,88	22,2	6,3	25	45	50	350	60	...
Bahamas	1,36	25,4	16,0	30	55	60	150	65	60
Barbados	2,09	49,0	30,6	40	60	60	500	65	63
Belice	1,52	25,3	22,4	30	55	60	500	65	60
Islas Vírgenes Británicas	1,42	21,4	7,5	30	50	60	500	65	...
Dominica	3,15	28,3	6,8	30	55	70	500	60	...
Granada	2,07	24,5	12,0	30	50	60	400 ^a	60	...
Guyana	2,1	28,5	27,3	40 ^b	55	60	750	60	...
Jamaica				^c			494	70 ^d	65 ^d
Montserrat	1,26	17,1	8,4	30	50	60	350 ^e	60	...
Saint Kitts y Nevis	3,07	28,4	11,8	30	55	60	500	62	...
Santa Lucía	3,41	39,0	13,7		58	60	576 ^f	61	60
San Vicente y las Granadinas	3,08	29,9	19,4	30	50	60	325 ^e	60	...
Trinidad y Tabago	1,25	37,0	37,0	^g			750	65	60
Islas Turcas y Caicos	1,69	19,0	14,1	30	55	60	500	65	60
<i>Promedios</i>	2,1	27,0	17,3	33,5	53,1	60	432	63	61

Fuente: datos oficiales y Osborne (2004).

^a Con aumento a 500 en 2008.

^b Después de 15 años.

^c Pensiones basadas en una tasa uniforme más una proporción relacionada con los ingresos.

^d Cinco años menos en el caso de las mujeres.

^e Con aumento a 500 en etapas anuales de 25.

^f 144 meses, con aumentos de 12 meses cada tres años hasta llegar a 180 el 1º de enero del 2012.

^g Pensiones basadas en un grupo promedio con contribuciones a lo largo de toda su vida activa (método de ingresos durante la vida activa, sin indexación).

que puede lograrse, del 70%, y Antigua y Barbuda tiene el límite máximo más bajo, del 50% (cuadro 1).

Son discutibles los méritos de un aumento no lineal de la tasa de sustitución. Por ejemplo, es útil en las etapas iniciales de un plan de pensiones, ya que permite a los miembros reunir rápidamente las condiciones para obtener una pensión más alta. En tal caso, una vez establecido, el plan puede ser de gran utilidad para los trabajadores de más edad. Sin embargo, en general una fórmula más lineal de cálculo de las prestaciones reducirá el costo total de las jubilaciones, puesto que los que se jubilen antes recibirán prestaciones más bajas. Al respecto, en Belice se está pensando en reemplazar la fórmula actual —un aumento del 3% durante los primeros 10 años de contribución al plan, seguido de un aumento anual del 2% durante los cinco años siguientes y de 1% cada año posterior—, por un aumento anual uniforme del 1,5% de la tasa de reemplazo hasta un máximo de 60%, que se

alcanzaría después de 40 años de contribuciones (Montas, 2003). En la revisión actuarial del 2003 correspondiente a Santa Lucía también se recomendó modificar la tasa de acumulación de las pensiones, de modo de tornarla más paulatina que en la actualidad.

Las tasas de sustitución representan tan solo uno de los aspectos del cálculo de las pensiones. Otros son los ingresos medios imponibles a los que se aplican estas tasas, la forma en que esos ingresos se calculan y los requisitos para pensionarse.

Los ingresos medios imponibles por lo general se calculan tomando el promedio de los mejores 3 a 5 años de los últimos 10 a 15 años de trabajo de cada persona.¹⁴

¹⁴ Las excepciones son Barbados, Trinidad y Tabago y Jamaica. En Trinidad y Tabago las pensiones se basan en el promedio de ingresos obtenidos durante la vida activa según 'clases de ingresos' (grupos

Sin embargo, es probable que calcular las prestaciones de esa manera, en lugar de basar los pagos de pensiones en un historial completo de ingresos, contribuya a la regresividad del plan, pues favorece a los trabajadores más calificados que se incorporan más tarde a la fuerza de trabajo pero a la vez perciben salarios más altos y crecientes que los trabajadores menos calificados, cuyos ingresos son relativamente uniformes. Por ejemplo, en Bahamas se está estudiando la posibilidad de pasar a un sistema en el que se reemplace la fórmula de cálculo de las pensiones según la remuneración media de los últimos tres años, por uno en el cual las pensiones se basen en un sistema de ingresos indexados obtenidos durante la vida activa, con una tasa anual de acumulación del 1,5%.

c) *Requisitos para jubilarse*

En todos los Estados miembros la edad normal de jubilación varía entre los 60 y los 65 años, salvo en Jamaica, donde la edad normal de jubilación (de los hombres) se ha fijado en los 70 años. Aunque no existen requisitos de residencia o ciudadanía para obtener una pensión, sí se exige un número mínimo de contribuciones. Muchos países han fijado en 500 semanas el número mínimo necesario para obtener una pensión completa. En Santa Lucía los trabajadores deben hacer contribuciones durante 12 años (144 meses). En Guyana y en Trinidad y Tabago se requiere haber efectuado aportes, como mínimo, durante 15 años (750 semanas de contribuciones) para poder recibir una pensión. En cambio, en Montserrat y en San Vicente y las Granadinas solo se exigen 7 años y 6,5 años, respectivamente; en Anguilla se requieren apenas cinco años, y en Bahamas, para tener derecho a pensión tan solo se necesitan tres años (150 semanas) de contribuciones al plan nacional de pensiones, con una tasa de reemplazo del 15% de los ingresos medios imponibles.

En general, a los trabajadores que no reúnen el número mínimo exigido de contribuciones se les garantiza una pensión mínima, la que varía considerablemente en toda la región: entre el 6% de los salarios medios imponibles en Antigua y Barbuda y el 31% en Barbados (cuadro 1).

de ingresos); en Barbados las pensiones tienen dos niveles, con una pensión 'básica' igual al 40% de los ingresos medios imponibles (sobre la base de los mejores cinco años de remuneración) y una pensión complementaria igual al 1% del total de ingresos semanales imponibles representados por las contribuciones que exceden de las primeras 500 semanas; Jamaica también tiene un sistema de dos niveles.

Varios países de la región han tomado medidas para abordar el hecho de que un número relativamente pequeño de contribuciones baste para acceder a una pensión. Este asunto es importante, no solo porque en un entorno cada vez más globalizado la movilidad de la mano de obra va en aumento, sino también porque, con el tiempo, el Mercado Económico Único del Caribe permitirá la libre movilidad dentro de la región, lo que podría conducir a que los trabajadores "vitriearan pensiones" antes de elegir lugar de trabajo. En este sentido, en Montserrat y San Vicente y las Granadinas se está elevando anualmente el número exigido de contribuciones semanales —de 25 por vez—, para llegar a un total de 500. En Granada el número exigido se elevará a 500 para el año 2008 y en Santa Lucía se están agregando 12 meses cada tres años a fin de alcanzar un total de 180 meses de contribuciones en el año 2012. En otros Estados miembros ya se ha empezado a estudiar cómo encarar este problema. En Bahamas, la Comisión de reforma de la protección social ha recomendado que el número de contribuciones semanales se incremente anualmente —50 por vez— hasta que el número exigido se ajuste más al vigente en la región, es decir, hasta que se llegue a las 500 contribuciones.

2. Costos e inversiones

El éxito de los planes de protección social puede medirse atendiendo a varios aspectos. Un aspecto importante es el costo de administración del plan, que abarca, por ejemplo, el financiamiento de las instituciones administradoras, el pago de los salarios de su personal, el mantenimiento de las instalaciones y la prestación de los servicios que se esperan de las instituciones.

Dentro de la región, los costos de operación difieren considerablemente. En promedio ascienden al 18% del ingreso de los sistemas de pensiones por concepto de contribuciones, pero por país revelan una variación significativa, siendo el porcentaje más elevado el de Montserrat (41%) y el más bajo el de Barbados (6%). En general, la cuarta parte de los países de la muestra registra más de una desviación típica de la media. Es más, mientras que solo Barbados y Trinidad y Tabago tienen gastos de operación inferiores al 10% del ingreso por concepto de contribuciones, en Anguilla, Belice, Montserrat y las Islas Turcas y Caicos esos gastos superan el 20% (cuadro 2).

Este nivel de costos es evidentemente demasiado alto para los planes de reparto y también si se le compara, por ejemplo, con el de 0,5%, aproximadamente, que corresponde al ingreso por concepto de contribuciones

CUADRO 2

**El Caribe: gastos administrativos como porcentaje del ingreso
de los fondos de pensiones por concepto de contribuciones, 2003**

País	Gastos (%)	País	Gastos (%)
Anguilla ^a	22,8	Guyana	15,8
Antigua y Barbuda ^a	17,7	Jamaica	13,0
Bahamas	19,9	Montserrat ^a	48,8
Barbados	6,1	Saint Kitts y Nevis ^a	14,6
Belice	30,5	Santa Lucía	13,3
Islas Vírgenes Británicas ^a	11,9	San Vicente y las Granadinas ^a	16,7
Dominica ^a	16,7	Trinidad y Tabago ^a	7,1
Granada ^a	12,4	Islas Turcas y Caicos	21,1

Fuente: datos oficiales y Osborne (2004).

^a Las cifras corresponden al año 2005.

del plan de reparto administrado por el sector público en los Estados Unidos.¹⁵ No es de sorprender que las características geográficas de la región influyan en los gastos generales de operación: el coeficiente de correlación entre la población de cada país y los gastos operativos del plan de protección social es significativo y negativo (-0,47), lo que indica que los sistemas de protección social no tienen capacidad para aprovechar las economías de escala. En especial, las economías insulares, como Bahamas y las Islas Turcas y Caicos, exhiben costos proporcionalmente más altos.¹⁶ Indudablemente, los costos son altos debido a la incapacidad para aprovechar las economías de escala.

a) *Excedentes*

Con todo, los sistemas de protección social otorgan pensiones a más de 250.000 de los 6.500.000 habitantes de la región. El total de contribuciones a los planes fue de aproximadamente 650 millones de dólares, suma muy superior a los 450 millones pagados por estos sistemas en pensiones y otras prestaciones en el 2003 y que se tradujo en un aumento de las reservas. Este rasgo, por cierto, ha sido característico de la región caribeña, que a fines del 2003 había acumulado fondos por más de 5.200 millones de dólares: esta suma se aproximaba al 19% del PIB regional, o alrededor del 30,1% del PIB de algunos países. Es más, la posición financiera de los planes de pensiones de la región podía considerarse buena. De hecho, pese a que todos esos planes son de

reparto, las reservas que han acumulado superan a los activos de los planes de capitalización en cada uno de los países de América Latina (excepto Chile). En América Latina los activos ascendieron, en promedio, a alrededor del 13,5% del PIB (Gill, Packard y Yermo, 2005). Asimismo, hoy todos los sistemas de pensiones están acumulando excedentes, lo que es bueno ya que si bien por definición todos son planes de reparto, las reservas acumuladas pueden utilizarse en el futuro para cubrir insuficiencias imprevistas de contribuciones o aumento de los compromisos.

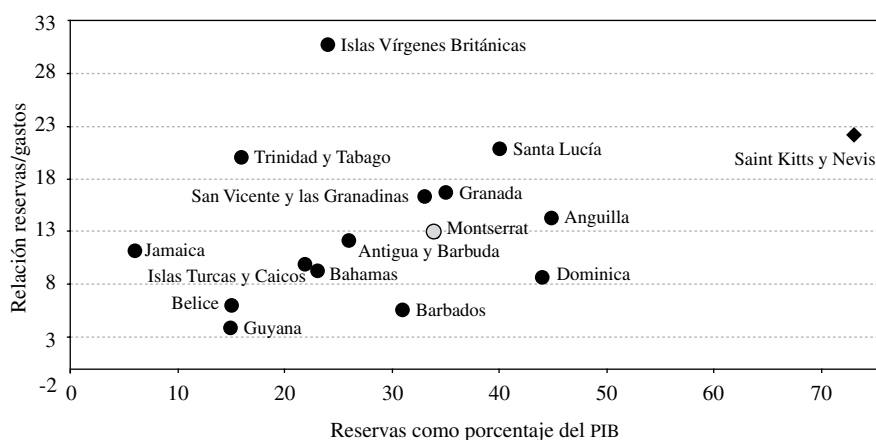
Las reservas tienen una correlación negativa (-0,62) con el tamaño del país. La proporción más baja se observa en Jamaica, en tanto que las reservas representan más de las dos terceras partes del PIB de Saint Kitts y Nevis (gráfico 2). Sin embargo, la magnitud total de las reservas acumuladas no es indicador de la sostenibilidad de un plan desde el punto de vista financiero, puesto que no mide aspecto alguno del desempeño ni señala por cuánto tiempo las reservas podrán cubrir los compromisos. Por ello, un indicador más útil es la relación reservas/gastos, que permite obtener una aproximación de cuántos gastos anuales podrían financiarse con las reservas. Estos valores, como se observa en el gráfico 2, revelan una historia algo diferente, ya que parece no haber una relación directa entre las reservas acumuladas, medidas como porcentaje del PIB, y el monto de gastos anuales que podría cubrirse con ellas. De hecho, en los estudios actuariales se ha señalado la necesidad de tomar medidas para evitar el agotamiento de los fondos. Dada la situación actual, se ha estimado, por ejemplo, que en el 2019 los gastos en Bahamas serán superiores a los ingresos, lo que conducirá al agotamiento del fondo en

¹⁵ Véase Thompson (2001, p. 242).

¹⁶ Sin embargo, al parecer en Belice, economía no insular que no es particularmente pequeña frente a otros países de la región, también se registran costos extraordinariamente altos.

GRÁFICO 2

El Caribe: reservas y relación reservas/gastos, 2003



Fuente: datos oficiales y Osborne (2004).

2029. Asimismo, el fondo de reserva de Belice tal vez se agote un poco antes (en 2025) en las condiciones actuales. De igual manera, se prevé que en 2048 las reservas comenzarán a disminuir en Santa Lucía y, según las proyecciones, se agotarán en 2062.¹⁷

b) *Inversiones de cartera*

Una gran proporción de las reservas acumuladas se invierte (89% en promedio). Antigua y Barbuda es el único país donde la tasa de inversión, de 44%, es inferior al 75%.¹⁸ En consecuencia, la gestión de la cartera es un aspecto importante de los planes regionales de protección social y debe analizarse detenidamente.

La gestión de la cartera de los diversos planes en el último decenio no ha sido sobresaliente: la rentabilidad media real fue de alrededor de 3,8%, si bien en los últimos cinco años aumentó ligeramente hasta situarse cerca del 4,2%. Belice y Jamaica obtuvieron resultados considerablemente mejores que el promedio: en Belice el rendimiento en 10 años y 5 años fue del 7,4% y 7,5%, respectivamente, y en Jamaica el rendimiento en cinco años ascendió al 9,8%. El desempeño de Antigua y Barbuda, Anguilla y las Islas Turcas y Caicos fue significativamente inferior al promedio: el rendimiento de Antigua en 10 y 5 años fue de 0,8% y 1,5%, respectivamente, el de las Islas Turcas y Caicos

fue de 1,6% y de 0,9%, y el de Anguilla en 5 años fue de 1,5% (cuadro 3).¹⁹

Una de las razones de dicho desempeño deficiente es, sin lugar a dudas, la manera en que se asignan estas inversiones. Aproximadamente la mitad del total de reservas se invierte en títulos de renta fija (como préstamos y bonos) y la tercera parte en depósitos a plazo fijo. Se trata de instrumentos de inversión que históricamente son bastante estables, pero también de bajo rendimiento. En total, sólo el 11% de las reservas se invierte en acciones y el 4% en bienes inmuebles (porcentajes correspondientes a fines de 2003).

La mayoría de los países tiene carteras con un marcado sesgo hacia las inversiones locales. En verdad, solo los territorios no independientes (Anguilla, Islas Vírgenes Británicas, Montserrat y las Islas Turcas y Caicos) tienen más del 5% de sus activos invertidos en el extranjero. En las Islas Vírgenes Británicas, esa proporción es de más de las dos terceras partes del total de inversiones y en las Islas Turcas y Caicos supera las tres cuartas partes. Seis países han hecho exclusivamente inversiones nacionales, entre ellos las economías más grandes: Trinidad y Tabago, Jamaica, Bahamas y Belice. Sólo siete países han realizado inversiones regionales, que en cada caso fueron inferiores al 10% del total de inversiones, salvo en el caso de San

¹⁷ Véase National Insurance Board of the Bahamas (2001), Montas (2003) y OIT (2005).

¹⁸ Sin embargo, esto se debe al monto considerable de deudas por cobrar, que asciende a la mitad del total de activos.

¹⁹ Los rendimientos se estiman 'considerablemente peores o mejores' si registran más de una desviación estándar por debajo o por encima, respectivamente, del promedio regional.

CUADRO 3

El Caribe: inversiones de cartera, 2003

	Rentabilidad real, 10 años (%)	Rentabilidad real, 5 años (%)	Inversiones como % de las reservas
Anguilla	2,50	1,50	91,80
Antigua y Barbuda	0,80	1,50	44,40
Bahamas	4,80	4,00	92,40
Barbados	5,20	5,20	82,40
Belice	7,40	7,50	94,50
Islas Vírgenes Británicas	2,20	2,80	92,80
Dominica	4,70	4,60	77,00
Granada	5,00	4,90	92,10
Guyana	4,80	4,10	95,30
Jamaica	3,50	9,80	95,50
Montserrat	2,40	2,40	96,70
Saint Kitts y Nevis	3,20	4,00	94,90
Santa Lucía	3,80	4,10	96,00
San Vicente y las Granadinas	4,30	5,60	91,60
Trinidad y Tabago	4,70	4,70	93,40
Islas Turcas y Caicos	1,60	0,90	87,50
Promedio no ponderado	3,81	4,23	

Fuente: datos oficiales y Osborne (2004).

Vicente y las Granadinas, donde la quinta parte de las inversiones son regionales.

Las razones de tanta concentración de las carteras de inversiones son fundamentalmente dos. En primer lugar, la legislación de muchos Estados miembros no permite invertir los fondos de la protección social en el extranjero. En un gran número de países se considera que la protección social es un instrumento necesario para suministrar fondos a la economía. Asimismo, son muchos quienes estiman en la región que a las organizaciones de protección social les cabe una importante función en el desarrollo económico: más de la mitad de los encuestados en la Organización de los Estados del

Caribe Oriental (OECO) expusieron esta opinión (Henry, 2004, p. 194). Sin embargo, en el mismo estudio también se concluyó que más del 70% de los encuestados consideró necesario diversificar las carteras mediante inversiones extranjeras y señaló la necesidad de modificar la legislación. En segundo lugar, el citado desequilibrio de las inversiones —sobre todo en lo que respecta a la concentración en depósitos a plazo fijo— obedece también a que los mercados de capital de la región son más bien incipientes: solo existen tres mercados de valores regionales, y en cada uno de ellos se cotizan pocos títulos.²⁰ Por ello, toda diversificación de cartera es una tarea difícil y compleja.

III

Desafíos que encara la protección social en el Caribe

En 1994 el Banco Mundial publicó un informe sobre la protección social que hablaba del “envejecimiento sin crisis” (Banco Mundial, 1994). Esta fue una de las primeras publicaciones de una organización internacional en que se abogaba por una política de pensiones basada en múltiples pilares. En ese informe se propugna el esta-

blecimiento de tres pilares principales para financiar la protección social. El primer pilar se basa en el principio

²⁰ En la Bolsa de Valores del Caribe Oriental cotizan ocho títulos; en las bolsas de valores de Jamaica y de Trinidad y Tabago cotizan, respectivamente, menos de 50 títulos.

de reparto. El segundo pilar es el de capitalización: los trabajadores efectúan contribuciones obligatorias en cuentas personales, estas contribuciones se invierten y con el tiempo se utilizan para financiar las pensiones de esos mismos trabajadores; la participación en este pilar ha de ser obligatoria. Por último, el tercer pilar apunta a promover el ahorro; es, en esencia, similar al segundo, con la única diferencia de que las contribuciones son voluntarias (es decir, este pilar se equipara al ahorro privado).

Si bien el informe señalado no ha estado exento de críticas,²¹ tuvo una profunda influencia en varios países en desarrollo —especialmente de América Latina, donde se ha sancionado un cúmulo de reformas en los últimos dos decenios— y sigue siendo influyente en muchas regiones. En verdad, son cada vez más las economías que están abandonando el plan de reparto tradicional con prestaciones definidas; esto se debe en parte a la dinámica de la población, pero también al hecho de que los planes de reparto aumentan el incentivo para acogerse a jubilación anticipada, lo que contribuye a crear una situación insostenible en términos de financiamiento (Gruber y Wise, 1999).

Sin embargo, esa dinámica parece haber tenido escasos efectos en la agenda de protección social del Caribe: los planes nacionales son representativos del primer pilar únicamente. Si bien todos estos esquemas presentan diferencias en materia de derechos a prestaciones, tasas de contribución y otros parámetros, están diseñados en principio como planes de reparto. En ese sentido no existe un segundo pilar obligatorio en la región ni se observa indicación clara alguna de que se vaya a establecer.

La falta de interés en la reforma puede obedecer a la actual coyuntura demográfica, es decir, al hecho de que las poblaciones son relativamente jóvenes y a que los planes de protección social son recientes. Por lo tanto, los planes nacionales de protección social de la región aún no han alcanzado la etapa de madurez (los planes menos maduros tienen una proporción más alta de miembros activos que de miembros jubilados o con jubilaciones diferidas) y por ende están recibiendo contribuciones más que suficientes para financiar sus obligaciones actuales. Todos ellos se encuentran entonces en condiciones de invertir ('capitalizar') los recursos excedentes.

Aunque en el Caribe el problema del envejecimiento no es tan acuciante como en otras regiones, es menester abordarlo, ya que la experiencia demuestra que cuanto más pronto se aborde, tanto menos penosas

serán las soluciones y tanto menor el costo político de aplicarlas. En verdad, la protección social en la región encara varios desafíos. Algunos de ellos tienen que ver con aspectos de los planes actuales, como la forma de calcular las prestaciones, el bajo número de contribuciones exigidas para acceder a las prestaciones, la falta de ajuste automático de los topes salariales y las tasas de reemplazo de los salarios. Estos retos (que en lo que correspondía se señalaron en la sección anterior) pueden afrontarse cambiando los parámetros y modificando la legislación vigente.

Otros desafíos, sin embargo, revisten más importancia para la protección social y deben analizarse en mayor detalle. Uno se refiere a los mercados de trabajo, y en especial al Mercado Económico Único del Caribe, que a la postre llevará a la libre movilidad de la mano de obra e incidirá en la protección social. Otro es el desempeño general de los mercados de trabajo de la región: en algunos países la tasa de desempleo es alta y persistente, el sector informal está creciendo y se ha generalizado la evasión de las contribuciones a los sistemas de protección social. Estos factores conducirán en definitiva a que una proporción creciente de las personas mayores quede excluida de los beneficios de una pensión, y por lo tanto, deben abordarse.

También es preciso modificar la legislación aplicable a la acumulación de activos de la protección social. En particular, debe analizarse cuidadosamente si las juntas nacionales de inversión pueden invertir en el extranjero. Por ejemplo, las características geográficas y geoclimáticas de la región —integrada por pequeñas economías insulares con bases económicas poco diversificadas y muy proclives a sufrir desastres naturales— pueden ser argumentos a favor de una posición menos restrictiva ante la inversión de fondos en el exterior. Sin embargo, toda liberalización de la legislación pertinente debe ponderarse con cuidado, sopesando tanto los beneficios de aplicarla como los costos del efecto que las salidas de capital tendrían en los balances de las economías en general, y en sus regímenes cambiarios en particular. Estos son algunos de los temas que se abordarán en el resto de esta sección.

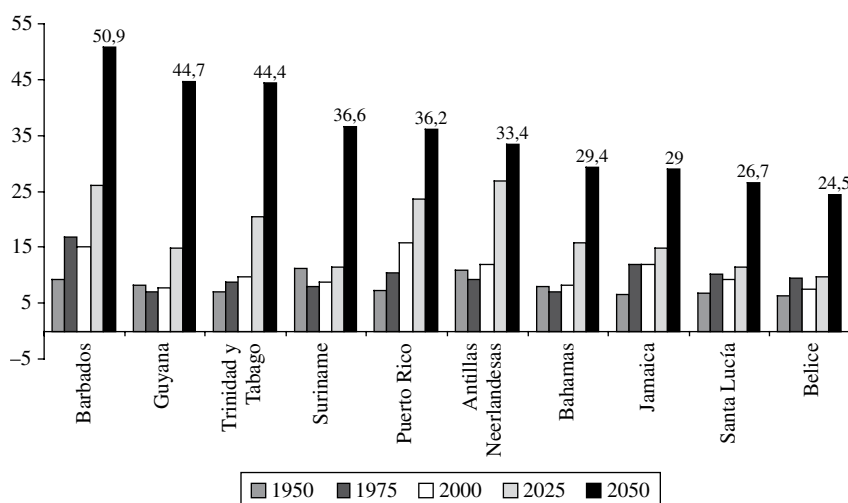
a) *Envejecimiento*

Al igual que en casi todas las regiones, el envejecimiento es un fenómeno que también afecta a las poblaciones del Caribe. La combinación de una mayor esperanza de vida al nacer y la disminución de la fecundidad está modificando la estructura demográfica. Como promedio, en la región la esperanza de vida al nacer aumentó más de 15 años en los decenios de 1980

²¹ Véase, por ejemplo, Orszag y Stiglitz (2001).

GRÁFICO 3

El Caribe (10 países): tasa de dependencia de personas de edad avanzada



Fuente: Naciones Unidas (2002).

CUADRO 4

El Caribe: esperanza de vida al nacer

	2000-2005	2025-2030	2045-2050
Bahamas	69,4	75,7	77,3
Barbados	77,2	79,8	81,4
Belice	74,4	77,5	79,7
Guyana	62,4	64,1	71,2
Jamaica	75,7	79,0	80,8
Antillas Neerlandesas	76,3	79,4	81,0
Puerto Rico	75,6	78,3	80,3
Santa Lucía	73,8	77,2	79,5
Suriname	71,1	75,8	78,6
Trinidad y Tabago	74,8	78,6	80,5
Promedio	73,1	76,5	79,0

Fuente: Naciones Unidas (2002).

y de 1990. Actualmente es de alrededor de 73,1 años,²² y se prevé que llegará aproximadamente a 79 años hacia mediados del siglo XXI (cuadro 4). Para ese entonces, la tasa de crecimiento de la población habrá disminuido al 0,1%, desde el 1,8% observado a mediados del siglo XX y el 1% que se registra actualmente.

Si bien las causas de dicho cambio están documentadas,²³ se justifica efectuar un examen más detenido de las variaciones que se observan. La comparación intrarregional revela que la ‘bomba de tiempo’ que pueden ser las pensiones amaga a algunos Estados miembros más que a otros. Por ejemplo, existe una diferencia significativa entre la esperanza de vida al nacer exhibida por Guyana (62,4 años) y la más alta de la región, registrada en Barbados (77,2 años), diferencia que, se prevé, habrá de reducirse. Sin embargo, a raíz de la disminución de la fecundidad, sumada a la emigración, habrá un aumento considerable de la tasa de dependencia de personas de edad avanzada (gráfico 3).²⁴ Cuanto más alta sea esta tasa, mayor será el número de personas de edad avanzada que la población económicamente activa deberá mantener, es decir, más elevados serán los costos de la protección social. Salvo en las Antillas Neerlandesas, el aumento porcentual se acelerará en todos los países, con un incremento medio de 66% en los primeros 25 años del siglo XXI y del 118% en los 25 años siguientes.

Por lo demás, el incremento de este coeficiente de dependencia tendrá un ritmo cada vez más acelerado durante los próximos cinco decenios. Se estima que

²³ Véase un análisis reciente del envejecimiento de la población del Caribe, en CEPAL (2004).

²⁴ El coeficiente de dependencia de personas de edad avanzada se define como el número de personas de 65 años o más por cada 100 personas de entre 15 y 64 años.

²² Estos datos corresponden a los países de habla inglesa del Caribe para los cuales se dispone de información (véase el cuadro 4).

en la primera mitad del siglo XXI el aumento menor (130%) se dará en Puerto Rico y en Guyana será de casi 500%. Estos incrementos repercutirán en los planes de protección social de la región, ya que una fuerza de trabajo cada vez más pequeña deberá mantener a una proporción cada vez mayor de personas de edad avanzada.

Este último aspecto guarda relación con el estado actual de los mercados de trabajo en el Caribe, puesto que un sistema de protección social que funcione bien necesita de un mercado de trabajo que funcione bien, sobre todo en el caso de los planes de reparto, puesto que en ellos los trabajadores de hoy son responsables de los jubilados actuales.

b) *Mercados de trabajo*

Los mercados de trabajo de la región enfrentan varios problemas. Uno de los más importantes para la protección social es el desempleo (cuadro 5). Otro se vincula con la mayor movilidad de la mano de obra, tanto dentro de la región como fuera de ella.

El desempleo es, sin lugar a dudas, uno de los problemas económicos más graves para los Estados miembros de la región. No se trata solamente de que en muchos de ellos se esté registrando una tasa de desempleo superior al 10%, sino de que el desempleo entre las mujeres es significativamente mayor que entre los hombres, y el desempleo juvenil en general es severo. Así, los datos disponibles sobre Barbados, Belice, Jamaica, Santa Lucía

y Trinidad y Tabago revelan que las cohortes más jóvenes de la fuerza de trabajo son las más afectadas: en Santa Lucía y en Jamaica una de cada dos personas de entre 15 y 19 años de edad está desempleada (cuadro 6). Lo mismo ocurre con una de cada cuatro en Barbados y en Belice, y una de cada cinco en Trinidad y Tabago. Además, las cifras revelan que mientras en Barbados más del 60% de los desocupados ha estado sin trabajo durante menos de seis meses y, de hecho, más del 80% ha estado desempleado durante menos de un año, en Santa Lucía más de las tres cuartas partes de los desocupados han estado sin trabajo durante más de un año. En Trinidad y Tabago la proporción correspondiente es cercana al 25% y en Jamaica es de alrededor de la tercera parte de la población (cuadro 7). Es más, en Jamaica aproximadamente la tercera parte de la fuerza de trabajo nunca ha estado empleada.

Las cifras indican que conseguir empleo es difícil para los que procuran incorporarse al mercado laboral y que tampoco es fácil reemplearse, lo que según indicios preliminares puede deberse en gran medida a deficiencias del sector educacional (CEPAL, 2005). Esto tiene fuertes repercusiones en la protección social. Por ejemplo, al no poder encontrar empleo, las personas no logran reunir los requisitos exigidos para acceder a las prestaciones, lo que podría afectar sus posibilidades de pensionarse en el futuro. Además, el aumento del desempleo reduce el número de trabajadores que financian las pensiones de quienes están jubilados en la actualidad.

CUADRO 5

El Caribe: tasas de desempleo

País	Año	Hombres	Mujeres	Total
Anguilla	2002	6,3	9,5	
Antigua y Barbuda	1991	6,4	5,6	
Aruba	1997	6,7	8,4	
Bahamas	2003	5,9	9,6	
Barbados	2002	8,7	12,1	10,3
Belice	2004	8,3	17,4	11,6
Islas Vírgenes Británicas	1991	3,4	3,1	
Dominica	1997	19,6	27,2	
Granada	1998	10,5	21,2	
Guyana	1992	8,4	18,1	
Jamaica ^a	2003	9,6	17,5	13,1
Antillas Neerlandesas	2000	12,0	16,2	
Santa Lucía	2003	17,2	28,1	22,3
San Vicente y las Granadinas	1991	18,4	22,1	
Suriname	1999	10,0	20,0	
Trinidad y Tabago ^a	2004	8,0	12,1	10,5

Fuente: OIT (2005) y datos oficiales.

^a Segundo trimestre de 2003/segundo trimestre de 2004; según la definición de la OIT, la tasa total de desempleo sería del 7,5%.

CUADRO 6

El Caribe (cinco países): desempleo
(Porcentaje de la cohorte activa afectada)

Años de edad	Trinidad		Jamaica		Barbados		Santa Lucía		Belice	
	1991	2004 ^a	1991	2001 ^a	1992	2000	1993	2003	1993	2004
15-19	43,2	21,2	39,2	50,1	60,9	28,0	41,5	54,3	24,1	24,0
20-24	29,6	15,7	25,3	27,7	33,9	12,8	21,2	31,9	11,0	15,0
25-34	18,6	6,6	14,4	14,0	23,9	9,9	13,2	21,5	9,3	13,4
35-44	12,4	4,2	8,8	8,3	15,9	6,1	11,2	15,7	4,6	10,1
45-54	9,2	5,0	6,9	5,8	14,8	6,3	6,6	16,7	2,9	9,1
55-64	8,7	4,8	4,7	5,2	10,0	6,5	16,2	15,1	5,6	7,6
Más de 65	2,9	2,5	2,9	4,1	4,0	0,0	11,3	17,6	7,5	6,7

Fuente: datos oficiales.

^a Segundo trimestre del 2003/segundo trimestre del 2004.

CUADRO 7

El Caribe (cinco países): duración del período de desocupación
(Porcentaje de desempleados)

	Últimas observaciones	Menos de 6 meses	Entre 6 y 11 meses	1 año y más	Nunca trabajó	Sin declarar
Barbados	2002	61,9	21,1	12,9	1,4	2,7
Jamaica	2001	21,8	15,5	31,7	30,7	0,3
Santa Lucía	2000	20,3		77,9 ^a		1,8
Trinidad y Tabago	2002	54,3	9,5	23,7	12,3	0,2
Belice	1999	20,9	23,9	53,8	...	1,9

Fuente: datos oficiales.

^a Proporción de desempleados que hayan trabajado más de seis meses.

La movilidad de la mano de obra, tanto dentro como fuera de la región, plantea otro desafío a la protección social. La emigración ha sido considerable, lo que ha dado lugar a una gran fuga de cerebros. Vemos así que Guyana, Haití, Jamaica, Trinidad y Tabago, y Suriname registran las tasas más altas de emigración del mundo, las que salvo en Trinidad y Tabago llegan a más del 80%. Casi la mitad de los 30 países con las tasas de emigración más altas del mundo pertenecen a la región. La situación resulta aún más grave si se tiene en cuenta que el equivalente al 10% de la población actual de Jamaica emigró entre 1991 y 2001 (Docquier y Marfouk, 2004). Las grandes corrientes de trabajadores que abandonan la región, sobre todo graduados con alta calificación, representan una amenaza para la protección social ya que, además de incidir en el crecimiento económico total, reducen la mano de obra disponible para financiar las pensiones de los actuales jubilados y, lo que es peor, merman el acervo de trabajadores muy calificados y de altos ingresos.

Una de las causas de las grandes corrientes emigratorias hacia otras regiones que se registran en el

Caribe tal vez sea la dificultad de migrar dentro de la región; de hecho, algunas pruebas anecdóticas indican que los trabajadores preferirían permanecer en la región si pudieran encontrar un empleo adecuado. En reconocimiento de ello, las autoridades han ajustado el marco institucional que rige la movilidad de la fuerza de trabajo. Tras acordarse que, en general, la intensificación del proceso de integración regional y, en particular, la creación de un Mercado Económico Único del Caribe contribuirían a promover el crecimiento regional, en mayo de 1998 entró en vigor provisionalmente el Protocolo II de enmienda del Tratado de Chaguaramas, que creó la Comunidad del Caribe; la enmienda se refiere al derecho de establecimiento, a los servicios y al capital. Esta última medida puede ampliar la libre circulación en el Caribe al autorizar el libre movimiento intrarregional de mano de obra calificada.²⁵ Sin embargo, los movimientos

²⁵ Sin embargo, en el Tratado de Chaguaramas se establece una distinción entre trabajadores dependientes e independientes. Mientras que este

RECUADRO 1

Acuerdo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) sobre la protección social y Convención de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS) sobre la protección social.

En principio, en la región existen dos acuerdos principales sobre la protección social, uno es el Acuerdo sobre la protección social, de la CARICOM, y el otro la Convención sobre la protección social, de la OECS. Esta última es más amplia en líneas generales, puesto que comprende prestaciones sociales adicionales de corta duración (como prestaciones por maternidad y enfermedad, asignaciones mortuorias y otras), en tanto que el Acuerdo de la CARICOM solo incluye prestaciones de larga duración relacionadas con pensiones (por invalidez, discapacidad, sobrevivencia y jubilación). Además, las contribuciones efectuadas en cualquiera de los Estados signatarios de la Convención de la OECS se suman, de modo que el trabajador recibirá una pensión siempre que el número acumulado de contribuciones sea el exigido en el Estado en el que solicite la pensión. Esto rige incluso si no reúne el número mínimo de contribuciones en un mismo país por haberse trasladado de un Estado miembro a otro.

Según el Acuerdo de la CARICOM, el número total de contribuciones solo se suma si el trabajador no reúne los requisitos establecidos para pensionarse en ninguno de los países en los que ha trabajado. En caso de que reúna los requisitos mínimos de varios países, puede recibir una pensión en cada uno de ellos; la suma de estas diferentes pensiones puede ser mayor que la pensión en cualquiera de los Estados. Por lo demás, en el Acuerdo de la CARICOM no queda claro lo que ha de hacerse si los requisitos mínimos para acceder a una pensión se cumplen solo en un Estado, pero no en otros. Es preciso abordar esta situación.

migratorios dentro de la región siguen siendo escasos si se los compara con la inmigración desde otras regiones (CEPAL, 2005).

Con respecto a la protección social y la migración, todos los Estados que son miembros plenos del CDCC adhirieron al Acuerdo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) sobre la protección social, que se firmó en 1993. Con anterioridad, los Estados miembros de la OECS habían suscrito la Convención de la OECS sobre la protección social. Estos dos acuerdos coexisten, al igual que otros bilaterales entre Estados miembros y

Estados extrarregionales.²⁶ Si bien deben corregirse algunas deficiencias del Acuerdo de la CARICOM (recuadro 1), la región en su conjunto merece elogios por estas iniciativas.

c) *Inversiones*

Como ya se mencionó, en el último decenio la inversión de las reservas de la protección social en el Caribe ha tenido resultados deficientes. Es más, en muchos países tales inversiones son insostenibles. Los gobiernos tienen el dominio de dichas reservas, y los títulos públicos suelen representar una porción significativa de las inversiones. Si bien los préstamos que toma el gobierno de los fondos de la protección social se utilizan a veces para el desarrollo de infraestructura en países como los de la OECS, la mayor parte de los recursos se destina a gastos corrientes y no de capital, de modo que no influyen en el crecimiento de largo plazo. Además, la captación de estos fondos por el gobierno reduce el saldo disponible para financiar actividades privadas en los sectores de turismo, agricultura, manufacturas destinadas a nichos de mercado y otras actividades en las que la región pueda

último grupo disfruta de libre circulación laboral —en el sentido de que cualquier persona (natural o jurídica) puede establecer un negocio y trabajar por cuenta propia en los Estados miembros de la CARICOM (en el Tratado esto se denomina 'derecho de establecimiento')—, tan solo algunas categorías de trabajadores dependientes disfrutarán de libre movilidad laboral. En particular, tienen actualmente esta prerrogativa los trabajadores dependientes que son graduados universitarios, empleados de medios de información, deportistas profesionales, artistas y músicos (Artículo 46 del Tratado de Chaguaramas). Por otra parte, en el Tratado no se abordan concretamente las modalidades exigidas por los países para lograr plena movilidad intrarregional de la mano de obra, así como tampoco se fija un cronograma bien definido para la puesta en práctica. El Mercado Económico Único del Caribe no se puso en marcha en el 2000, como estaba programado, y se ha instrumentado solo entre Jamaica, Barbados y Trinidad y Tabago a partir del 1° de enero de 2005.

²⁶ Aunque existen acuerdos bilaterales entre Estados miembros y otros Estados, se limitan principalmente a los celebrados por algunos de los Estados miembros con Canadá y el Reino Unido.

competir. Si bien los fondos de los planes de protección social se invierten en hipotecas, vivienda, educación y otras actividades sociales, al parecer no existe una estrategia concertada para facilitar la reestructuración de sectores estancados e invertir en nuevas actividades productivas con perspectivas de rentabilidad. Habida cuenta del vencimiento a largo plazo de la mayor parte de sus obligaciones, los planes de protección social podrían financiar parte del capital social de empresas pujantes de producción y servicios.

En los primeros años de operación, la mayoría de los planes regionales enfrentaba limitaciones en cuanto al grado de diversificación de sus carteras. En particular, la mayor parte de ellos tenía prohibido invertir en activos extranjeros. Esa restricción se fundó tal vez en el principio de que los países de la región con déficit de capital no deberían exportar capital a mercados desarrollados superavitarios de Estados Unidos, las naciones europeas y otros países. Sin embargo, más importante es el temor que despiertan los riesgos cambiarios, la volatilidad de los mercados y otros riesgos vinculados con los mercados extranjeros, ya que no se los conoce bien y se considera que los países no tienen control alguno sobre ellos.

Sin embargo, el excedente de liquidez del sector bancario regional ha hecho bajar la rentabilidad de los depósitos a plazo fijo y otros depósitos de los bancos comerciales. Por esto y porque los mercados regionales de valores son incipientes, la inversión extranjera debería estudiarse seriamente como otra fuente de inversión a fin de que los planes de protección social puedan obtener los mejores rendimientos. Dado el creciente ritmo de aumento de las transacciones financieras regionales transfronterizas, especialmente con origen en Trinidad y Tabago, se podría considerar a los mercados regionales monetarios y de capital como opciones para diversificar los riesgos y acrecentar la rentabilidad de los planes de protección social. Al mismo tiempo, debería permitirse la inversión de las reservas de la protección social en los mercados de capital extrarregionales.²⁷ Por ejemplo, como se señaló antes, solo hay un limitado número de mercados de valores en la región, en cada uno de los cuales solo cotiza un reducido número de títulos. Además, el

riesgo que significa la gran vulnerabilidad del Caribe a los desastres naturales tiene fuertes repercusiones en cualquier cartera de valores que se concentre exclusivamente en la región.

Además de lo dicho, persiste el problema de las fluctuaciones cambiarias. Mientras que la volatilidad de los tipos de cambio puede en cierta medida ser objeto de cobertura financiera, las salidas de recursos financieros ejercerían presión en el sistema financiero, puesto que la mayoría de los países de la región tiene tipos de cambio fijos o bien fluctuantes dentro de una banda estrecha (fijados *de jure* y *de facto*). Sobre todo, dada la cuantía de los fondos de protección social de la región esto bien puede convertirse a corto plazo en un problema si los recursos se invierten en el extranjero, creando grandes dificultades en materia de reservas a los bancos centrales.

Respecto de la gestión de los fondos de protección social, también es necesario analizar si deberían ser manejados en forma competitiva por varios administradores privados de fondos o en forma centralizada por un organismo público. Los gobiernos optaron por crear juntas nacionales de inversión que tienden a aprovechar las economías de escala derivadas de la mancomunación de fondos de inversión. Sin embargo, se ha aducido que estas juntas no son del todo independientes (Osborne, 2004; Henry, 2004), puesto que muchos de sus integrantes, provenientes de los distintos países, son designados por los gobiernos respectivos. Además, varios se desempeñan a la vez en cargos políticos. Esto evidentemente afecta la imparcialidad de las decisiones de inversión que se toman. Por lo tanto, puede sostenerse que varios administradores privados de fondos de inversión que actúen competitivamente lograrían una mejor rentabilidad para los beneficiarios y también encauzarían los fondos hacia actividades que promovieran el crecimiento. Sin embargo, es importante sopesar si el tamaño de los distintos países hace recomendable tener en ellos varios administradores privados de fondos de protección social, teniendo en cuenta que la dimensión es un aspecto que pesa mucho, sobre todo en la administración de fondos de esta índole, que necesitan aprovechar las economías de escala.²⁸

²⁷ Esta era en realidad la opinión de la mayoría de los especialistas entrevistados en la OECO, representativa de más de las tres cuartas partes del total de miembros del directorio y del 72% del total de entrevistados (Henry, 2004, p. 194).

²⁸ Por ejemplo, en Bolivia, cuya población supera los 8 millones de personas, inicialmente solo se permitieron dos fondos de pensiones en el mercado.

IV

Reformas de la protección social

En esencia, las reformas de esta índole pueden encuadrarse en dos categorías: reformas paramétricas y reformas estructurales. Mientras que las primeras entrañan cambios de parámetros en los planes existentes —como aumentar las tasas de contribución, los topes salariales y las edades de jubilación, así como reducir las pensiones—, la reforma estructural implica una revisión general del sistema de protección social. Si bien las reformas paramétricas quizás sean más fáciles de introducir, en muchos casos el cambio estructural del sistema se ha considerado más importante para la viabilidad a largo plazo de los planes. En esta sección se analizarán las diferentes opciones disponibles y cuán útiles pueden ser para la región, teniendo en cuenta los desafíos reseñados en la sección anterior.

En la práctica, la reforma estructural ha consistido en abandonar el sistema tradicional de un pilar (es decir, el plan de reparto) por uno más amplio, con múltiples pilares, como propugna el informe del Banco Mundial ya mencionado (Banco Mundial, 1994). En consecuencia, la mayoría de los países de América Latina ha implantado reformas de ese tipo o planea hacerlo. Varios países de Europa y Asia central también han instituido sistemas de múltiples pilares. Sin embargo, por lo general la reforma de las pensiones se vincula con la adopción de un plan de capitalización con contribuciones definidas, en el que los trabajadores deben ahorrar una parte de sus ingresos en cuentas individuales, a las cuales solo tienen acceso una vez jubilados (este cambio suele denominarse ‘privatización’ de la protección social). Por lo tanto, la característica esencial del sistema de múltiples pilares ha sido la introducción en el nuevo sistema de un elemento de capitalización, ya sea obligatorio o voluntario.

Uno de los principales argumentos esgrimidos por los partidarios de la reforma es la posibilidad de lograr tasas de ahorro más altas, lo que puede ser positivo para la inversión. Sin embargo, en teoría, el efecto de la protección social en el ahorro no es decisivo. Esto no significa necesariamente que en el Caribe dicho cambio no vaya a resultar beneficioso para el ahorro.²⁹ De hecho,

²⁹ No hay una relación simple entre la reforma de las pensiones y el ahorro, ya que depende de la solidez de los efectos ingreso y sustitución, de la propensión al ahorro de los beneficiarios, y del desempeño macroeconómico. El efecto ingreso (efecto riqueza) de las tasas más

el incremento de las tasas de contribución hará aumentar el ahorro obligatorio de personas poco previsoras que no acumulan el ahorro necesario para financiar su consumo en la vejez.³⁰ Además, se ha aducido que la movilización del ahorro y la inversión se ve afectada por la estructura misma de los planes de protección social; así, los planes privados de capitalización con cuentas individuales de ahorro para la jubilación permiten que las personas coloquen sus fondos allí donde la rentabilidad sea mayor, lo que alienta la competencia y la asignación de fondos a actividades productivas de elevada rentabilidad, capaces de promover el crecimiento.³¹ Con todo, lo que ha ocurrido en América Latina indica que las personas no tienen conocimientos financieros suficientes como para sacar partido de la situación. Además, a pesar de la importancia de la rentabilidad y el costo, la naturaleza de largo plazo de los planes de pensiones con capitalización se ha traducido en una escasa elasticidad de la demanda respecto del desempeño de los fondos de pensiones. En ese sentido, una idea viable para el Caribe puede ser la creación de un fondo administrado en forma centralizada (ya sea a nivel nacional o regional) que se encargue de invertir en nombre de todos los participantes.

Pese a los argumentos esgrimidos acerca de posibles efectos favorables en la inversión, no cabe duda de que el verdadero motivo para abandonar los planes de reparto son los problemas de financiamiento que estos afrontan, habida cuenta de los cambios de la estructura demográfica y el envejecimiento de la población. No obstante, los planes de capitalización con contribuciones definidas no están exentos de críticas. Por ejemplo, pueden dar origen a una considerable inequidad de los

altas de contribución y el aumento de la edad de jubilación podrían llevar a una merma del ahorro de largo plazo, puesto que las unidades familiares consumen más en los primeros años al prever un aumento de sus ingresos en el futuro; sin embargo, el efecto sustitución puede ser positivo o negativo, dependiendo de que la rentabilidad de los fondos de protección social invertidos sea superior o inferior a la de otros activos.

³⁰ En el supuesto de que no tendrán que compensar el ingreso más bajo mediante la toma de préstamos a cuenta de ingresos futuros.

³¹ Sin embargo, un plan de esa naturaleza todavía requiere la intervención pública para que haya una supervisión y una reglamentación eficaces encaminadas a asegurar que los fondos no se coloquen en inversiones especulativas indebidamente riesgosas ni sean objeto de fraude societario.

ingresos jubilatorios: el componente redistributivo de dichos planes normalmente es mínimo debido a que las cuentas de los contribuyentes están ‘privatizadas’. Lo anterior es aún más cierto si se tiene en cuenta la tasa de desempleo en general —y particularmente la elevada tasa de desempleo juvenil— en la región caribeña, porque los planes de capitalización necesitan contribuciones constantes para constituir un fondo significativo, al igual que contribuciones tempranas en la vida activa de las personas para poder beneficiarse del efecto de interés compuesto. Los planes de capitalización con contribuciones definidas también limitan el margen de distribución de los riesgos, ya que asignan a las personas una gran proporción de los riesgos relacionados con la rentabilidad de la inversión. En este sentido, las personas pueden protegerse del agotamiento de recursos en caso de longevidad mediante la compra de una pensión vitalicia basada en la cartera acumulada en el fondo de pensiones al momento de jubilarse, pero la volatilidad del mercado de valores, sobre todo hacia el final de la vida activa de los trabajadores, puede ocasionar grandes pérdidas si las carteras no están lo suficientemente diversificadas, y así dar lugar a pagos mensuales más bajos por concepto de pensiones vitalicias, dejando a las personas en peor situación.³²

Si bien la introducción de planes de capitalización ha significado avances en muchos países, los planes de capitalización con contribuciones definidas deberían, en el mejor de los casos, ser parte de un conjunto integral de medidas y no ser considerados el principal pilar para la provisión propia de ingresos jubilatorios propios (Gill, Packard y Yermo, 2005). De hecho, las investigaciones realizadas en América Latina han revelado que, a pesar de la adopción de dichos planes, los datos sobre la cobertura indican que los sistemas de protección social de la región no siempre están cumpliendo con su función de brindar protección eficaz a los ancianos. Según Rofman (2005), tan solo en tres de 17 países estudiados más de las dos terceras partes de la población anciana está amparada por la protección social, y en 10 países esta protección cubre a menos de la cuarta parte de las

personas de edad avanzada. En el Caribe, los planes de capitalización encaran además otros desafíos, como la falta de profundidad de los mercados financieros, que refleja lo incipiente de los mercados de capital regionales, y el hecho de que las grandes salidas de dinero pueden estrujar las reservas internacionales, y así dar lugar a presiones cambiarias.

Una alternativa a la reforma estructural de los planes de protección social son las denominadas “cuentas nocionales de contribuciones definidas”, introducidas hasta ahora en países como Suecia, Letonia, Italia y Polonia. Con ellas se pretende esencialmente imitar la estructura de los planes de capitalización con cuentas individuales sin establecer realmente un fondo, pero compartiendo los riesgos con el fin de aminorarlos. La idea básica es que las contribuciones financian las pensiones de los jubilados actuales —plan de reparto—, pero las contribuciones de cada persona se registran en cuentas individuales ‘nocionales’. La rentabilidad de estas cuentas estará ligada a su vez a cambios en la productividad, a cambios demográficos actuales y futuros, o a ambas cosas; este ‘valor nocional’ se acredita en cuentas individuales nocionales.³³ En tal sentido, se ha sostenido que el sistema debe superar problemas de viabilidad política y de incongruencia normativa de los ajustes paramétricos, al tiempo que debe mantener el componente de protección social mediante la vinculación de las prestaciones a las contribuciones. Como beneficio adicional, las personas dejan de asumir el riesgo asociado a la rentabilidad de los mercados de capital, pues se mantiene el mecanismo de financiamiento intergeneracional, como en un plan de reparto (Palmer, 1999).

Mientras que la introducción de las cuentas nocionales de contribuciones definidas tal vez sea demasiado reciente como para evaluar a cabalidad sus resultados, un análisis teórico más minucioso de dichas cuentas muestra que en esencia solo son ‘planes de reparto con prestaciones definidas minuciosamente reformados’ (Scherman, 1999). Esto se expone con especial claridad en la obra de Disney (1999), donde se examinan exhaustivamente las cuentas nocionales de contribuciones definidas.

³² Así sucedió en el caso de los trabajadores que jubilaron a principios del decenio de 1990 en Chile: muchos experimentaron una gran disminución de sus jubilaciones, provenientes de los planes de capitalización.

³³ En Letonia, el aumento de la base salarial para la contribución al seguro social se utiliza como tasa ‘nocional’ de interés; en Suecia se utiliza la tasa de aumento de los salarios nominales y en Italia la tasa de crecimiento del PIB nominal. En Polonia se utiliza la tasa de inflación más las tres cuartas partes del aumento de la base salarial para la contribución al seguro social.

V

Conclusiones

Si bien la reforma de la protección social ha ocupado un lugar prominente en los programas económicos y políticos de todo el mundo —tanto en los países desarrollados como en desarrollo—, la región del Caribe al parecer se ha mantenido en gran medida al margen de estas tendencias. La actividad reformista es escasa, salvo por la introducción de ajustes relativamente pequeños en los planes existentes. Sin lugar a dudas, esto se debe en parte a la situación relativamente sólida de la mayoría de los planes nacionales: la existencia de superávits anuales ha permitido que la protección social acumule reservas que pueden ser muy significativas en relación con el PIB.

Dicho lo anterior, queda claro que los planes de pensiones de la región están encarando diversos desafíos. Aunque las poblaciones del Caribe no están, en general, envejeciendo con tanta rapidez como las de otras partes del mundo, el envejecimiento es un fenómeno al que deberá hacerse frente en el futuro. Otro problema, de más amplitud, tiene que ver con los mercados de trabajo en general: el desempleo en la región está extendido, es persistente y afecta en especial a los jóvenes y las mujeres; además, el tamaño del sector informal ha aumentado en los últimos años. Esos fenómenos afectan los planes de protección social, puesto que ni los desocupados ni los trabajadores del sector informal efectúan contribuciones, pero en el futuro pueden representar una carga para los planes. Por lo tanto, las autoridades harían bien en abordar sin demora estos problemas.

Las autoridades de la región disponen de varias opciones. Por ejemplo, pueden seguir efectuando reformas paramétricas, o pasar a una reforma más bien estructural o bien combinar ambas soluciones. Según se desprende de experiencias en todo el mundo, solo la cuarta parte de los países que reformaron sus sistemas de pensiones recurrió a grandes reformas estructurales; los demás aplicaron soluciones paramétricas.³⁴ En lugar de abogar por una reforma estructural en la región —por ejemplo, reemplazar planes de reparto con prestaciones definidas por planes de capitalización con contribuciones definidas,

como parece estarse promoviendo en otras partes del mundo— quizás sea más adecuado aplicar una reforma que se adapte más a las necesidades específicas de la región, habida cuenta de sus características.

La realidad es que los planes de protección social de la región ya disponen de fondos considerables. Sin embargo, hay un desajuste de cartera que se manifiesta en una tenencia excesiva de instrumentos de corto plazo (activos) para hacer frente a pasivos de largo plazo. Por otra parte, los fondos en gran medida no están invertidos en actividades productivas que generen crecimiento, sino que han sido captados por los gobiernos, como lo demuestran las significativas tenencias de bonos de tesorería de baja rentabilidad en la mayoría de los países. Si bien se reconoce que en la región hace falta profundizar los mercados de capital para crear los instrumentos de inversión necesarios, la situación actual ha conducido a un bajo rendimiento de esas inversiones. Con esto se socavan los beneficios potenciales para las economías que derivarían de la inversión de las reservas de la protección social. Además, habrá que revisar muchos de los parámetros de los planes regionales de protección social y tal vez sea necesario modificar la legislación vigente.

El primer paso, por lo tanto, sería eliminar algunas de las restricciones legales a la inversión que efectúan los fondos de pensiones, teniendo en cuenta los posibles efectos en las balanzas de pagos de las economías; esto podría traducirse en una mejora significativa del desempeño de tales fondos. El segundo paso, también vinculado al volumen actual de reservas, sería revisar la administración de los fondos: como se indica en Banco Mundial (1994), lo mejor para evitar que la inflación erosione el valor de las reservas es la diversificación internacional de las inversiones de los fondos de pensiones; es más probable que esto se logre si la administración de las inversiones está a cargo del sector privado. Sin embargo, en el Caribe la escasez de analistas de inversiones y administradores de fondos con la experiencia y la preparación requeridas afecta a la eficiencia de las decisiones de inversión y limita la diversificación de la cartera. Una posible solución sería mancomunar las inversiones de cartera de todos los países del Caribe para colocarlas fuera de la región. Aprovechar las economías de escala, de esa manera

³⁴ Según Schwarz y Demirguc-Kunt (1999), sólo en 21 de los 82 países donde se aprobaron reformas del sistema de protección social, estas fueron 'fundamentales' y entrañaron un cambio sustancial del sistema.

podría redundar en una reducción general del gasto de los distintos países por concepto de remuneración de los administradores de fondos y los analistas de inversiones. Pero sería preciso analizar con minuciosidad cómo se puede llevar esta opción a la práctica.

Como se mencionó antes, habrá que revisar diversos parámetros y características de diseño de los planes de protección social de la región. Si bien el aumento no lineal de la tasa de sustitución de ingresos al jubilar puede contribuir a que las personas se jubilen anticipadamente, la decisión de basar los ingresos medios imponibles en, por ejemplo, los mejores tres a cinco años de los últimos 10 a 15 años de trabajo de cada persona crea un entorno en el cual el vínculo entre las contribuciones y las prestaciones puede considerarse débil.

En términos más generales, debería reconsiderarse la lógica actual de los planes contributivos, es decir, la exigencia de contribuir a un plan de protección social para poder acceder a una pensión. Como las economías regionales se caracterizan por tener amplios sectores informales y tasas persistentes de desempleo, sobre todo de jóvenes y mujeres, los planes contributivos por fuerza excluyen a gran parte de la población del acceso a una pensión significativa en su vejez. Esto afecta grandemente el bienestar de los habitantes, en una región con importantes focos de pobreza. Por lo

tanto, debería estudiarse la posibilidad de aplicar un sistema de protección social de base más amplia: por ejemplo, un sistema no contributivo con requisitos de admisión ligados a la residencia, la nacionalidad, o ambas cosas, y cuyas prestaciones se financien con la tributación general.³⁵ La introducción de un esquema de esta índole —posiblemente en paralelo con los planes actuales— sería un pilar importante para abordar el problema de la pobreza en la región.

Asimismo, habida cuenta del gran número de países que alberga la región y por consiguiente del gran número de planes de protección social, un objetivo de largo plazo podría ser crear un esquema general de protección social en el Caribe. Si bien la diversidad de los países caribeños plantea un gran desafío, el Acuerdo de la CARICOM sobre la protección social puede considerarse un primer paso hacia la creación de un esquema común; asimismo, dentro del Mercado Económico Único del Caribe se podría lograr una interacción más estrecha de los diversos planes nacionales de protección social. Sin embargo, mientras no aumente la movilidad intrarregional de la mano de obra, seguirán siendo limitados los beneficios que podrían derivar de dicho esquema común y de la mayor portabilidad actual de las contribuciones y pensiones en virtud del Acuerdo de la CARICOM mencionado.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005): *Labour Market Trends*, LC/CAR/L.51, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- _____ (2004): *Population Ageing in the Caribbean: Longevity and Quality of life*, LC/CAR/L.26, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Disney, R. (1999): *Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation*, Social Protection Discussion Paper Series, N° 9928, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Docquier, F. y A. Marfouk (2004): *Measuring the International Mobility of Skilled Workers (1990-2000)*, Policy Working Research Paper Series, N° 3381, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005): *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial/Stanford University Press.
- Gruber, J. y D. Wise (comps.) (1999): *Social Security and Retirement around the World*, Chicago, University of Chicago Press.
- Henry, V.F. (2004): *An Investigation into the Structure, Governance and Performance of the Social Security Organizations in the Caribbean*, inédito.
- Montas, H.P. (2003): *Belize: Sixth Actuarial Review of the Social Security Scheme*. Disponible en <http://www.socialsecurity.org.bz/>.
- Naciones Unidas (2002): *World Population Ageing: 1950-2050*, ST/ESA/SER.A/207, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.XIII.3.
- National Insurance Board of the Bahamas (2001): *Seventh Actuarial Review of the National Insurance Fund as of 31 December 2001*. Disponible en <http://www.nib-bahamas.com/>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2005): *Saint-Lucia: Report to the Government. Eighth Actuarial Review of the National Insurance Fund as of 30 June 2003*, Ginebra.
- Orszag, P. y Stiglitz (2001): *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*, en R. Holzmann y J. Stiglitz (comps.), *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Osborne, D. (2004): *A current assessment and road map for achieving future financial sustainability and income security*, inédito.

³⁵ Dichos planes al parecer han tenido éxito en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, donde las tasas de cobertura son relativamente altas. La introducción de este pilar no contributivo ahora es parte del nuevo enfoque del Banco Mundial relativo a los pilares de los planes de pensiones (Gill, Packard y Yermo, 2005). El sistema inicial de tres pilares (véase más atrás la sección III) ahora tiene dos pilares más: el pilar universal no contributivo y un pilar no financiero que es el de la política social, expresada por ejemplo en la disponibilidad de vivienda, atención de salud y otros factores sociales.

- Palmer, E. (1999): *The Swedish Pension Reform: Framework and Issues*, Estocolmo, National Social Insurance Board.
- Rofman, R. (2005): *Social Security Coverage in Latin America*, Social Protection Discussion Paper Series, N° 0523, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schwarz, A. y A. Demirguc-Kunt (1999): *Taking Stock of Pension Reforms Around the World*, Social Protection Discussion Paper Series, N° 9917, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Scherman, K. (1999): *The Swedish Pension Reform*, Issues in Social Protection, Discussion Paper, N° 7, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Thompson, L.H. (2001): Operation of pension systems: public or private?, en I. Ortiz (comp.), *Social Protection in Asia and the Pacific*, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Unión Europea (2002): *Mutual Information System on Social Protection in the Central and Eastern European Countries Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic and Slovenia: Situation at 1 January 2002*. Disponible en http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missceec_en.htm
- (2006): *Adequate and Sustainable Pensions: Synthesis Report 2006*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

PALABRAS CLAVE

Política fiscal
 Tributación
 Impuesto a la renta
 Historia
 Ingresos fiscales
 Reforma tributaria
 Distribución del ingreso
 Gastos públicos
 Uruguay

Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya

Alberto Barreix y Jerónimo Roca

Este trabajo presenta el nuevo sistema de tributación dual sobre la renta que rige en Uruguay, en sustitución del sistema cedular incompleto anterior. Con el nuevo sistema se refuerza un pilar tributario definido como de base amplia y capaz de generar recaudaciones significativas y estables en un país que tiene el 60% de sus ingresos comprometidos para el pago de pensiones e intereses; además, se redistribuye cerca de un 2,5% del ingreso total de los hogares. El artículo describe la evolución del sistema que grava la renta, haciendo hincapié en las cuatro transformaciones que experimentó durante el siglo XX. Además, compara los modelos vigentes de impuesto a la renta: i) el sintético tradicional, basado en la definición de renta de Haig-Simons; ii) el de tasa uniforme, derivado del impuesto al consumo de Hall y Rabushka; iii) el dual nórdico, que grava separadamente las rentas del capital a tasa fija y las del trabajo a tasas progresivas, y iv) el dual a la uruguaya.

Alberto Barreix
 Economista Fiscal Senior,
 Banco Interamericano de Desarrollo

✉ albertoba@iadb.org

Jerónimo Roca
 Investigador en la Universidad
 Complutense

✉ jeronimor@telefonica.net

I

Introducción

Desde julio del 2007 en Uruguay rige un nuevo modelo de impuesto a la renta de carácter dual. En este artículo se describe el nuevo modelo, se justifica la necesidad de implantarlo en Uruguay y se analiza su capacidad redistributiva.

Las secciones siguientes del artículo tratan los temas que se indican a continuación. En la sección II se presenta una breve reseña histórica del impuesto a la renta, que adaptó su estructura a los cambios políticos, económicos y sociales del siglo XX.¹ En la sección III se analizan los distintos modelos de impuesto a la renta vigentes: el sintético tradicional, basado en la definición amplia de renta de Haig-Simons; el uniforme (*flat tax*),

con sus raíces en el impuesto (*cash flow*) al consumo de Hall y Rabushka; el dual nórdico, que grava separadamente las rentas del capital a tasa fija y las del trabajo a tasas progresivas; y, por último, el modelo dual “a la uruguayaya”, que toma esta idea central del dual nórdico e incorpora elementos de simplicidad tomados del modelo uniforme. En la sección IV se examina la capacidad redistributiva del impuesto dual implantado en Uruguay. Y, por último, en la sección V se definen los pilares tributarios y se analiza su potencial, en América Latina concluyendo que es imperioso renovar el diseño del impuesto a la renta, en especial el componente que se refiere a la renta personal, para recaudarlo eficazmente.

II

Breve reseña histórica

El impuesto a la renta (IR), en rigor el sistema impositivo que grava la renta, ha evolucionado en su estructura como ningún otro, adaptándose a los cambios del comercio y las finanzas internacionales, los diferentes niveles de desarrollo económico e institucional, las condiciones político-culturales y los avances tecnológicos en materia de administración, así como a los diferentes modelos de política fiscal. Esta flexibilidad compleja le permitió ser el mayor recaudador de la historia en el período de mayor crecimiento de la recaudación, el siglo XX.

A diferencia del impuesto al valor agregado (IVA), instrumento de comercio eficiente y justo² que fue

impulsado por una comunidad europea (continental) primigenia que pensaba que la integración económica traería la paz después de un milenio de conflictos, el impuesto a la renta fue fruto de la guerra y la tensión social. En efecto, desde su implantación oficial en el Reino Unido en 1799, este impuesto fue durante casi dos siglos una fuente de ingreso extraordinario para sufragar gastos bélicos o mitigar tensiones sociales, ya fuese en forma directa como instrumento de redistribución del ingreso, o de manera indirecta por el financiamiento del gasto público en tiempos de emergencia social. Incluso sus últimas arquitecturas de fines del siglo XX, el impuesto dual y el uniforme, obedecieron a la necesidad de pugnar por el ahorro y la inversión en una economía globalizada cada vez más competitiva.

La otra gran diferencia con el IVA, el otro pilar recaudador de nuestra era, tiene que ver con la simplicidad de la estructura y los objetivos. En sus más de siete décadas de desarrollo, el IVA ha tenido que simplificarse³ sobre base consumo y por el método del crédito, y aunque

□ Los autores, miembros honorarios de la Comisión de Reforma Tributaria en Uruguay, propusieron el diseño del impuesto a la renta dual “a la uruguayaya” en julio de 2005, en el documento “Propuestas para la Reforma Tributaria de Uruguay 2005”. Agradecen los valiosos aportes de Vito Tanzi, Fernando Velayos, Fernando Díaz Yuberos, Martín Bes, Fernando Rezende, Ernesto Rezk, Bernal Jiménez, Peter Kalil y Luiz Villela, y a Patricia Abad su eficiente asistencia. Este trabajo no representa necesariamente la posición del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹ La sección II resume una breve historia del impuesto a la renta incluida en Barreix y Roca (2006), anexo 1.

² La idea del IVA se originó en los documentos del comerciante alemán von Seimans en los años 1920 y fue aplicado por primera vez en Francia, en los primeros años de posguerra. En su versión de consumo como base imponible en destino, permite no gravar la inversión ni exportar impuestos o disimular subsidios.

³ Justo es reconocer que el IVA presenta problemas i) de reversión de los flujos de ingreso, como en el caso de los servicios financieros o las ventas de bienes de segunda mano; ii) de gestión en sectores como el inmobiliario, el agropecuario y la microempresa; iii) de distribución a

presenta variaciones de tasas y de bases gravadas, persigue primordialmente el objetivo de recaudar, privilegiando la neutralidad. Por el contrario, el impuesto a la renta presenta, hoy más que nunca, variadísimas estructuras de tipos y bases, yendo desde los más complejos modelos integrales hasta los más simples de tasa uniforme, y exhibe similar diversidad de exenciones e incentivos. Estos formatos disímiles reflejan el equilibrio inestable de los objetivos de suficiencia, eficiencia y equidad del impuesto a la renta.

Es por esto que el impuesto a la renta fue abolido y reinstalado varias veces en diferentes formas y en diversos países durante los siglos XIX y XX. Las continuas guerras de consolidación de los Estados nacionales y de expansión imperial, la presión de los movimientos políticos opuestos al capitalismo industrial, así como los cambios sociales y tecnológicos, hicieron necesario consolidar y transformar el tributo. Así, durante el siglo XX el impuesto a la renta, que predominó como opción tributaria, pasó por cuatro grandes reformulaciones.

La primera fue la introducción “técnica” del impuesto —con el carácter progresivo y la forma administrativa que hoy se le conocen— tanto en la Ley de presupuesto británica de 1909 como en la Ley de impuesto a la renta federal de los Estados Unidos, de junio de 1913. La segunda transformación consistió en la masificación del impuesto llevada a cabo durante la administración Roosevelt, alrededor de la segunda guerra mundial, en paralelo con la ampliación de la participación democrática y de la acción del Estado mediante programas de bienestar social (*welfare state*). Sustentado por el éxito del nuevo contrato social (*New Deal*) y la reconstrucción de Europa occidental, así como por la interpretación sesgada del keynesianismo, el crecimiento de los gastos públicos generó voracidad fiscal. Esta presión sometió el impuesto a la renta a una espiral de incrementos de tasas y, en contrapartida, a una proliferación de exenciones y tratamientos especiales que desnaturalizaron su estructura. Como reacción, la tercera fase fue la “contrarreforma” de la administración Thatcher, y aún más la de la administración Reagan, en los años 1980, que devolvieron la composición del tributo a sus orígenes mediante una fuerte reducción de tasas y ampliación de bases, sin afectar significativamente ni el rendimiento fiscal ni la carga sobre los factores. Por último, en la cuarta reformulación, a inicios de los años 1990, las

innovaciones vinieron “del frío”: el modelo dual de los países nórdicos y el impuesto de tasa uniforme (*flat tax*) de las economías de mercado recientes (países del ex bloque soviético) adaptaron el impuesto a la renta para hacer frente a la competencia internacional por el ahorro y la inversión, manteniendo (parcialmente) su carácter progresivo.

1. Las cuatro mutaciones adaptativas de la imposición a la renta en el siglo XX

a) *Conflictos de región, clase y poder: el parto del impuesto a la renta progresivo y personalizado*

Cuando en junio de 1913, cuarenta y dos estados ratificaron la 16ª Enmienda Constitucional que habilitaba al Congreso de los Estados Unidos para gravar la renta a nivel federal, se cambió la relación entre clases, entre regiones y entre poderes en ese país. La aprobación del impuesto a la renta marcó el final del “sistema republicano” de tributación, articulado por el partido que fundó Lincoln. Este sistema se cimentaba en aranceles aduaneros proteccionistas que favorecían la industrialización del norte del país a costa del sur, que era el productor de materias primas. El sur no lo aceptó, pero fue derrotado en la guerra civil.

A nivel de clase, los aranceles constituían un subsidio a las grandes empresas industriales y una carga para los agricultores y consumidores. Además, las grandes empresas se habían integrado verticalmente y habían logrado avances tecnológicos, aprovechando un mercado más amplio que el de sus competidores europeos y una oferta laboral sin regulación alimentada por fuertes corrientes migratorias; todo esto les significaba pingües ganancias (Brownlee, 2004; Steuerle, 2004). El “sistema republicano” de tributación fue un precursor del modelo de sustitución de importaciones, excepto porque Estados Unidos logró consolidar un gran espacio económico (mercado). América Latina, por el contrario, dividida en múltiples jurisdicciones muy diferentes, no ha logrado integrarse ni siquiera subregionalmente al magro nivel de zona de libre comercio.

Del otro lado del Atlántico, la industrialización trajo consigo mayor democratización (influencia de la Cámara de los Comunes) dentro del particularismo del sistema político británico, la que se materializó en el contundente triunfo liberal de 1906. Bajo la influencia de David Lloyd George, un reformador social, se aprobaron en 1908 las pensiones para la vejez y, en el famoso presupuesto de 1911, se adoptó el seguro de enfermedad y desempleo de cuño bismarckiano. Políticamente, se redujo la influencia de la Cámara de los Lores cuando

niveles inferiores de gobierno, dada su naturaleza de impuesto nacional, y iv) de efectos regresivos por el hecho de gravar el consumo.

los liberales derrotaron su oposición al impuesto a la renta en el presupuesto “popular” de 1909.

Técnicamente, y durante todo el siglo XX, el impuesto a la renta fue impulsado por el surgimiento de herramientas tributarias (Tanzi, 2006) basado en los avances de otras disciplinas, como la contabilidad y la administración. Por ejemplo, gracias a los progresos contables fue posible registrar con más precisión los flujos de renta empresarial, y la aparición de grandes empresas permitió retener los ingresos de un grupo creciente de asalariados, reduciendo los costos de administración y de cumplimiento.

b) *El nuevo papel del Estado, el predominio de la política fiscal y la masificación del impuesto a la renta*

El Presidente Franklin D. Roosevelt no solo puso de pie a su país recobrándolo de la mayor crisis que había vivido el capitalismo (la Gran Depresión) y encaminó el triunfo militar sobre las dictaduras corporativas a nivel mundial, sino que también extendió los objetivos y el marco de la acción estatal, expresándolos en un nuevo contrato social (*New Deal*). Como resultado, se expandió el rol del Estado como estabilizador de la economía y, por ende, como gestor en ciertas actividades, y el de benefactor mediante una más amplia cobertura de la protección social.⁴ A estas dos fuerzas expansivas del gasto público se sumó el esfuerzo bélico durante la segunda guerra mundial. En contrapartida, para financiarlo, se masificó el impuesto a la renta.

Técnicamente, desde los años 1930 imperó la definición de la renta en términos económicos de Simons —consumo más cambio en el patrimonio neto—, la que permitió establecer progresividad con efectos redistributivos y equidad horizontal.

Los continuos incrementos de tasas, acompañados de mermas de la base tributaria causadas por la introducción de incentivos (*tax breaks*) y disposiciones especiales (*loopholes*) —que buscaban evitar posibles efectos negativos en el ahorro, la oferta de trabajo y la inversión de riesgo—, fueron característicos del impuesto a la renta federal durante la administración Roosevelt y dominarían el panorama tributario de las economías desarrolladas occidentales por los siguientes cuarenta años.

⁴ La administración Roosevelt impulsó la idea de la protección estatal para proveer un bienestar al menos mínimo al individuo —en materia de pobreza, desempleo y pensiones— a lo largo de toda su vida, agregándole funciones a la versión hamiltoniana de gobierno prevalente en los Estados Unidos.

En definitiva, el incremento (reactivo) de los ingresos fiscales fue consecuencia, una vez más, de la demanda creciente por servicios públicos de infraestructura y sociales —producto de la madurez política de la revolución industrial— y por el esfuerzo bélico. En efecto, entre 1920 y 1960, en promedio de los países desarrollados, la presión fiscal se duplicó con creces, el gasto público total creció más de un 50%, y el gasto social se triplicó (cuadro 1). Y nuevamente el impuesto a la renta respondió, creciendo hasta casi desvirtuarse pero reafirmando su capacidad de adaptarse a los cambios sociales y aprovechar los cambios tecnológicos.

c) *La “contrarreforma”: el retorno a tasas más bajas y bases más amplias*

Desde la posguerra y hasta fines de los años 1970 avanzó sin pausa la actividad estatal, materializada en la reconstrucción europea y el proyecto de “gran sociedad”⁵ estadounidense. Sustentada en una versión exagerada del keynesianismo y en el crecimiento inicial de las economías planificadas, llevó la presión fiscal a niveles cercanos al 50% del producto interno bruto (PIB), y las tasas marginales superiores del impuesto a la renta hasta el 90%. La reforma de este impuesto en 1986 en los Estados Unidos, así como las reformas precedentes de la administración Thatcher en el Reino Unido, ensancharon las bases —reduciendo el gasto tributario, en especial los incentivos a las grandes empresas (*corporate welfare*)— y paralelamente bajaron las tasas, en lo que constituyó una “vuelta a los orígenes” del impuesto a la renta.

Una de las razones más importantes para rebajar las altísimas tasas tributarias en los países desarrollados —promedios superiores al 70% en los años 1970— fue mantener el ahorro y la inversión en un mundo cada vez más abierto. Estos países llevaban más de un cuarto de siglo de avances en la liberalización comercial y financiera. Los aranceles aduaneros medios eran inferiores al 5% y el desvío de comercio también había disminuido, aunque subsistían algunas barreras no arancelarias que afectaban especialmente a los productos agrícolas. La reducción de aranceles, sobre todo para los productos manufactureros, llevó a una paulatina desindustrialización de los países desarrollados, mientras a la vez se agudizaba la competencia internacional.

Es importante reconocer que en la apertura comercial y financiera también influyó la necesidad de favorecer a los nuevos sectores dinámicos (“nueva economía”). Con un comercio liberalizado y menos protección aduanera,

⁵ Basada en el fin de la pobreza y la injusticia social (Lyndon Johnson) como complemento de la seguridad social masiva de Roosevelt.

CUADRO 1

Países desarrollados: evolución de los ingresos del gobierno y del gasto público total y social, ^a alrededor de 1870 y en algunos años del siglo XX
(Porcentajes del producto interno bruto)

	Ingresos del gobierno				Gasto público total				Gasto público social			
	Circa 1870	1920	1960	1996	Circa 1870	1920	1960	1996	Circa 1880	1920	1960	1995
Alemania ^b	1,4	8,6	35,2	45,3	10,0	25,0	32,4	49,1	2,0	7,5	18,1	24,9
Australia	17,8	19,4	24,4	35,0	18,3	19,3	21,2	35,9	1,1	2,8	7,4	14,8
Austria ^b	...	9,0	37,9	47,8	10,5	14,7	35,7	51,6	...	3,7	15,9	21,4
Bélgica ^{b c}	11,6	17,0	30,3	49,8	...	22,1	30,3	52,9	1,3	2,6	13,1	27,1
Canadá ^b	4,1	16,6	26,0	42,7	...	16,7	28,6	44,7	1,3	1,3	9,1	18,1
España ^{b c}	9,4	5,8	18,7	39,0	...	8,3	18,8	43,7	0,3	1,7	13,9	19,0
Estados Unidos	7,4	12,4	27,6	31,6	7,3	12,1	27,0	32,4	1,1	2,2	7,3	13,7
Francia	15,3	17,9	37,3	50,3	12,6	27,6	34,6	55,0	1,3	2,4	13,4	26,9
Holanda ^{b c}	...	11,8	33,9	47,3	9,1	13,5	33,7	49,3	1,5	2,5	11,7	25,7
Irlanda	9,6	23,2	27,5	36,5	...	18,8	28,0	42,0	...	7,0	8,7	18,3
Italia	12,5	24,2	24,8	46,2	13,7	30,1	30,1	52,7	0,6	1,7	13,1	23,7
Japón	9,5	...	18,8	31,7	8,8	14,8	17,5	35,9	0,3	2,3	4,1	12,3
Noruega	4,3	11,5	32,4	51,4	5,9	16,0	29,9	49,2	1,2	3,9	7,8	27,5
Suecia ^b	9,5	7,2	32,5	62,1	5,7	10,9	31,0	64,2	2,0	3,6	10,8	33,1
Suiza ^b	...	3,8	23,3	36,4	16,5	17,0	17,2	39,4	2,8	2,2	4,9	18,9
Reino Unido	8,7	20,1	29,9	37,2	9,4	26,2	32,2	43,0	1,2	6,2	10,2	22,5
Promedio	9,3	13,9	28,8	43,1	10,7	18,3	28,0	46,3	1,3	3,4	10,6	21,7
Crecimiento [%]		49%	107%	50%		72%	53%	65%		160%	216%	105%

Fuente: Tanzi y Schuknecht (2000) y Lindert (2004).

^a Incluye ayuda a la pobreza, desempleo, educación, pensiones, salud y subsidios a la vivienda.

^b Las cifras de Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Holanda (posteriormente los Países Bajos), Suecia y Suiza corresponden solo al gobierno central hasta 1937.

^c Las cifras de Bélgica, Holanda (posteriormente los Países Bajos) y España corresponden solo al gobierno central hasta 1920.

el sector manufacturero vio disminuir su rentabilidad. Entonces, gravar los ingresos sobre bases amplias y con tasas bajas favoreció la toma de riesgo en las nuevas actividades: las finanzas, la tecnología del conocimiento y el entretenimiento. Así, se ampliaron las oportunidades de inversión para los grupos de mayores ingresos y las burocracias se volvieron más activas, auspiciando la aceptación del fin de determinados incentivos (privilegios).

La reducción de tasas que se aplicó en los años 1980 en esos dos mercados tan importantes, armonizados y en crecimiento, llevó a realinear el impuesto a la renta a escala planetaria en una economía mundial cada vez más interrelacionada. Así, en una década el promedio de las rebajas de tasas marginales superiores en el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) fue de casi 34% y en el correspondiente a las empresas, de casi 28%. Sin embargo, el rendimiento fiscal y la carga tributaria sobre los factores prácticamente no se alteraron.⁶

⁶ Boscá, García y Taguas (2005) analizaron las tasas impositivas medias efectivas sobre el capital y el trabajo, utilizando una base de datos para 21 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo

En definitiva, el viejo principio de tributación progresiva mediante impuesto a la renta se afirmó sin perder recaudación durante la administración Reagan, en convivencia con la revuelta contra el ensanchamiento del Estado.⁷ Sin embargo, pese a haberse frenado el crecimiento estatal durante los años 1980, desde 1960 hasta el fin del siglo XX la presión fiscal creció un 50% y el gasto público social se duplicó (cuadro 1).

Económicos (OCDE) en el período 1965-2001. Del análisis surge que en los Estados Unidos la carga tributaria tanto sobre el capital como sobre el trabajo ha subido desde 1986, aunque la del trabajo creció un 13% más; en cambio, en el Reino Unido hubo una disminución en ambas tasas hasta 1997. En el resto de los países de la OCDE, las cargas tributarias sobre los factores de producción sufrieron cambios muy moderados. Además, datos de la OCDE y de la Unión Europea (15 países) revelan un ligero crecimiento de la recaudación del impuesto a la renta: entre los bienios 1979/1980 y 1989/1990 la recaudación pasó de 12,48 y 12,51% del PIB, respectivamente, a 13,1 y 13,8%.

⁷ En los Estados Unidos el quintil más rico pagaba una tasa efectiva de 27,6% en 1980, la que pasó a 25,5% en 1990, en tanto que su participación en el ingreso antes de impuestos aumentó 4,3% en el mismo período (de 31,7% a 36,1%).

d) *La innovación que vino “del frío”: competitividad sin pérdida de equidad*

En la última década del siglo XX, las economías nórdicas, que se hallan entre las más competitivas del mundo, establecieron un tributo dual que otorga un tratamiento diferente a las rentas de un capital —tanto ahorro como inversión— cada vez más móvil, por razones administrativas y de eficiencia. Los nórdicos formalizaron el impuesto “dual a la renta” pero es justo reconocer, como se verá, que la mayoría de las legislaciones había ya introducido algún grado de dualidad en el tratamiento de las ganancias de capital e intereses, haciéndolo más benévolo.

A su vez, en las nuevas economías de mercado el impuesto a la renta se transformó en un impuesto (uniforme) de tasa única para toda clase de renta, con un mínimo no imponible alto que dotaba al impuesto de equidad vertical a la vez que excluía del gravamen a un alto porcentaje de la población. Esto último, junto con un número reducido de deducciones, facilitaba considerablemente la tarea de administraciones tributarias noveles. El

impuesto de tasa uniforme (*flat tax*) fue introducido en Estonia en 1994, pero adquirió más visibilidad cuando la Federación Rusa lo adoptó en el 2001. Lituania y Letonia siguieron a su vecino báltico en la primera ola de dicho impuesto y luego del 2004 este se extendió a Eslovaquia, Georgia, Rumania y Ucrania.⁸

Por primera vez el liderazgo de los cambios no ha sido de las potencias sino de economías pequeñas que tienen en la mira la competitividad internacional y no un enemigo político externo o interno. Con tales cambios se intenta mantener la naturaleza progresiva del impuesto y su capacidad de proveer fondos para financiar políticas sociales —en especial el creciente gasto en pensiones—, y para simplificar su cumplimiento y su control administrativo (frente a una institucionalidad débil y comparativamente en desventaja ante las grandes empresas multinacionales y regionales, al no contar con una efectiva cooperación entre jurisdicciones). Esta última evolución de la estructura del impuesto, en sus formas dual y uniforme, será analizada con más detalle en la sección siguiente.

III

Distintos modelos de imposición sobre la renta

En el mundo en general, y en América Latina en particular, convive una amplísima gama de modelos de impuesto a la renta en sus tres componentes: personal, empresarial e internacional. Esa gama va desde México, con un sistema impositivo sobre la renta tipo Haig-Simons, que incluye renta mundial, una sofisticada tributación sobre las rentas de capital ajustadas según la inflación y una completa integración entre el impuesto a la renta de las personas y el de las empresas, hasta Paraguay, con un impuesto cuasi uniforme, que presenta una tasa de 10% sobre la renta de las personas físicas —igual a la tasa general del IVA— y de 20% sobre la renta empresarial de fuente paraguaya.

A continuación se presenta un análisis comparativo de los cuatro modelos de impuesto a la renta vigentes: el sintético (o integral), el de tasa uniforme, el dual nórdico y, por último, el dual a la uruguaya.

1. El impuesto a la renta sintético

Esta estructura del impuesto, también llamada integral, suma (integra) todas las rentas del contribuyente (el individuo o el núcleo familiar) y las grava según una

estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. El impuesto sigue la definición de renta en sentido amplio de Haig-Simons: consumo más cambio patrimonial en un período determinado.

Las ventajas teóricas de este modelo son claras aunque, como se verá más adelante, la realidad las ha cuestionado seriamente. Algunas de esas ventajas son: i) considerar “todas” las rentas (definición amplia de Haig-Simons), dar igual tratamiento a las rentas del trabajo y del capital, y otorgar deducciones en la base imponible y reducciones en la cuota impositiva por pagar, facilita la personalización del impuesto y respeta la equidad horizontal (es decir, que los contribuyentes con igual capacidad de pago efectivamente paguen lo mismo) y ii) conferir progresividad al impuesto mediante tasas marginales progresivas —equidad vertical—,

⁸ Las tasas uniformes varían de un país a otro: se hallan entre 12% y 33% para el impuesto a la renta de las personas —con diferentes deducciones personales y por dependiente— y entre 16% y 37% para el impuesto a la renta de las empresas.

suponiendo que la administración tributaria lo recauda efectivamente, incluso con tasas marginales altas.

No obstante, como ya se dijo, la realidad ha puesto en entredicho estas bondades del IRPF sintético. Por ejemplo, su aplicación ha estado habitualmente asociada a deducciones “incentivadoras” (*pick and choose*), que pretenden inducir determinados comportamientos. Esto es, el gobierno señala dónde da las ventajas,⁹ de acuerdo con sus decisiones de política, y el individuo elige. Más allá de si es o no pertinente tratar de inducir determinados comportamientos de los agentes económicos a través del sistema tributario, es evidente que un mayor número de deducciones implica una menor base imponible y, por lo tanto, si se quiere mantener el nivel de recaudación es preciso elevar las tasas marginales.

Si además se consideran las oportunidades que la liberalización financiera otorga al capital, el factor más móvil, el escenario para una fuga del ahorro está montado. Cuando el capital financiero (ahorro) se grava a tasas marginales muy altas —la tasa marginal es la que influye en la decisión de ahorrar—, sus perceptores, que pertenecen a los estratos más ricos, tienden a desplazar el ahorro hacia jurisdicciones de baja o nula tributación. Con esto, se rompe tanto la equidad horizontal como la vertical.¹⁰ Como se verá, el modelo de impuesto a la renta dual de los países nórdicos puede considerarse una respuesta a esta fuga del ahorro asociada al IRPF.

Al problema anterior, se suma la complejidad administrativa del IRPF sintético. Por ejemplo:

- i) la maraña de deducciones origina altos costos de administración y/o cumplimiento;
- ii) para evitar los incentivos no deseados de la tributación clásica —doble impuesto sobre los dividendos, a nivel de empresa y a nivel personal— se ha buscado diferentes mecanismos de integración entre el impuesto a la renta empresarial y el personal, los que crean dificultades administrativas, y
- iii) la corrección del exceso de progresividad cuando se obtienen rentas irregulares también introduce problemas para la determinación de la base por períodos.

⁹ Consideramos que existen básicamente dos tipos de deducciones (o créditos): las que pretenden mitigar el efecto del impuesto a la renta en el ahorro, y las que dan un tratamiento privilegiado a actividades con supuestas externalidades positivas (salud, educación, etc.), aunque es reconocido que la opción más eficiente es el gasto focalizado.

¹⁰ La deducción especial por trabajo asalariado vigente en muchos países constituye una forma de compensación y un reconocimiento implícito de esta inequidad.

2. La respuesta a la complejidad administrativa del impuesto sintético: el impuesto uniforme (*flat tax*)

Frente a la complejidad administrativa del IRPF sintético, y para corregir las posibilidades de arbitraje generadas por la diferencia de tasas entre el impuesto a la renta sobre las empresas y aquel sobre las personas, Hall y Rabushka (1983 y 1995) propusieron una combinación de dos impuestos a la misma tasa:

- i) un impuesto sobre los flujos reales de las empresas (tipo *cash flow*), esto es, sobre las ventas (incluidas las exportaciones), menos los salarios, los insumos y la inversión (que se puede deducir totalmente en el momento de su realización), y
- ii) un impuesto sobre los salarios, a partir de un mínimo no imponible, con lo cual, pese a la tasa uniforme, se logra que sea en cierta medida progresivo.

El ahorro no se deduce en el momento de su realización ni tampoco se gravan posteriormente sus rendimientos. Esto es, no se gravan los intereses, dividendos ni ganancias de capital, y las empresas no pueden deducir los intereses pagados.¹¹ Dicho más claramente, en este esquema los bancos no pagan impuesto a la renta. Es fácil demostrar que, desde una perspectiva de ciclo de vida, este diseño grava el consumo.¹² Más aún, opera como un IVA de base imponible consumo, basado en el principio de origen y calculado por el método de sustracción.

La única semejanza importante entre el impuesto de tasa uniforme que han implantado algunos países —Estonia, Lituania, Latvia, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia y Rumania— y el esquema de Hall y Rabushka, es la existencia de una tasa única sobre los salarios. Por el lado de las diferencias, las hay ante todo i) en la forma de establecer el mínimo no imponible; ii) en que algunos han gravado las rentas de capital y otros no, y iii) en que todos han mantenido el impuesto tradicional a la renta de las empresas, y no necesariamente a la misma tasa que el impuesto sobre las rentas del trabajo.

Aun estando lejos de la propuesta de Hall y Rabushka, el impuesto de tasa uniforme aplicado es más simple

¹¹ Los intereses constituyen una transferencia que no genera valor agregado en caso de que tenga lugar entre residentes. Al no ser deducibles, la tributación pierde importancia al determinar la combinación financiera óptima.

¹² Un impuesto a los salarios durante todo el ciclo vital, suponiendo que no queda acervo de ahorro final, equivale a un impuesto al consumo en valor presente. En el caso de haber ahorro remanente, esta observación sigue siendo válida si se agrega un impuesto sobre herencias y legados.

de administrar. Por ejemplo: i) son más sencillas las retenciones administrativas; ii) se elimina el problema de exceso de progresividad antes señalado cuando se obtienen rentas irregulares; iii) se reducen los incentivos para traspasar ingresos entre contribuyentes relacionados (cónyuges), aunque no desaparecen por completo debido a la existencia del mínimo no imponible; y, por último, iv) si la tasa del impuesto a la renta de las empresas se iguala a la que grava las rentas del trabajo (como en la República Eslovaca y Rumania), desaparecen los alicientes a que las personas constituyan empresas para reducir la carga impositiva sobre sus actividades económicas.

Ahora bien, como señalan Keen, Kim y Varsano (2006), la mayor simplicidad ganada por el impuesto a la renta en esos países no guarda relación con su estructura de tasa uniforme. Lo que se ha hecho es establecer un mínimo no imponible alto, definido en forma tal que deje fuera del impuesto a un alto porcentaje de la población, y admitir solo un limitado número de deducciones.

El principal problema del impuesto uniforme es que la tasa que permite mantener el nivel de recaudación anterior a la reforma resulta demasiado alta para las rentas de capital. Por lo tanto, este impuesto uniforme, como el sintético, desplaza el ahorro (es decir, causa fuga de capitales).

3. La respuesta a la fuga del ahorro: la “dualización” del impuesto sintético y el impuesto dual de los nórdicos

Si la propuesta de Hall y Rabushka puede considerarse una respuesta a la complejidad administrativa del IRPF sintético, el sistema dual de impuesto a la renta que aplican los nórdicos bien puede considerarse una respuesta a la fuga del ahorro igualmente asociada al impuesto sintético. En rigor, como primera respuesta a esta movilidad del ahorro, durante los años 1980 se comenzó a incluir algún grado de dualidad en el tratamiento de las ganancias de capital y los intereses. En el caso de las ganancias de capital, la mayoría de los países establecieron una tasa diferencial menor que la tasa marginal superior del impuesto a la renta personal. Al respecto, el caso de los Estados Unidos es típico: las ganancias de capital realizadas en un período superior al año son gravadas con una tasa única de 15%. En cuanto a los intereses, los países en desarrollo comenzaron a establecer un sistema cédular con tasas más bajas. En América Latina lo hicieron, por ejemplo, Argentina, Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

En los países nórdicos —Dinamarca, Finlandia Noruega y Suecia—, a la fuga del ahorro se sumaba el

problema de que sus sistemas integrales presentaban tasas marginales altas, muy superiores a las de otros países —hasta 73% en Dinamarca y Suecia—, y a la vez tenían bases tributarias estrechas. Esto último se debía a tratamientos especiales y exenciones para determinadas rentas del capital y a la deducción total de los intereses —en particular, los de préstamos para compra de vivienda— a dichas altas tasas marginales. Los tratamientos especiales para las rentas del capital eran parte de un (desordenado) intento de hacer más atractiva su tributación y evitar que, por falta de cooperación entre las administraciones tributarias, el ahorro se fugara. Pero el sistema integral así diseñado contenía incentivos fuertes para la elusión a través de la planificación fiscal, obtenía recaudaciones negativas por rentas del capital y su naturaleza progresiva resultaba ser más teórica que real (Picos Sánchez, 2003).

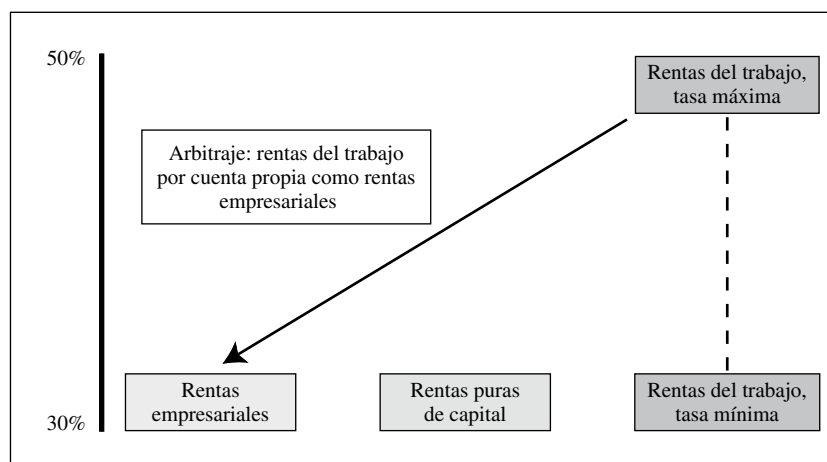
En consecuencia, entre 1987 y 1993 los países nórdicos formalizaron el impuesto dual a la renta. Básicamente, este impuesto grava separadamente las rentas del trabajo —a tasas progresivas— y las rentas del capital —a una tasa proporcional—, sean ellas empresariales o pasivas. Como muestra el gráfico 1, el impuesto dual nórdico “ancla” la tasa que grava las rentas empresariales y las rentas de capital (en torno al 30%), que a su vez es la tasa menor del impuesto a las rentas del trabajo, las que son gravadas de manera progresiva hasta tasas cercanas al 50%.

Con este diseño no hay oportunidades de arbitraje, ni abusando de rentas del capital en la obtención de rentas empresariales (ambas gravadas a la misma tasa), ni disfrazando rentas empresariales de rentas del trabajo (asignándose un salario en lugar de cobrar dividendos). No obstante, las personas físicas que obtienen ingresos mixtos —trabajan por cuenta propia— tienen un fuerte incentivo para disfrazar sus rentas del trabajo de rentas empresariales. Muchos expertos consideran que este es el talón de Aquiles del sistema dual nórdico.

Algo similar sucede en Chile, donde se aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación basado en los retiros: se grava en 17% las utilidades retenidas, mientras que las distribuidas, que se integran en el IRPF sintético con el resto de las rentas del contribuyente, pueden quedar afectas a la tasa marginal mayor, del 40%. Esta importante diferencia genera un fuerte incentivo para retener utilidades. Según datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) chileno, existen más de 30.000 sociedades de inversión creadas exclusivamente para administrar utilidades retenidas y más del 50% de las utilidades no distribuidas se acumulan en este tipo de sociedades. Este “costo de diferimiento” —más crudamente

GRÁFICO 1

Impuesto a la renta dual nórdico



Fuente: elaboración propia.

descrito como rentas de personas físicas disfrazadas de rentas empresariales— es de más de 2% del PIB, siendo la recaudación del IRPF algo menor que esa cifra (SII, 2006). Esta renuncia fiscal sorprende si se considera que el gasto tributario es de tan solo 0,6% del PIB en el impuesto a la renta empresarial y de 0,9% en el IVA, que recauda el 8,5% del producto interno bruto.

4. El impuesto a la renta dual a la uruguay

Contrariamente a lo que suele afirmarse, antes de la reforma tributaria que entró en vigor en julio de 2007, Uruguay ya tenía un impuesto a la renta personal; más precisamente, un sistema impositivo sobre la renta de tipo cédular incompleto, por el cual diversos impuestos gravaban determinadas rentas a diferentes tasas, mientras otras rentas no eran alcanzadas. Por ejemplo, el impuesto a las retribuciones personales (IRP) afectaba a salarios, pensiones y seguro de desempleo; el impuesto a las comisiones alcanzaba a un gran número de prestadores de servicios no profesionales (despachantes de aduana, corredores de cambio, vendedores, etc.); la renta de las empresas unipersonales estaba gravada por el impuesto a la renta empresarial. Pero otras rentas, como las correspondientes a servicios profesionales, intereses, alquileres y ganancias de capital, no estaban gravadas.

Esta tributación sobre la renta se complementaba con una serie de impuestos menores, poco eficientes (causan distorsiones) y/o con alto costo de administración y cumplimiento. Gran parte de ellos surgieron de

las continuas “reformas fiscales” de los años 1990, en rigor ajustes menores que deterioraron la calidad del sistema tributario. En los trece años del período 1990-2002 se establecieron trece impuestos, exactamente a razón de uno por año.¹³ La introducción del impuesto dual permitió derogar la mayoría de ellos.

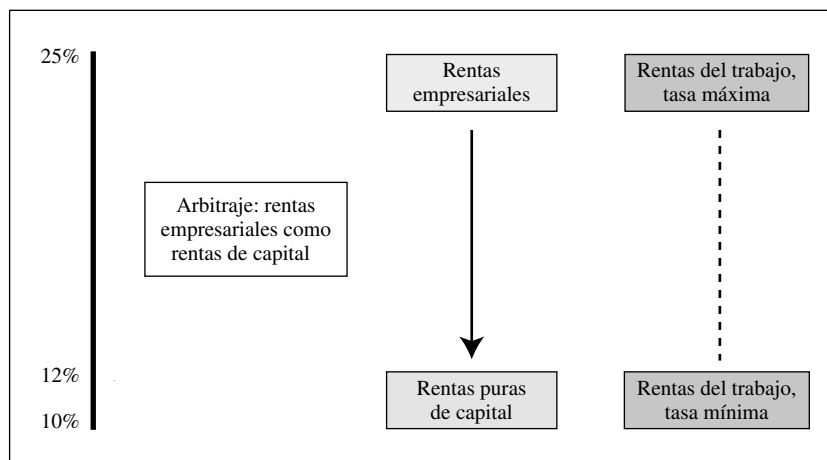
La necesidad de resolver los problemas de diseño del sistema cédular incompleto de tributación sobre la renta fue una de las razones que llevó a redefinirlo. Entre esos problemas se hallaban los siguientes:

- i) el sistema no era global, es decir, no gravaba todas las rentas. Esto implicaba una clara violación del principio de equidad horizontal (igual tratamiento para contribuyentes de igual capacidad contributiva);
- ii) no aseguraba la equidad vertical, pues la mayoría de las rentas del trabajo, incluido el trabajo empresarial, tributaba a tasas altas, mientras que la mayoría de las rentas del capital, percibidas por los estratos de mayores ingresos, estaba exenta;
- iii) por tratarse de un grupo de impuestos sobre diferentes bases y a diferentes tasas, creaba múltiples posibilidades de arbitraje: por ejemplo, en el caso de los préstamos (*back to back*), por los cuales

¹³ Por citar algunos: impuesto de contribución al financiamiento de la seguridad social (COFIS, que equivale a un IVA mayorista), impuesto a los activos de las empresas bancarias (IMABA), impuesto de control del sistema financiero (ICOSIFI), impuesto a las tarjetas de crédito, impuesto a las cesiones de deportistas, impuesto a las ventas forzadas, impuesto a los sorteos, impuesto a la compraventa de bienes muebles en remate público.

GRÁFICO 2

Impuesto a la renta dual a la uruguayaya



Fuente: elaboración propia.

los propietarios prestan —interés exento— por interpuesta persona a su empresa —interés deducible—. Esto se refleja en la razón entre la renta empresarial y el patrimonio en los años 1993-1997: mientras que para la industria y los servicios esa razón se aproximó al 3,5% en promedio, para los bancos fue de 0,08%, es decir, inferior al uno por mil (Barreix, 2003).

El nuevo impuesto a la renta dual a la uruguayaya toma del sistema dual nórdico la idea central de gravar separadamente las rentas del trabajo, con tasas progresivas, y las rentas del capital, con una tasa proporcional. Es decir, establece una tasa impositiva menor para los rendimientos del capital (intereses, dividendos y utilidades, alquileres, ganancias de capital), igual a la tasa marginal inferior que grava las rentas del trabajo. Esta tasa constituye el “ancla” del sistema, la tasa mínima a la cual se comienza a gravar las rentas.¹⁴ A su vez, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es igual a la tasa que grava las rentas (netas) empresariales.

El debate político en Uruguay llevó a determinar que la tasa única liberatoria¹⁵ sobre las rentas del capital sería de 12% y que, por lo tanto, no sería igual a la tasa marginal menor sobre las rentas del trabajo, de 10% (gráfico 2). Estas rentas del trabajo tributan hasta 25%, tasa que es a su vez la que grava las rentas empresariales.

El impuesto dual a la uruguayaya, por lo tanto, limita la posibilidad de arbitraje que ofrece el sistema dual de los nórdicos, al punto de dejar libre la opción de acogerse al impuesto a la renta empresarial o al impuesto a la renta de las personas físicas, en el caso de las personas físicas que presten servicios profesionales u obtengan rentas de tipo empresarial. El sistema está ideado de modo que, por ejemplo, un contribuyente autónomo pueda optar entre tributar como empresa, pagando una tasa nominal de 25% sobre su renta neta (deduciría todos los gastos admitidos a las empresas) o bien tributar como persona física y pagar lo correspondiente a los tramos de rentas del trabajo, cuya tasa marginal superior es también de 25%; en este último caso no puede descontar los gastos que corresponden a la actividad empresarial, sino solo los personales (aportes a la seguridad social, a la salud de sus hijos y un porcentaje fijo por gastos, de 30%). Si el contribuyente autónomo es “grande” (por ejemplo, contrata profesionales y tiene una gran infraestructura)

¹⁴ Se reconoce que las ganancias de capital y las regalías no son rentas brutas. Por ello, en Barreix y Roca (2005) se propuso gravarlas con una tasa mayor (15%), pero por razones administrativas, en especial respecto de rentas internacionales, se optó por una tasa uniforme. Conviene destacar que también se propuso gravar a esta tasa la asistencia técnica prestada por no residentes y los dividendos girados al exterior.

¹⁵ La retención efectuada en la fuente tiene carácter definitivo y exime de declaración e identificación.

seguramente tributará como empresa para deducir los gastos. Si es “pequeño”, quizás lo favorezca tributar como persona física, lo cual hace sentido económico porque seguramente en su actividad predomina el factor trabajo (y el sistema no persigue castigarlo haciéndolo tributar como si su actividad fuese predominantemente empresarial). Esto no es arbitraje; para que exista arbitraje, tiene que haber una estrategia dominante por la cual el contribuyente siempre gana disfrazándose.

Por otra parte, el posible arbitraje entre rentas empresariales y rentas brutas de capital se resuelve con las reglas habituales de la tributación sobre la renta de las empresas.¹⁶ La solución por la que optó la reforma para evitar el arbitraje entre intereses —gravados al 12%— deducidos para la determinación de la renta empresarial —gravada al 25%— es exigir que la deducción se ajuste a la proporción entre la tasa a la que se grava el capital mediante retención liberatoria y la tasa para la renta empresarial (o sea, 12/25).

Finalmente, el sistema dual a la uruguayana toma del impuesto de tasa uniforme la característica de fijar un mínimo no imponible que deje fuera del impuesto a un alto porcentaje de la población (60%) y la de permitir solo un limitado número de deducciones, facilitando así su administración y evitando la erosión de la base imponible —y la acción de los *lobbies*—, que sí se dan con el modelo sintético, especialmente en América Latina.¹⁷

La reforma del impuesto a la renta de personas físicas en España, formulada en enero de 2006 y vigente desde el 1° de enero del 2007, implementó un modelo dual más próximo al impuesto dual “a la uruguayana” que al dual nórdico. En efecto, la tasa mínima a la que se comienza a gravar las rentas recae sobre las rentas de capital (18%), y es cercana a la tasa marginal mínima que grava las rentas del trabajo (24%). A su vez, la tasa marginal superior sobre las rentas del trabajo es de 43%; esta tasa, dadas las deducciones admitidas y el gravamen

sobre los dividendos, desalienta que las personas físicas se vuelvan empresas (gravadas al 30%) para llevar a cabo sus actividades económicas. Respecto al posible abuso de intereses en la obtención de rentas empresariales, se confía en las reglas de capitalización débil.

En este punto del análisis de modelos impositivos cabe preguntarse por qué se eligió un sistema dual para Uruguay. La respuesta es que en la decisión influyeron razones de carácter administrativo y razones de eficiencia.

Entre las razones administrativas están las siguientes: en primer lugar, en el contexto de un Mercosur incompleto, Uruguay se ve obligado a seguir una estrategia de “país chico”, que apunta a captar el ahorro externo, en contraposición a la de “país grande” seguida por Argentina y Brasil, que apunta en cambio a captar la inversión extranjera directa. Esta estrategia no admite tasas marginales altas como las del modelo sintético tradicional. En el mismo sentido, la tasa uniforme necesaria para recaudar el rendimiento de la imposición a la renta (empresas, personas y no residentes) que se estima rendiría el impuesto dual “a la uruguayana” estaría en el entorno del 19%; esta tasa resultaría muy alta sobre las rentas del capital, con lo cual se alentaría la fuga de ahorro.

En segundo lugar, la baja calidad de la administración tributaria de Uruguay exige simplicidad en el nuevo sistema de tributación sobre la renta. El modelo aprobado es fácil de cumplir y fiscalizar porque:

- i) grava las rentas del capital con una tasa uniforme de retención liberatoria, sean ellas percibidas por residentes o por no residentes;
- ii) deja fuera del impuesto un 60% de la población total, de modo que un quinto de la población que era alcanzado por el impuesto a las retribuciones personales (IRP) —que fue eliminado— no se verá afectado por el impuesto dual; además, el 80% de este impuesto será pagado por el 20% más rico de la población;
- iii) establece pocas deducciones (solo tres: los aportes a la seguridad social, los aportes al seguro de salud y las deducciones por hijo o dependiente), las que son fáciles de determinar;
- iv) evita el arbitraje tributario entre los diferentes tipos de renta y/o naturaleza jurídica de los contribuyentes, con lo que se reducen los incentivos a la evasión y no se generan cambios en la cartera de ahorros, y
- v) capta más ingresos que el impuesto cedular incompleto y, por lo tanto, permite eliminar tributos ineficientes (IMABA, COFIS y otros), simplificando el sistema.

¹⁶ Aplicando el método del crédito pago en la renta de capital retenida, conjuntamente con reglas de capitalización débil (*thin capitalization rules*) en intereses y/o límites de deducción en las rentas de capital al determinar la renta empresarial.

¹⁷ En la base imponible constituida por las rentas del trabajo, el mínimo no imponible individual es aproximadamente de 70% del PIB per cápita, es decir, más de dos veces el valor de la canasta utilizada para determinar la línea de pobreza absoluta. No se contempla un mínimo no imponible en la base de rentas del capital y tampoco, por razones de secreto bancario, se admite la compensación de rentas de capital (excepto alquileres). Las deducciones autorizadas en la base formada por las rentas del trabajo son los aportes a planes de pensiones (obligatorios y voluntarios) y los gastos en salud del contribuyente y de sus hijos menores de edad, con un límite.

En tercer lugar, el diseño propuesto permite a Uruguay mantener el secreto bancario (tributario) y a la vez no ser considerado un paraíso fiscal.

Es necesario dejar constancia de que no somos partidarios del secreto bancario. Este genera una asimetría de información —que a su vez crea una falla de mercado (Stiglitz y Grossman, 1980)—, privando a otro país socio de la posibilidad de gravar o de combatir el fraude fiscal y, por lo tanto, de financiar parte de su gasto público. En esencia, esto significa exportar una base imponible (Tanzi, 2001). Sin embargo, consideramos que la situación actual del Mercosur obliga a que Uruguay utilice el secreto tributario (bancario) como herramienta de negociación. En efecto, en la medida en que el Mercosur no es percibido como una unión aduanera consolidada —no tiene una política comercial común, no tiene un régimen serio de solución de controversias y se abusa de los controles aduaneros—, la inversión tenderá a dirigirse al mercado mayor, principalmente a Brasil y luego a Argentina, lo que se reforzará con los incentivos que otorgan estos países. Por ese motivo, Uruguay recibe significativamente menos inversión extranjera directa, aproximadamente 3%, que su participación en el PIB del bloque (cerca de 5%).

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos define los paraísos fiscales utilizando un criterio principal: la muy baja o nula tributación sobre las rentas del ahorro (OCDE, 2005). El impuesto dual “a la uruguayaya”, al gravar con tasas liberatorias significativas los ingresos de capital, elimina toda posibilidad de que Uruguay sea considerado un paraíso fiscal, pues incumple el citado criterio. Esto reafirma la seguridad jurídica, a la vez que la tasa liberatoria permite mantener el anonimato del depositante. En consecuencia, el país pasa a ser aún más atractivo para el ahorrista interno o externo, que toma decisiones sopesando la combinación de rentabilidad y seguridad.

En cuanto a los argumentos de eficiencia, Feldstein (2006) señala que al gravar las rentas del capital con tasas altas se originan dos tipos de problemas:

- i) la pérdida de eficiencia asociada a un impuesto sobre el ahorro no debe medirse por la disminución de su nivel actual sino por la reducción de consumo futuro que el ahorro actual podrá comprar, siendo por tanto significativamente mayor que la pérdida habitualmente estimada; y
- ii) una alta tributación sobre las rentas del capital origina ineficiencias en su localización. Por ejemplo, una alta tasa sobre los dividendos induce a no distribuirlos (efecto *lock in*) y, en consecuencia: uno, genera pérdida de eficiencia en la selección de inversiones; dos, desestimula la disciplina de los directivos, que tienen acceso privilegiado a financiamiento propio, y tres, puede incluso llevar a una menor recaudación de la que se obtendría gravando la inversión (o el consumo).¹⁸

Como ya se dijo, el caso de Chile es paradigmático en este sentido. El fuerte incentivo que significa la diferencia entre las tasas que gravan las utilidades no distribuidas (17%) y las distribuidas (hasta 40%), lleva a que, según estimaciones del Servicio de Impuestos Internos, las utilidades retenidas totalicen un 2% del PIB (SII, 2006). Además, según Cantalotto, Jorrajat y Scherman (2007), las utilidades retenidas están más fuertemente concentradas que las demás rentas, lo que evidencia la pérdida de equidad vertical asociada a este diseño.

¹⁸ Por su parte, Boadway (2005) resume los siguientes argumentos en favor de reducir el impuesto a las rentas de capital: i) hay externalidad positiva cuando la inversión está ligada a la innovación, en conformidad con los estudios disponibles sobre el crecimiento endógeno; ii) existe una tendencia sistemática a ahorrar por debajo del ahorro óptimo, lo que parece irracional (en la práctica, es posible que los individuos estén actuando estratégicamente, anticipando que el Estado o un filántropo los ayudará), y iii) al gravar las rentas del capital se discrimina contra los hogares con ingreso fluctuante; por lo tanto, el ahorro opera como una forma de aplanar su consumo. En teoría, gravar las rentas de capital a una tasa más reducida equivale a aplicar tasas diferentes al consumo presente y al futuro.

IV

Progresividad y capacidad redistributiva del impuesto dual “a la uruguay”

La necesidad de mantener una carga tributaria de aproximadamente 30% del PIB hace que la tributación indirecta (15% del PIB en 2005) y las contribuciones a la seguridad social (7%) tengan una alta participación en la estructura tributaria, lo que la vuelve regresiva. Esta es una segunda razón por la cual resulta necesario introducir el impuesto a la renta personal de carácter global y progresivo con el fin de atemperar estos efectos adversos sobre la equidad, máxime cuando el estrecho ingreso fiscal disponible¹⁹ libera muy pocos recursos para financiar gasto público social redistributivo, que es el instrumento más idóneo. En efecto, el ingreso fiscal disponible del país, definido como los ingresos tributarios (30,4% del PIB en 2005) menos los “gastos comprometidos” —el gasto en seguridad social (11,4%) y el pago de intereses de la deuda pública (4,5%)— es actualmente de 14,6% del PIB, habiendo sido de tan solo 10% del PIB en el 2003.

¹⁹ Véase Villela, Roca y Barreix (2005).

Corresponde, por lo tanto, hacer ahora algunas observaciones respecto a la progresividad y efecto redistributivo del nuevo IRPF dual. Los resultados que se presentan en el cuadro 2 son producto de un ejercicio de microsimulación estático y sin utilizar funciones de comportamiento realizado con microdatos correspondientes al 2004, tomados de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2004). Los detalles metodológicos de dicho ejercicio se encuentran en Barreix y Roca (2006).

Tanto la tasa media del IRP como la del impuesto dual crecen a medida que se pasa en la escala de ingresos desde los deciles más pobres a los más ricos. No obstante, este crecimiento es mucho más marcado en el caso del impuesto dual, lo que se reafirma considerando el índice de Kakwani que, a diferencia de la progresión de la tasa media, es un indicador global de progresividad.²⁰

²⁰ Índice de Kakwani = cuasi Gini (IRPF) - Gini (ingreso antes de la política fiscal). El ingreso antes de la política fiscal, también llamado autónomo, es aquel aún no afectado por los impuestos ni por

CUADRO 2

Uruguay: impuesto a las retribuciones personales (IRP) e impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) dual, por deciles

	Tasas medias efectivas (%)		Proporción de la recaudación del impuesto respectivo que paga cada decil (%)	
	IRP	IRPF dual	IRP	IRPF dual
Decil 1	0,23	0,10	0,3	0,1
Decil 2	0,70	0,22	1,3	0,2
Decil 3	1,05	0,48	2,4	0,5
Decil 4	1,36	0,91	3,5	1,0
Decil 5	1,60	1,31	4,7	1,7
Decil 6	1,84	1,89	6,4	2,8
Decil 7	2,13	2,73	8,6	4,8
Decil 8	2,51	3,94	12,5	8,5
Decil 9	2,89	6,22	19,1	17,8
Decil 10	3,21	11,23	41,3	62,7
Índice de Kakwani	0,1973	0,3887		
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0047	0,0222		
Transferencia desde el 10% más rico	0,27%	1,86%		
Transferencia desde el 20% más rico	0,35%	1,99%		
Transferencia desde el 50% más rico	0,24%	1,11%		

Fuente: Barreix y Roca (2006).

Como se ve en el cuadro 2, el hecho de que el índice de Kakwani del impuesto dual (0,3887) sea mayor que el correspondiente al IRP (0,1973) evidencia la mayor progresividad de aquel.

En cuanto a la capacidad redistributiva, considérese el índice de Reynolds-Smolensky, indicador global de la capacidad redistributiva (cuadro 2).²¹ Al ser mayor el índice asociado al impuesto dual (0,0222) que el asociado al IRP (0,0047), el primero causa una mejoría en la distribución del ingreso de más de 2 puntos del coeficiente de Gini, superior a la mejoría de medio punto del Gini que origina el IRP, lo que permitiría identificar al IRP como (cuasi) neutral. La introducción del impuesto dual determina una transferencia de 2% del ingreso total (después del IRPF) desde el 20% de hogares más ricos al 80% restante.

La clara superior capacidad redistributiva del IRPF sobre el IRP también se ve cuando se compara el porcentaje de la recaudación del impuesto respectivo que paga cada decil. En efecto, el 40% más pobre de los hogares paga un 7,4% del IRP y pasará a pagar el 1,7% del nuevo IRPF. A su vez, el 20% más rico de la población paga el 60,4% del IRP y pasará a pagar el 80,5% del IRPF. Cabe subrayar que mientras el IRP recauda el 0,87% del PIB, el IRPF recaudará aproximadamente el 2,4%.

Luego de este análisis, formularemos dos observaciones a manera de conclusión. En primer lugar, al estimar el efecto del sistema tributario de la Unión

Europea (15 países) en la distribución del ingreso para 2001 se obtiene una mejoría de 2,5 puntos del coeficiente de Gini. En la comparación con el impuesto dual en Uruguay que, como se vio, implica una disminución de 2,2 puntos de dicho coeficiente, es importante poner de relieve dos aspectos de por sí notorios: la mayor carga tributaria que significa el impuesto a la renta personal —progresivo y redistributivo— en la Unión Europea, y el fuerte peso de dicho impuesto en la recaudación tributaria de este bloque. No debe subestimarse, por lo tanto, el efecto redistribuidor del nuevo impuesto dual en Uruguay.

Y en segundo lugar, dado que la disminución de la tributación indirecta que ha introducido la reforma tributaria²² será financiada con la recaudación del impuesto dual a la uruguaya, conviene mirar el efecto que tendría la reforma en su conjunto sobre la equidad. En ese sentido, mientras que el sistema tributario anterior a la reforma era regresivo (índice de Kakwani = -0,0088), el sistema posterior a la reforma es progresivo (índice de Kakwani = 0,0993). Por otra parte, mientras que el sistema tributario anterior a la reforma empeoraba la distribución del ingreso (índice de Reynolds-Smolensky = -0,0012), el nuevo sistema tributario claramente la mejora (índice de Reynolds-Smolensky = 0,0167). En otras palabras, la introducción del impuesto dual a la uruguaya hace que el conjunto del sistema tributario se torne progresivo y redistributivo (Barreix y Roca, 2006).

V

Los pilares tributarios en América Latina: la necesidad de recaudar el impuesto a la renta

1. Una tipología simple de los sistemas tributarios vigentes

Las estructuras tributarias responden básicamente a tres factores: i) el modelo de inserción internacional; ii) el

nivel, la calidad y la sostenibilidad del gasto público, y iii) el desempeño de la administración tributaria en un sentido amplio.²³ Para establecer una tipología de los diferentes sistemas tributarios contemporáneos, proponemos identificar sus pilares tributarios (y sus complementos), definiendo como pilar tributario aquel

las transferencias públicas. El cuasi Gini del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. De ahí la distinción semántica. Si $K > 0$, esto es, si el IRPF se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso y, por lo tanto, es progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo.

²¹ $RS = \text{Gini (ingreso antes de la política fiscal)} - \text{Gini (ingreso después del IRPF)}$. Si $RS > 0$, la desigualdad en la distribución del ingreso ha disminuido luego de la introducción del IRPF y dicho impuesto será, por lo tanto, progresivo. Lo contrario sucede si $RS < 0$.

²² Eliminación del COFIS (IVA mayorista de 3%), reducción de la tasa básica del IVA desde el 23% al 22% y de la tasa mínima desde el 14% al 10%.

²³ La administración tributaria en este caso obedece a un concepto más amplio que el tradicional, y puede considerarse un "sistema de instituciones tributarias". Este sistema comprende no solo la agencia de impuestos internos y la aduana sino también otras instituciones que abarcan desde los catastros y los registros de propiedad hasta el poder judicial.

impuesto que es capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base amplia, que refuerza su neutralidad y elasticidad.

Esta tipología es dinámica. Así, por ejemplo, los impuestos a las importaciones constituían un pilar tributario tras la crisis de fines de los años 1920 (la Gran Depresión), tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En esa época recaudaban cerca del 25% de los ingresos fiscales, pero en las economías abiertas de hoy han perdido capacidad recaudatoria.

Consideramos que actualmente existen tres pilares tributarios y tres complementos. Los tres pilares tributarios son: i) el impuesto a la renta (en rigor, el sistema de imposición a la renta); ii) los impuestos generales al consumo (IVA y otros sobre ventas al detalle); y iii) las contribuciones a la seguridad social (con la variante de regímenes privados y mixtos). En tanto, los complementos son: i) los impuestos sobre recursos naturales renovables y no renovables; ii) los impuestos al patrimonio (propiedad, en particular la inmueble), a los activos personales y a la transmisión de patrimonio (principalmente herencias y legados), y iii) los impuestos específicos al consumo.

2. Reforzando los pilares tributarios

La comparación de los pilares tributarios que cimentan la sostenibilidad fiscal de América Latina, por un lado, y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por otro, nos permite guiar el análisis. El cuadro 3 muestra que las mayores diferencias entre estos dos grupos de países se originan en el gravamen a la renta personal y las contribuciones a la seguridad social; en cambio, el IVA y el impuesto a la renta empresarial lucen relativamente similares, pese a las importantes disparidades de desarrollo e ingreso entre ambos grupos.

No desarrollaremos aquí las razones por las cuales consideramos que los que hemos llamado complementos no tienen posibilidades de convertirse en pilares tributarios en América Latina. Solo señalaremos que los impuestos sobre los recursos naturales presentan una alta variabilidad (Jiménez y Tromben, 2006); los impuestos al patrimonio empresarial y sobre herencias y legados tienden a eliminarse en el mundo y los impuestos selectivos tienen una fuerte limitante, el contrabando, y/o son regresivos (salvo aquel sobre la gasolina). Y si bien América Latina tiene una asignatura pendiente en los impuestos a la propiedad, en especial de inmuebles y vehículos, el aumento de la recaudación en estos es limitado (1% o 2% del PIB).

CUADRO 3

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina: pilares tributarios, 2004 (Porcentajes del producto interno bruto)

	OCDE	América Latina ^a
Ingreso tributario ^b	35,9	20,2
Impuesto al valor agregado (IVA) ^c	6,7	5,8
Impuesto a la renta	12,5	3,8
A la renta empresarial	3,4	2,6
A la renta personal	9,1	1,2
Seguridad social ^d	9,3	2,8

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Incluye ingresos por recursos del petróleo en Colombia, Ecuador, México y Rep. Bolivariana de Venezuela; minerales en Chile y Bolivia, e hidroelectricidad en Paraguay.

^b Incluye seguridad social (pensiones).

^c Incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICSM) en Brasil.

^d Incluye contribuciones a los sistemas públicos.

3. Los impuestos al trabajo para financiar pensiones no tienen futuro

Creemos que la tributación sobre los salarios para financiar pensiones tiene una potencialidad recaudatoria casi nula en América Latina. En economías abiertas y competitivas con alto y creciente desempleo crónico —cercano al 10% en promedio—, el componente no capitalizable de la contribución a la seguridad social es simplemente una carga más sobre el factor trabajo que recarga el salario y/o genera una menor ocupación.

En primer lugar, si mediante la liberalización comercial se cumplen los resultados del teorema de Hecksher y Ohlin, los precios de los insumos transables tienden a igualarse y los países exportarán los bienes que hacen uso intensivo de su factor abundante e importarán los bienes que hacen uso intensivo de su factor escaso. Al mismo tiempo, por el teorema de Stolper y Samuelson, un incremento en el precio relativo de un bien conllevará un crecimiento de la rentabilidad del factor usado más intensivamente en su producción y una caída en la rentabilidad del otro factor. Para los países latinoamericanos, esto se materializa en el crecimiento del sector de los productos primarios (bienes agrícolas y recursos naturales no renovables) y una caída parcial del sector industrial, dominado por los

países asiáticos en los que abunda la mano de obra.²⁴ En efecto, los sectores económicos tradicionalmente generadores de empleo en la región, el industrial y el de comercio formal, han perdido participación en la composición del PIB en los últimos 35 años (4,2% y 6,6%, respectivamente). El factor beneficiado ha sido el capital (sectores primarios que hacen uso intensivo de capital) y ha habido una pérdida relativa en la rentabilidad del factor trabajo.

A la vez, existe una tendencia a sustituir la mano de obra por tecnología (FMI, 2007). En particular, los avances en la agricultura, la informática y la robótica reducen el número de trabajadores no calificados. Es claro que a los trabajadores de América Latina, región con un magro gasto público en educación (menos de 3% del PIB) y una esquelética inversión en investigación y desarrollo (0,3% en promedio), les será cada vez más difícil competir por el trabajo y el salario con la mano de obra mejor calificada no solo de los países de la OCDE sino también de las nuevas economías de mercado del ex bloque soviético y de India.

Por lo anterior, y ante las crisis efectivas y potenciales de los sistemas de reparto de la seguridad social de algunos países, el principio (público) de solidaridad (intergeneracional) ha sido complementado con el sistema (privado) de equivalencia estricta entre la contribución y el nivel de la pensión (sistema individual actuarial), optando varios países por sistemas mixtos o paralelos. Si bien la presión de los sistemas de pensiones todavía no es un problema en algunos países latinoamericanos, porque todavía tienen una base amplia en la pirámide poblacional, el futuro es preocupante.

En efecto, se observa una caída de la tasa bruta de natalidad de casi 50% (de 42 a 21 por cada mil habitantes), en paralelo con un aumento de 38% de la esperanza de vida al nacer (de 51,8 a 71,9 años) en dos generaciones (quinquenio de 1950-1955 comparado con el de 2000-2005). Como resultado, disminuirá el componente laboral en el conjunto de los contribuyentes y al mismo tiempo se ampliará de manera exponencial la proporción de potenciales demandantes (pensionistas), a lo que debe sumarse la carga constituida por la deuda de la seguridad social y la deuda financiera (bruta) del sector público no financiero, estimadas en promedio en 86% y 48% del PIB, respectivamente.

²⁴ Y además aplican políticas como las de tipo de cambio administrado, estímulos a la inversión, entre otras, y tienen menor nivel de sindicalización.

En síntesis, las tendencias señaladas hacen muy poco probable que los impuestos sobre el trabajo destinados a financiar pensiones puedan alcanzar el nivel de recaudación requerido para ser un pilar de la estructura fiscal.

4. El IVA, buen recaudador y mal redistribuidor

En América Latina no han sido pocos los intentos de hacer que el IVA, a través de exoneraciones y tasas diferenciales, desempeñe un papel redistribuidor del ingreso. A nuestro juicio, los resultados de esos intentos no solo son marginales sino que se traducen en un alto gasto tributario que favorece también a los deciles más altos, con lo que se pierden recursos que, focalizados en el gasto público social, sí tendrían efectos redistribuidores.

En este sentido, el caso de México resulta muy ilustrativo (cuadro 4). El IVA de México resulta progresivo incluso cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar. Por ejemplo, para los deciles más ricos el 60% del gasto está gravado a la tasa general y solo el 10% a tasa cero, mientras que para los deciles más pobres estos porcentajes son, respectivamente, de 41% y 38%. No obstante, aunque el gasto tributario implícito en este diseño es de 2% del PIB, su capacidad redistribuidora es poca: después de impuesto solo hay una transferencia de 0,15% del ingreso total desde el 50% más rico al 50% más pobre. Por el contrario, el impuesto a la renta personal, que recauda aproximadamente 2,4% del PIB, tiene un efecto redistribuidor más de 10 veces superior y el programa “Progresión-Oportunidades” —de gasto público focalizado en aliviar la pobreza— logra un efecto redistribuidor similar al del IVA pero con un costo fiscal ocho veces menor. Por lo demás, la “progresividad sin redistribución” del IVA tiene un costo: el 54% de los beneficios de la tasa cero son percibidos por los deciles de más altos ingresos, y solo un 3,5% por los más pobres. Parece claro, por lo pronto, que eliminar este beneficio mejoraría significativamente la recaudación, permitiendo incluso compensar con gasto público a los perdedores y evitar así un fuerte deterioro de la equidad.

El cuadro 4 muestra en su apartado A que el efecto regresivo del IVA es moderado; en el apartado B, que su efecto redistributivo es casi nulo pese a tener un buen nivel de recaudación, y en el apartado C, que como el consumo está concentrado en los deciles más altos, las exoneraciones tienen un altísimo costo fiscal.

En definitiva, el IVA es un impuesto para recaudar y no para redistribuir, por lo que debe tender a la mayor neutralidad y simplicidad posibles para favorecer su cumplimiento y así afirmarlo como pilar del sistema,

CUADRO 4

América Latina (nueve países): equidad del impuesto al valor agregado
(Considerando deciles según el ingreso per cápita)

	Colombia	Ecuador	Argentina	Uruguay	México	Honduras	Costa Rica	Guatemala	Panamá
<i>A. Progresividad</i>									
Tasa efectiva impuesto/ingreso (en %)									
Primer decil pobre	10,8	4,6	11,7	9,5	1,1	12,7	5,4	20,2	4,6
Segundo decil pobre	8,6	4,2	9,2	8,9	1,6	3,7	4,2	9,1	2,2
Segundo decil rico	5,4	4,9	7,8	6,8	3,6	2,7	3,5	5,4	1,7
Primer decil rico	4,7	5,2	6,8	6,1	3,7	2,3	3,0	4,9	1,7
Coefficiente de Gini de desigualdad del ingreso, antes del IVA	0,537	0,408	0,549	0,317	0,433	0,570	0,577	0,596	0,636
Cuasi (coeficiente de) Gini después del IVA	0,469	0,445	0,507	0,254	0,547	0,480	0,489	0,460	0,533
Índice de Kakwani (si < 0 ⇒ regresivo; si > 0 ⇒ progresivo)	-0,068	0,038	-0,042	-0,063	0,113	-0,090	-0,089	-0,136	-0,104
<i>B. Redistribución</i>									
Coefficiente de Gini de desigualdad del ingreso después del IVA	0,541	0,406	0,555	0,322	0,430	0,575	0,580	0,604	0,638
Transferencia del 50% más pobre al 50% más rico (o del 50% más rico al 50% más pobre)	-0,20%	0,09%	-0,30%	-0,25%	0,15%	-0,25%	-0,16%	-0,40%	-0,09%
Perdedores	1 a 6 y 9	9 y 10	1 a 9	1 a 6 y 8	8 a 10	1 a 8	1 a 9	1 a 9	1 a 7
<i>C. Quién paga el impuesto</i>									
40% más pobre	14%	14%	11%	24%	8%	13%	12%	15%	10%
20% más rico	55%	52%	62%	35%	59%	54%	56%	53%	58%
20% más rico/ 40% más pobre	4,0	3,7	5,4	1,5	7,4	4,2	4,8	3,5	5,6
<i>D. Gasto tributario</i>									
En % del PIB	6,0	2,6	1,6	3,2	2,0	2,3	...	2,4	...

Fuente: *Sobre equidad*: en Colombia, Zapata y Ariza (2006); en Ecuador, Arteta (2006); en Argentina, Gómez Sabaini, Santieri y Rossignolo (2002); en Uruguay, Barreix y Roca (2006); en México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004); en Honduras, Garriga (2007); en Costa Rica, Trejos (2007); en Guatemala, ICEFI (2007); en Panamá, Rodríguez (2007), Barreix y Roca (2007). *Sobre gasto tributario*: en Colombia, datos de 1999, Simonit (2002); en Ecuador, datos de 1999, Roca y Vallarino (2003); en Argentina, datos del 2001, Simonit (2002); en Uruguay, datos de 1999, Rossa y Roca (2001); en México, Servicio de Administración Tributaria (2005); en Honduras, Gómez Sabaini (2006), y en Guatemala, DevTech (2002).

reconociendo que el tributo por excelencia con capacidad de redistribución es el impuesto a la renta personal.

5. El impuesto a la renta, el gran debe

Como se señaló más atrás en el cuadro 3, el impuesto a la renta de las empresas recauda en América Latina una cifra cercana al promedio de la OCDE: 2,6% y 3,4% del PIB, respectivamente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, como se ha dicho antes, en América Latina se contabilizan en esta categoría los ingresos del gravamen a la renta de las empresas personales, que en los países desarrollados se incluyen en el impuesto a la renta personal.

En lo que se refiere al impuesto a la renta de empresas, es un hecho que a nivel mundial la movilidad

del capital no solo ha reducido las tasas nominales, sino que para atraerlo han proliferado tratamientos especiales que, sumados a la planificación tributaria, han erosionado la base del gravamen. En efecto, la liberalización económica y la integración de mercados han producido algunos cambios estructurales en el impuesto que ya no se revertirán. Por ejemplo, en 1918, el impuesto a la renta empresarial en los Estados Unidos rendía cuatro veces más que el impuesto a la renta personal, que solo afectaba a los muy pudientes; hacia 1950 ambos recaudaban lo mismo; pero ya en 1980 las personas físicas pagaban cerca de cuatro veces más que las empresas, lo que sigue sucediendo hasta la fecha. Por ende, es probable que nos encontremos ante un fenómeno global de Estados nacionales relativamente débiles y no cooperativos, con poca capacidad de gravar el rendimiento empresarial.

En cambio, la recaudación del impuesto a la renta personal en América Latina apenas alcanza, en promedio, al 1,2% del PIB (véase más atrás el cuadro 3). Este impuesto, predominantemente sintético, plagado de exoneraciones y “dualizado” en forma desordenada privilegiando a las rentas de capital, es de alta progresividad, pero como lo indica su baja recaudación, tiene muy poca capacidad redistribuidora. Por ejemplo, solo en el caso de México logra una reducción del coeficiente de desigualdad del ingreso de Gini superior a 1 punto de dicho coeficiente (cuadro 5).

Tratándose de países donde la participación en el ingreso del 20% más rico es más de cinco veces la del 40% más pobre, parece claro que una reformulación del impuesto, considerando las nuevas formas que aquí se han planteado, permitiría una mayor recaudación y, como consecuencia, una mayor redistribución. De hecho, en Uruguay, donde la distribución del ingreso es relativamente más equitativa —la participación del 20% más rico es 3,6 veces la del 40% más pobre—, el nuevo impuesto dual se estima reducirá el coeficiente de Gini en 2,2%, en línea con los países desarrollados (la transferencia desde el 10% más rico es de casi 2% del ingreso total).

Queda claro, entonces que el gran déficit tributario de la región deriva del impuesto a la renta personal. Es justo reconocer que resulta imposible alcanzar los niveles de recaudación que exhiben los impuestos masivos en los países desarrollados, donde el ingreso medio per cápita a paridad de poder de compra cuadruplica el de América Latina, en tanto que el ingreso financiero es casi ocho veces superior. Sin embargo, debe considerarse que nuestra propuesta para Uruguay se concentra en gravar a los dos deciles más pudientes, por lo que es apropiada para una región donde, como se dijo, en todos los países latinoamericanos, el 20% más rico recibe cerca del 60% del ingreso total, mientras el 40% más pobre apenas supera el 10%, en promedio. Más aún, desde que se implementó el regionalismo abierto a principios de los años 1990, esta razón de 5,5 a 1 en promedio ha permanecido inalterada, pese a que el ingreso aumentó casi un 60%.

Como corolario de lo planteado en esta sección, surge la imperiosa necesidad de recaudar con eficiencia los ingresos provenientes del sistema de tributación sobre la renta, y en especial sobre el componente de renta personal. Este último no solo es fundamental como pilar de una recaudación con potencialidad de

CUADRO 5

América Latina (10 países): la equidad en el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF)^a

	Uruguay (2004)	Colombia (2003)	Ecuador (2003)	Perú (2000)	Venezuela (2003)	Honduras (2004)	Costa Rica (2004)	Guatemala (2000)	Panamá (2003)	México (2003)
Coefficiente de Gini de desigualdad del ingreso antes del IRPF	37,6	53,7	40,8	53,5	42,3	56,9	60,2	59,6	63,6	43,3
Coefficiente de Gini después del IRPF	35,4	53,4	40,3	53,5	42,1	56,4	59,4	59,5	63,1	39,6
Variación del coeficiente de Gini	2,22	0,30	0,45	0,03	0,19	0,50	0,74	0,11	0,53	3,71
Decil más rico: % del ingreso antes de IRPF	30,00	44,5	29,9	41,2	41,9	45,1	49,4	49,3	51,3	33,1
Decil más rico: % del ingreso después de IRPF	28,20	43,7	29,4	41,1	41,7	44,4	48,7	49,2	50,1	29,7
Variación	-1,80	-0,80	-0,50	-0,10	-0,20	-0,76	-0,68	-0,13	-1,18	-3,40
Recaudación del impuesto a la renta personal, 2004 (% del PIB)	2,4	1,2	...	1,2	0,4	1,3	1,3	0,4	2,0	2,4

Fuente: Uruguay, Barreix y Roca (2006); Colombia, Zapata y Ariza (2006); Ecuador, Arteta (2006); Perú, Haughton (2006); Venezuela, García y Salvato (2006); Honduras, Garriga (2007); Costa Rica, Trejos (2007); Guatemala, ICEFI (2007); Panamá, Rodríguez (2007); México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004) y Barreix y Roca (2007).

^a El año entre paréntesis bajo los nombres de países es el de la encuesta utilizada para realizar las estimaciones.

crecimiento para financiar las necesidades cada vez mayores de infraestructura física y social, sino también como el tributo con mayor capacidad redistribuidora. Esto es crucial en una región donde la desigualdad de ingresos, la más antigua y pronunciada del orbe, convive con un alto nivel de pobreza.²⁵ El IRPF, por lo tanto, puede ser un importante articulador de la cohesión social en América Latina, ya que la desigualdad antes de la política fiscal está agudizándose tanto en los países en desarrollo como en aquellos de la OCDE. En efecto, la recaudación del impuesto que paguen los deciles más altos permitirá financiar gasto focalizado

en los más bajos, brindando así oportunidades a los menos privilegiados. En paralelo, el pago de un tributo tan individual no solo refuerza la relación del contribuyente con el Estado sino que legitima sus demandas de mejores servicios públicos.

En resumen, a mediano plazo la base tributaria de la sostenibilidad fiscal de América Latina tendrá solo dos pilares: el IVA y el sistema que grava la renta. Por ello, como signo de responsabilidad, la región debería renovar sus columnas impositivas, en especial la tributación sobre la renta, durante la muy favorable fase alta del ciclo.

Bibliografía

- Arteta, G. (2006): Informe de equidad fiscal de Ecuador: distribución de las cargas tributarias y del gasto social, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A. (2003): Rates of return, taxation, and the economic cost of capital in Uruguay, Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, inédito.
- Barreix, A. y J. Roca (2005): *Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay 2005*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- _____ (2006): *Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- _____ (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2006): Política fiscal y equidad: estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (varios años): *World Development Indicators*, Washington, D.C.
- Boadway, R. (2005): Income tax reform for a globalized world: the case for a dual income tax, *Journal of Asian Economics*, vol. 16, N° 6, Amsterdam, Elsevier.
- Boscá, J., J. García y D. Taguas (2005): La fiscalidad en la OCDE: 1965-2001, documento presentado al XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, Valencia, mayo, inédito.
- Brownlee, W. (2004): *Federal Taxation in America: A Short History*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cantallopis, J., M. Jorrot y D. Scherman (2007): Equidad tributaria en Chile. Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma, documento presentado al XIX Seminario Regional de Política Fiscal, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005): *Panorama social de América Latina 2005*, LC/G.2288-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- Cobas, P., N. Perelmuter y P. Tedesco (2004): *Evasión fiscal en Uruguay: un estudio sobre el IVA*, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, noviembre.
- DevTech (2002): *El gasto tributario en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Industrial, enero.
- Durán Cabre, J. (2003): *Distribución de la carga tributaria bajo un impuesto dual: un ejercicio de microsimulación*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Feldstein, M. (2006): *The Effect of Taxes on Efficiency and Growth*, NBER Working Paper, N° 12201, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *Government Finance Statistics*, Washington, D.C.
- _____ (2007): *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- García, G. y S. Salvato (2006): Equidad del sistema tributario y del gasto público en Venezuela, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Garriga, M. (2007): Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Honduras, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Gómez Sabaini, J.C. (2006): El gasto tributario en Honduras: consideraciones metodológicas y estimaciones cuantitativas, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Gómez Sabaini, J.C., J. Santieri, J. y D. Rossignolo (2002): *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*, serie Gestión pública, N° 20, LC/L.1733-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). S.02.II.G.43.
- Hall, R. y A. Rabushka (1983): *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, Nueva York, McGraw-Hill.
- _____ (1995): *The Flat Tax*, Stanford, Hoover Institution Press.
- Houghton, J. (2006): Evaluación de la incidencia de los impuestos y el gasto en Perú, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.),

²⁵ Es importante señalar que si bien la pobreza y la indigencia en América Latina, en promedio, se han reducido respectivamente de 48,3% y 15,3% en 1990 a 41,7% y 12,4% en 2004, las magnitudes

de los sectores en desventaja y en emergencia siguen siendo muy altas y constituyen una severa restricción al crecimiento y la cohesión social (CEPAL, 2005).

- Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Guatemala*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por aparecer.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2004): *Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo.
- Jiménez, J. y V. Tromben (2006): Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 90, LC/G.2323-P, diciembre.
- Keen, M., Y. Kim y R. Varsano (2006): *The Flat Tax(es): Principles and Evidence*, IMF Working Paper WP/06/218, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Lindert, P. (2004): *The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century (Growing Public)*, Cambridge, University of Cambridge.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos): Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics, oecd Statistics Portal.
- _____ (2005): *Towards Global Tax Co-operation, Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, París.
- Piancastelli, M. (2001): *Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis-1985/95*, TD N° 818, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Picos Sánchez, F. (2003): *Las rentas de capital en Phogüe: análisis de su fiabilidad y corrección mediante fusión estadística*, documento de trabajo, N° 31-03, Instituto de Estudios Fiscales.
- Roca, J. y H. Vallarino (2003): Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador, Quito, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Industrial.
- Rodríguez, N. (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Panamá*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Rossa, A. y J. Roca (2001): Estimación del costo de las exoneraciones fiscales: Uruguay, Montevideo, Ministerio de Economía y Finanzas/Dirección General Impositiva.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004): *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, México, D.F., inédito.
- Servicio de Administración Tributaria (2005): *México: impuesto al valor agregado, presentación en el Seminario "Cooperación tributaria en un mercado único"*, Ciudad de Guatemala, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- SII (Servicio de Impuestos Internos) (2006): *Informe de gasto tributario: ejecución 2004, proyección 2005 y proyección 2006*, Santiago de Chile.
- Simonit, S. (2002): *Tendencias sobre gastos tributarios en el MERCOSUR*, documento presentado en el XIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- Steuerle, E. (2004): *Contemporary U.S. Tax Policy*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Stiglitz, J. y S. Grossman (1980): *On the impossibility of informationally efficient markets*, *American Economic Review*, vol. 70, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.
- Tanzi, V. (2001): *Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites*, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 26, N° 3, Nueva York, Brooklyn Law School.
- _____ (2006): *Death of an illusion? Decline and fall of high tax economies*, Politeia.
- Tanzi, V. y L. Schuknecht (2000): *Public Spending in the XXth Century: A Global Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Teera, J.M. (2001): *Tax performance: a comparative study*, Bath, Department of Economics, University of Bath.
- Trejos, J. (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Costa Rica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por aparecer.
- Villela, L., J. Roca y A. Barreix (2005): *O desafio fiscal do MERCOSUL*, Brasília, Escola de Administração Fazendária.
- Zapata, J. y N. Ariza (2006): *Informe de equidad fiscal de Colombia: eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina*, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

PALABRAS CLAVE

Migración internacional
Remesas
Trabajadores migratorios
Desarrollo económico
Mercado de trabajo
Precios
Hacienda pública
Mitigación de la pobreza
Colombia

Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia

David Khoudour-Castéras

Las remesas que llegan a Colombia han crecido muy rápidamente en los últimos años y su peso en la economía es cada vez mayor. Este artículo analiza en detalle los diferentes impactos que han tenido estas corrientes de divisas tanto en lo económico como en lo social y busca también recalcar los riesgos potenciales a largo plazo. En esta perspectiva, se muestra cuál ha sido la evolución de las remesas en Colombia en los últimos años, poniendo el acento sobre el peso que tienen en la economía nacional e intentando entender las características socioeconómicas tanto de los remitentes como de los receptores de ellas. Luego, se establece un diagnóstico del fenómeno de las remesas en Colombia: si bien ellas pueden contribuir a mejorar la situación del país, van acompañadas de una serie de costos que podrían perjudicar a largo plazo la economía colombiana.

David Khoudour-Castéras
Coordinador de la Línea de
Investigación en Migraciones
Internacionales
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia
✉ david.khoudour@uexternado.edu.co

I

Introducción

En los últimos años, las remesas se han convertido en el nuevo Grial de los estudios sobre el desarrollo. La llegada masiva de los capitales enviados por los trabajadores migrantes a su país de origen parece suplir numerosas fallas de los países en desarrollo, en particular los problemas de financiamiento que ni la inversión extranjera directa ni la ayuda para el desarrollo logran resolver. Sin embargo, no hay consenso en cuanto a los efectos reales de las remesas sobre el desarrollo. Los más optimistas las consideran como la solución más viable para impulsar el crecimiento económico y mejorar el bienestar social en las naciones más pobres del planeta, mientras que los más pesimistas solo ven en las remesas un factor suplementario de dependencia que podría empeorar la situación de los países de destino. Como siempre en estos casos, la verdad reside entre estas dos posiciones extremas y depende en gran parte de las condiciones económicas y sociales del país receptor, así como del manejo que se dé a las remesas.

En este sentido, Colombia constituye un caso de estudio particularmente interesante para entender mejor el impacto de las remesas sobre el desarrollo. Los envíos han crecido muy rápidamente en los últimos años y su peso

en la economía es cada vez mayor. Los estudios sobre el tema se han multiplicado, tal vez aun más rápido que las mismas remesas. Pero la polémica sigue vigente. Por ello, este artículo pretende analizar en detalle los efectos que han tenido las remesas tanto a nivel económico como a nivel social y busca también recalcar los riesgos potenciales de estos flujos de divisas en el largo plazo.

En esta perspectiva, la sección II muestra la evolución de las remesas en Colombia en los últimos años, poniendo el acento sobre el peso que representan en la economía nacional e intentando entender las características socioeconómicas tanto de los remitentes como de los receptores. La sección III hace un diagnóstico del fenómeno de las remesas en Colombia. Muestra que si bien las remesas pueden contribuir a mejorar la situación del país, van acompañadas de una serie de costos que podrían perjudicar a largo plazo la economía colombiana. Por tanto, la política pública no puede orientarse sólo hacia la reducción de los costos de envío de remesas o la canalización de éstas hacia la inversión productiva, sino que debe proporcionar opciones viables de desarrollo que permitan reducir la dependencia de la economía colombiana hacia estos flujos.

II

Panorama de las remesas en Colombia

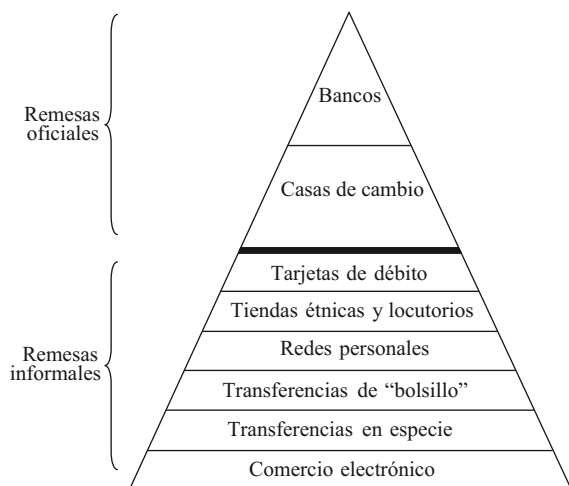
1. Tipología de las remesas

De manera general, es posible definir las remesas como la parte del ingreso disponible que los migrantes mandan a su país de origen. Sin embargo, existen múltiples formas de transferir estos fondos (gráfico 1). Más allá de las remesas oficiales, que utilizan la intermediación de los bancos y casas de cambio, los migrantes recurren a diferentes canales informales que les permiten reducir los costos asociados con las transferencias financieras internacionales. Así, existe un mercado informal de remesas, cuyos actores principales son las tiendas étnicas y los locutorios instalados en las principales ciudades de inmigración. Los dueños de estos negocios ofrecen, además de su actividad principal, el

servicio de giro de fondos a un costo menor que el de las instituciones financieras.

Otro canal informal es la creación de una cuenta bancaria en el país de acogida. El migrante gira regularmente dinero a esta cuenta y los familiares retiran las sumas deseadas en un cajero automático gracias a una tarjeta de débito enviada por el migrante. Si bien estas remesas transitan por el sistema financiero formal, son difíciles de tomar en cuenta en las estadísticas oficiales, ya que no aparecen como transferencias interpersonales de dinero. Pero muchas veces, la mejor forma de abaratar e incluso eliminar los costos de transacción es a través de las redes personales, es decir, los amigos o familiares que viajan al país de origen y aceptan llevar con ellos dinero en efectivo. En el mismo sentido, una parte de

GRÁFICO 1

Tipología de las remesas

Fuente: elaboración propia.

las remesas circula en los bolsillos de los mismos migrantes cuando se van de vacaciones o cuando retornan de manera definitiva a su país de origen.

Si bien las remesas son esencialmente monetarias, las transferencias en especie representan otra forma de trasladar una parte de los ingresos de los migrantes; el viaje al país de origen constituye entonces la oportunidad de llevar diferentes regalos a los miembros de la familia. Del mismo modo, el comercio electrónico se ha convertido en un mecanismo de transferencia cada vez más común. Los migrantes compran directamente a través de Internet lo que quieren que su familia reciba en casa.

La multiplicidad de los canales de transmisión de las remesas hace muy difícil la medición de este fenómeno. Así, según el Banco Mundial, la mitad de las remesas en el mundo no serían contabilizadas (Ratha, 2005), lo que representa una dificultad suplementaria para medir su impacto sobre el desarrollo de los países receptores. A pesar de esta dificultad, el propósito de este artículo es evaluar las posibles repercusiones de la llegada masiva de remesas a la economía y la sociedad colombianas. Para ello, es necesario analizar en primer lugar la evolución de los flujos de remesas en Colombia en los últimos años.

2. Incremento masivo de las remesas

Colombia ya tiene una larga tradición de emigración. Tras la participación del país en la Guerra de Corea,

los Estados Unidos abrieron sus fronteras, mediante el Programa Bracero, a los trabajadores colombianos, los cuales pudieron así contribuir a la expansión económica estadounidense de los años 1950 y 1960. Luego, durante los años 1970 y 1980, alrededor de 500.000 colombianos se fueron a vivir a Venezuela, país cuya demanda de trabajo había crecido drásticamente después de la bonanza petrolera de los años 1970. Finalmente, el fenómeno migratorio se expandió significativamente en los años 1990, bajo la acción conjunta del conflicto armado y de la crisis económica.

El conflicto armado ha contribuido al incremento de la emigración por tres razones principales. Primero, los enfrentamientos entre los diferentes actores armados del conflicto (guerrilleros, paramilitares y fuerzas regulares) han llevado a la población civil, en particular a los campesinos, a huir de las zonas de combates y a buscar, sea en las principales ciudades del país o en el extranjero, un espacio de paz. Luego, las amenazas recibidas por numerosas familias colombianas por parte de uno u otro de los grupos beligerantes obligan también a muchas de ellas a exiliarse para escapar de sus persecutores. Por último, esta guerra contra la sociedad civil ha tenido un costo económico elevado. Los colombianos padecen indirectamente la violencia política a través de la crisis económica y el desempleo que ella genera. En este sentido, la crisis económica fue particularmente fuerte durante la segunda mitad de los años 1990, traducándose en un alza elevada de la emigración colombiana.

El resultado de este proceso de emigración masiva es que, según el censo llevado a cabo en el 2005,¹ alrededor de 3,3 millones de colombianos viven en el exterior, o sea, el 8% de la población total (DANE, 2006). Las mujeres representan el 51,4% de los emigrantes y la edad mediana de la población colombiana en el exterior es de 25,4 años. Las principales zonas de expulsión son el Valle del Cauca (24,1% del total de los emigrantes colombianos), Bogotá (18,7%), Antioquia (11,9%), Risaralda (7,8%) y Atlántico (6,6%). Los principales países de destino son Estados Unidos (35,4% del total), España (23,3%), Venezuela (18,5%), Ecuador (2,4%) y Canadá (2,2%).

Como consecuencia del fuerte incremento del número de emigrantes,² el ingreso de remesas a

¹ Los resultados del Censo 2005 pueden ser consultados en la página WEB: <http://www.dane.gov.co/censo/>.

² Según las estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 1990 se encontraban en el exterior 1,7 millones de colombianos, 1,9 millones en 1995 y 2,3 millones en 2000.

Colombia se ha disparado en los últimos años. Entre 1995 y 2006, el monto de las remesas oficiales en Colombia se multiplicó por casi cinco, pasando de 809 millones de dólares en 1995 a 3.890 millones en 2006. Colombia ocupa así el tercer lugar latinoamericano en materia de recepción de remesas, luego de México y Brasil (cuadro 1). En cambio, en términos del PIB, el porcentaje no es tan alto en Colombia (3,3% en 2005) como en otros países de la región, en particular en Jamaica (19,0%), en Haití (20,7%) y en Honduras (21,2%). No obstante, el peso de las remesas en el PIB colombiano es más elevado que en Brasil (1,1%) o en México (2,8%), y este peso se ha ido incrementando con el tiempo (cuadro 2). Así, en 1990, las remesas representaban tan solo el 1% del PIB colombiano y el 6,9% de las exportaciones. En el 2005, estas cifras son respectivamente del 3,3% y 15,9%.

En 2006, las remesas representaban el segundo rubro más importante de la cuenta corriente colombiana,

después del petróleo, pero antes del carbón, del café, del ferroníquel y de las esmeraldas (gráfico 2). Durante tres años (2002-2004), las remesas llegaron también a superar a la inversión extranjera directa (gráfico 3). La diferencia más significativa se dio en el 2003, cuando Colombia recibió 3.060 millones dólares por concepto de remesas y tan solo 1.758 millones correspondientes a la inversión extranjera directa. En 2005, en cambio, la inversión extranjera directa (10.255 millones dólares) estuvo muy por encima de las remesas (3.314 millones de dólares), debido esencialmente a la venta del grupo Bavaria a la compañía británico-sudafricana SABMILLER por un monto equivalente a 8.000 millones de dólares. En el 2006, la inversión extranjera directa fue superior a las remesas, pero la diferencia entre los dos rubros se redujo de manera significativa. Esto refleja el carácter altamente cíclico de la inversión extranjera directa, en oposición a la entrada de remesas, que es mucho más estable.

CUADRO 1

América Latina: remesas, 2005

País	Millones de dólares	% del PIB
1. México	20 034	2,8
2. Brasil	6 411	1,1
3. Colombia	3 314	3,3
4. Guatemala	2 993	9,3
5. El Salvador	2 830	17,1
6. República Dominicana	2 682	9,1
7. Perú	2 495	3,2
8. Ecuador	2 005	6,4
9. Honduras	1 763	21,2
10. Jamaica	1 651	19,0
11. Haití	1 077	20,7
12. Bolivia	860	8,5
13. Nicaragua	850	16,9
14. Argentina	780	0,4
15. Paraguay	550	7,2
<i>Total América Latina</i>	<i>52 608</i>	

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006).

CUADRO 2

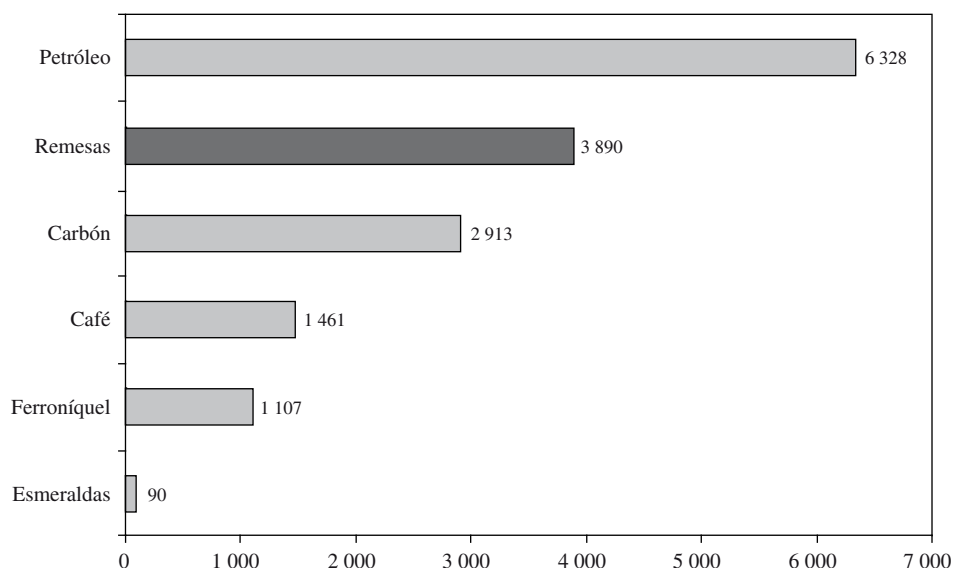
Colombia: el peso de las remesas en su economía

	1990	1995	2000	2005
Remesas (millones de dólares)	488	809	1 578	3 314
% del PIB	1,0	0,9	1,9	3,3
% de las exportaciones	6,9	8,0	12,0	15,9

Fuente: cálculos del autor a partir de datos del Banco de la República.

GRÁFICO 2

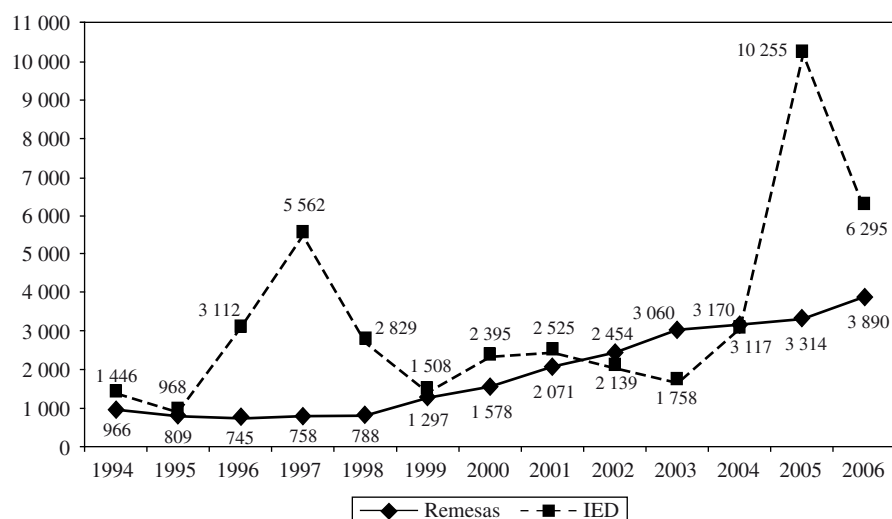
Colombia: principales rubros de la cuenta corriente, 2006
(En millones de dólares)



Fuente: Banco de la República.

GRÁFICO 3

Colombia: remesas e inversión extranjera directa, 1994-2006
(Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República.

3. Remitentes y receptores de remesas: ¿quiénes son?

En los últimos años se han realizado varios estudios para determinar el perfil tanto de los remitentes como

de los receptores de remesas, así como el uso que estos hacen de ellas. Los estudios más notables son los de Garay y Rodríguez (2005) y de Gaviria y Mejía (2005). El primero fue elaborado con el apoyo técnico del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas

(DANE), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y se centra en los hogares del Área Metropolitana Centro Occidente, conformado por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, en el departamento de Risaralda. El segundo estudio consiste en una encuesta realizada a través de Internet, que apunta a conocer mejor el comportamiento de los colombianos en el exterior.³ Estos dos trabajos, a pesar de las limitaciones inherentes a este tipo de ejercicio, permiten obtener datos interesantes para el análisis de las remesas en Colombia.

Según estas encuestas, la mitad de las remesas proviene de los Estados Unidos y una cuarta parte de España, lo que corresponde aproximadamente con la repartición geográfica de los emigrantes colombianos. Alrededor del 75% de los colombianos en el exterior envía remesas; la mayoría de los remitentes son migrantes recientes. El monto medio mensual remitido se sitúa entre los 240 y 300 dólares. Este monto tiende a subir durante los primeros años de la migración, a medida que los migrantes mejoran sus condiciones financieras, y solo empieza a disminuir después de unos diez años de vida en el país de recepción, como consecuencia, entre otras, del proceso de reagrupación familiar. De hecho, la principal razón por la cual los migrantes mandan dinero a Colombia es porque una parte de su familia (cónyuge, hijos, padres) permanece allí.⁴ Cabe anotar que el nivel de estudio influye de dos maneras opuestas sobre el envío de remesas: por un lado, los emigrantes más educados (estudios universitarios) tienen una propensión a mandar remesas menor que aquellos que solo llegaron hasta el nivel secundario, probablemente porque sus familias tienen un nivel de ingresos alto; por

otro lado, existe una correlación positiva entre años de escolaridad y promedio mensual de remesas, debido al hecho de que los más educados suelen tener un nivel mayor de ingresos.

La edad media de los receptores de remesas es de 40 años y la gran mayoría de ellos son mujeres (76%). Más de la mitad de los receptores no tiene un empleo fijo y por ende las remesas se han convertido en su principal fuente de ingresos. De hecho, la mayoría de los receptores de remesas se ubican por debajo de la línea de pobreza (64% en el Área Metropolitana Centro Occidente), lo cual explica que las remesas se destinen esencialmente a los gastos corrientes (entre el 61 y el 68%), es decir, los alimentos, la ropa, el arriendo o el pago de los servicios. El dinero recibido sirve también para financiar la educación y la salud (entre el 10 y el 15% cada una), para crear negocios (entre el 4 y el 7%), para ahorrar (entre el 4 y el 6%) o para comprar vivienda (entre el 3 y el 5%).

En total, el aumento masivo de remesas en Colombia en los últimos años ha contribuido a mejorar de manera significativa las condiciones de vida de las familias receptoras, gracias a un incremento del poder de compra que les ha permitido tener acceso a un abanico más grande de productos de consumo y de servicios de salud y educación. En este sentido, es innegable que el impacto es positivo para los hogares que se benefician de manera estable de este ingreso suplementario. A nivel de la nación, en cambio, los efectos no son tan claros. ¿Es posible que las remesas contribuyan al financiamiento del desarrollo colombiano? ¿Pueden estos flujos de capitales contribuir a reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de toda la población? O bien, al contrario, ¿existe un riesgo de dependencia con respecto a estos flujos que podría perjudicar la economía a largo plazo?

³ Gaviria y Mejía (2005) elaboran en particular un índice de “colombianidad” (o transnacionalismo) que permite medir los nexos de los emigrantes con Colombia. Consta de seis variables binarias: la persona pertenece a una asociación de colombianos en el exterior; envía remesas; recibe bienes desde Colombia; continúa afiliada a un fondo de pensiones en el país; se comunica vía telefónica con Colombia al menos dos veces por semana; se mantiene informada sobre Colombia a través de la televisión.

⁴ La literatura sobre remesas hace generalmente la distinción entre dos tipos de motivaciones. Por un lado, existen motivaciones basadas

en el altruismo, que corresponden al hecho de que los migrantes sienten que tienen un compromiso con los miembros de su familia. La migración es entonces considerada como una decisión familiar. Por otro lado, las remesas responden a una estrategia de repartición del riesgo (*risk sharing*). En este caso, el envío de remesas se inscribe en una lógica más individualista donde el migrante espera que su familia lo ayude en caso de cambio de la coyuntura, en particular si pierde su empleo. En realidad, lo más probable es que las remesas respondan a un conjunto de altruismo y de interés individual.

III

Balance de las remesas en la economía colombiana

Las remesas afectan a un gran número de actores (remittentes, receptores, intermediarios, autoridades públicas, etc.) y por ende tienen implicaciones múltiples sobre la economía y la sociedad. Más allá de los componentes tradicionales de la demanda agregada, la llegada masiva de capitales puede tener repercusiones en términos de precios y de tipo de cambio, en materia de formación del capital humano y social, así como de redistribución de los ingresos. Asimismo, las remesas plantean un desafío para las instituciones financieras que buscan captar estos recursos y para las autoridades públicas que deben apuntar a maximizar las ganancias y minimizar los costos a la vez directos e indirectos de estos flujos.

1. Demanda interna

Una de las principales críticas que se hacen a las remesas es que se concentran esencialmente en el consumo de bienes de primera necesidad y que no se destinan a gastos productivos. En otras palabras, el hecho de que los receptores de remesas tengan una tasa de ahorro muy débil y que no usen el dinero recibido para invertir en proyectos empresariales no favorecería el desarrollo a largo plazo de la economía. Sin embargo, cabe anotar que la estructura de gastos de las familias que reciben remesas es similar a la de la mayoría de los hogares colombianos y, desde luego, no tiene nada que ver con las remesas mismas, sino con las condiciones de vida de los colombianos en general. Además, parece inconsistente criticar el uso que hacen las familias de las remesas cuando, justamente, la razón central por la cual los emigrantes mandan dinero es para cubrir las necesidades primarias de su familia.

Es importante resaltar que las remesas, al contribuir al aumento del consumo, es decir, de la demanda agregada, tienen un efecto multiplicador sobre el PIB. De hecho, los gastos realizados por los hogares receptores de remesas estimulan la demanda en diversos sectores de la economía, y estos, a su vez, incrementan sus gastos, de tal manera que el impulso inicial es más que proporcional sobre la actividad económica. Sabiendo que en Colombia la propensión a ahorrar de los hogares receptores de remesas es de alrededor del 5% (Garay y Rodríguez, 2005), el efecto multiplicador de este flujo de

dinero es muy significativo. Sin embargo, en la medida en que el proceso de apertura comercial ya es bastante avanzado, una parte de la demanda se dirige hacia el consumo de productos importados, reduciendo así el efecto multiplicador de las remesas.⁵

Un sector que se ha visto particularmente beneficiado por la entrada de remesas es el de la construcción, por un lado gracias a la compra de vivienda realizada por las familias de los emigrantes y, por otro, mediante la inversión directa realizada por algunos colombianos del exterior en su país de origen. Entre 1995 y 2005, el índice de costos de la construcción de vivienda creció en 181%, mientras que la tasa de inflación bajó un 75% (19,5% en 1995, 4,9% en 2005), lo cual evidencia la fuerte demanda que se registró en dicho sector. En este sentido, la realización de ferias de la vivienda en las principales ciudades extranjeras donde se encuentran los colombianos, como las que tuvieron lugar en septiembre de 2005 y en octubre de 2006 en Nueva York, en abril de 2006 en Miami, y en marzo de 2006 y abril de 2007 en Madrid,⁶ representan una buena manera de conectar los emigrantes al mercado inmobiliario colombiano.

Asimismo, las remesas han contribuido a la creación de microempresas en el país, ya que los problemas de acceso al crédito de los hogares de bajos ingresos se ven mitigados por el aporte financiero de los emigrantes. En particular, las remesas permiten comprar bienes de inversión, tales como las herramientas que sirven de

⁵ El efecto multiplicador de las remesas puede ser calculado de la siguiente manera:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c + m} \Delta R$$

donde ΔY es la variación del producto generada por las remesas, ΔR corresponde al cambio en el flujo de remesas que entran en la economía, c es la propensión marginal a consumir y m es la propensión marginal a importar de la economía.

⁶ Las ferias de la vivienda, organizadas por la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), tienen como propósito orientar las remesas hacia la inversión en el sector constructor e inmobiliario. Reúnen, por un lado, a las comunidades colombianas residentes en el área de la feria y, por otro, a los constructores y promotores inmobiliarios, así como a las entidades financieras. Estas ferias tienen el apoyo de la OIM, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Para más detalles, consultar :<http://www.camacol.org.co/htm/index.asp>

impulso a los pequeños negocios. Sin embargo, la experiencia muestra que la mayoría de estas microempresas se inscriben en una lógica de subsistencia, pertenecen al sector informal y tienen una vida relativamente corta. Uno de los principales obstáculos a la creación de empresas por parte de los receptores de remesas es la falta de experiencia. En consecuencia, es menester que el Estado ofrezca asistencia técnica, información de financiamiento y capacitación. Los programas de formación pueden incluso apuntar a los mismos emigrantes para impulsar su retorno.⁷

La entrada masiva de remesas también ha contribuido al desarrollo de una serie de actividades que están directa o indirectamente relacionadas con ellas. La expansión rápida del negocio de giro y cambio de dinero, en particular, está claramente relacionada con el fenómeno migratorio. A manera de ejemplo, el número de oficinas de giros internacionales con Western Union como agente comercial pasó de ocho en 1996 a 112 en el 2006. Igualmente, la industria del transporte aéreo, ya sean las compañías aéreas o las agencias de viaje, ha crecido considerablemente en los últimos años en razón del incremento del número de colombianos en el exterior. En este sentido, es importante señalar que gran parte de los nuevos migrantes viaja gracias al apoyo financiero de algún familiar en el exterior, quien asume parcial o totalmente los gastos de transporte, en una lógica de cadena migratoria.⁸

Si bien es cierto que existe un efecto positivo de las remesas sobre la actividad económica, estas se traducen a su vez en una fuerte sensibilidad de la economía colombiana ante los ciclos migratorios. En efecto, existe lógicamente una fuerte correlación entre la tasa de emigración y el monto de remesas. Por ello, estas tienden a tener un impacto anticíclico sobre la actividad económica: cuando la economía se encuentra en recesión, la tasa de emigración crece así como el

monto de remesas, lo cual contribuye a estimular el producto nacional; al contrario, un período de fuerte crecimiento económico se traduce en una reducción de los flujos de emigración y luego en una menor entrada de remesas, teniendo como consecuencia un retroceso de la actividad económica. En el caso colombiano, existe una fuerte correlación negativa (-0,76) entre las desviaciones cíclicas del PIB y aquellas de las remesas para el período 1994-2005, lo que confirma el carácter anticíclico de las remesas. En este sentido, la reactivación actual de la economía colombiana⁹ va acompañada de una disminución de la emigración, lo que significa, a mediano plazo, un menor importe de remesas que podría contribuir a frenar el proceso de crecimiento.

2. Cuenta corriente y tipo de cambio

Se supone que las remesas afectan la cuenta corriente de tres maneras principales. Primero, el ingreso de remesas tiene un efecto directo sobre la balanza de pagos gracias a un mejoramiento de la balanza de invisibles, la cual está esencialmente constituida por las transferencias de dinero. En este sentido, las remesas han contribuido a reducir el desequilibrio externo de la economía colombiana en los últimos años. Como lo muestra el gráfico 4, el déficit registrado en la cuenta corriente entre 1999 y el 2006 habría sido peor sin el aporte de dinero de los migrantes. De hecho, el mejoramiento en la cuenta corriente colombiana que se registró entre el 2002 y el 2004 se debe esencialmente al incremento de las remesas. Sin ellas, la cuenta corriente habría seguido su rumbo descendente. Asimismo, las remesas contribuyen a frenar el deterioro de la cuenta corriente que se ha presentado desde el 2004.

El segundo impacto de las remesas sobre la cuenta corriente está relacionado con los cambios en los comportamientos de los consumidores. En efecto, los receptores de divisas adoptan generalmente un consumo ostentoso, compuesto básicamente por productos extranjeros tales como ropa de marca o aparatos electrodomésticos (Terry, 2005). Este comportamiento tiende a extenderse a los vecinos, que, a pesar de no recibir remesas, imitan los patrones de consumo de quienes las reciben. El resultado de estos efectos de "ostentación" y de "imitación" es un incremento de las importaciones, el cual se ve

⁷ En Brasil, por ejemplo, la Corporación Oficial de Apoyo a la Pequeña Empresa, en conjunto con el Banco do Sul, implementó un programa de apoyo a empresas iniciadas por emigrantes brasileños de origen japonés que regresan a Brasil después de haber trabajado varios años en Japón.

⁸ La cadena migratoria corresponde a un proceso acumulativo de las migraciones que reposa en los vínculos existentes entre los miembros de una familia o de un mismo lugar de origen. Los primeros en intentar la experiencia de migración contribuyen a alimentar los flujos migratorios mediante la información que proveen en cuanto a las oportunidades existentes en el país de recepción, el dinero que mandan para pagar los gastos de transporte de los futuros migrantes, el alojamiento y el apoyo logístico que dan a los nuevos migrantes, los contactos que facilitan para la búsqueda de empleo o el acceso a los servicios sociales.

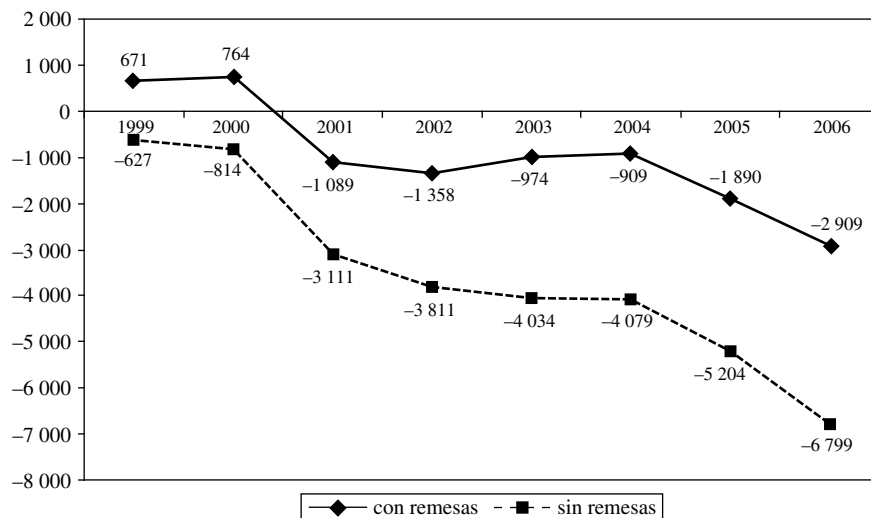
⁹ Con una tasa de crecimiento del PIB superior al 4% desde 2003 (en 2006 fue de 6,0%). Colombia tiene mejores resultados que sus vecinos latinoamericanos (5,3% en promedio en el 2006). La tasa de desempleo, por su lado, pasó de un promedio de 17,7% en el 2002 a uno de 12,6% en el 2006.

favorecido por la apertura comercial de la economía colombiana. Así, entre enero del 2000 y diciembre del 2005, las importaciones de bienes y servicios crecieron 137,8% cuando, en el mismo tiempo, las exportaciones solo aumentaron 91,2%.

Por último, las remesas deberían tener repercusiones sobre la cuenta corriente a través de su impacto en términos de tasas de cambio (gráfico 5). En efecto, una entrada masiva de dinero debería generar una apreciación de la moneda nacional, lo cual puede redundar en una

GRÁFICO 4

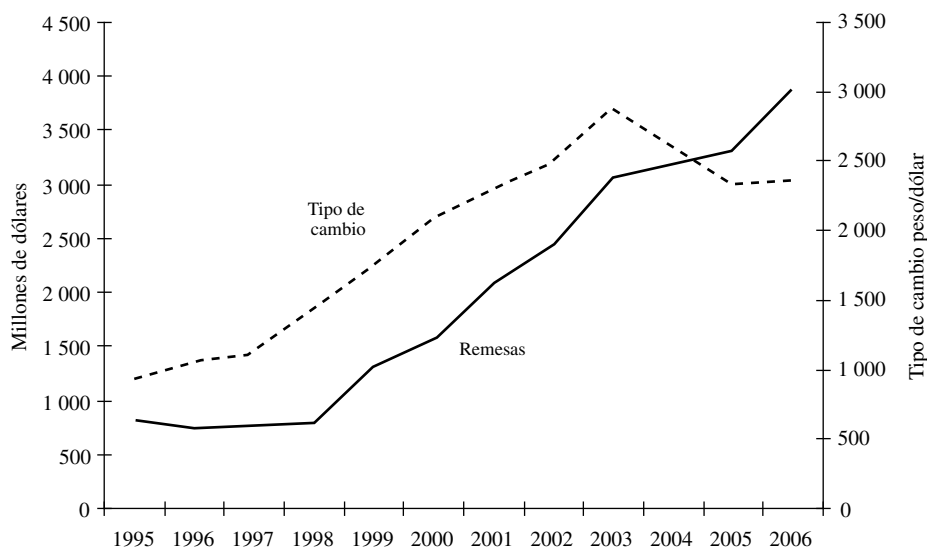
Colombia: cuenta corriente, 1999-2006
(Millones de dólares)



Fuente: cálculos propios basados en datos del Banco de la República.

GRÁFICO 5

Colombia: tipo de cambio y remesas, 1995-2006



Fuente: Banco de la República.

pérdida de competitividad y luego en un deterioro de la cuenta corriente (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2004). Se presenta entonces un riesgo de enfermedad holandesa,¹⁰ o sea, un desplazamiento de la actividad económica hacia el sector de los bienes no transables, debido al desaliento de los exportadores por esta situación. De hecho, es probable que la llegada masiva de remesas a Colombia en los últimos años haya contribuido en parte a la fuerte apreciación de la moneda colombiana. Así, entre marzo del 2003 y abril del 2007, el peso bajó un 28% con respecto al dólar.

Sin embargo, es difícil establecer una relación directa entre remesas y evolución del tipo de cambio. En primer lugar, si bien las remesas han tenido una creciente participación en la cuenta corriente, el petróleo sigue siendo el primer rubro de exportación de Colombia y el alza de los precios de esta materia prima ha tenido mayores repercusiones sobre el tipo de cambio que las mismas remesas. Asimismo, el alto volumen de inversión extranjera que se ha presentado en Colombia en los últimos años, debido en particular a la compra de empresas colombianas por parte de grandes grupos extranjeros, ha contribuido de manera muy significativa a la apreciación del peso. Además, si las remesas fuesen responsables de la apreciación de la moneda colombiana, esta habría debido presentarse hace muchos años. Ahora bien, como lo muestra el gráfico 5, hubo un crecimiento paralelo de las remesas y del tipo de cambio hasta marzo del 2003, lo que va en contra del argumento según el cual las remesas afectan el tipo de cambio. Al contrario, se podría afirmar que la depreciación del peso ha sido un impulso para mandar remesas, ya que cada dólar o euro mandado se convierte en más dinero para las familias receptoras. Parece pues que la hipótesis de una enfermedad holandesa causada por las remesas en Colombia puede ser descartada, al menos por el momento.

3. Mercado laboral

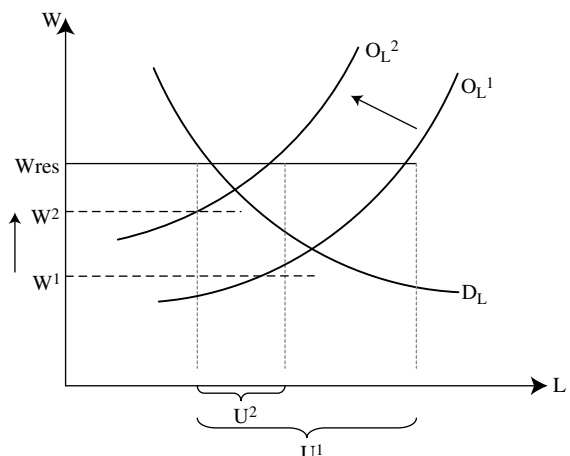
El impacto de las remesas sobre el mercado laboral es ambiguo. Pueden llevar a una disminución de la tasa de desempleo sin que esto signifique un mejoramiento de la situación del empleo en el país. En efecto, las remesas

representan un ingreso de sustitución, cuya existencia tiene como resultado un incremento del salario de reserva,¹¹ lo que tiende a desestimular la búsqueda de empleo de los receptores y, por ende, genera una disminución del desempleo. De hecho, en muchos casos, los montos recibidos mensualmente (en promedio, con un dólar equivalente a 2.260 pesos a finales de 2006, entre 585.000 y 680.000 pesos) superan el salario mínimo colombiano (408.000 pesos en 2006). Este fenómeno da lugar en cierta forma a una “cultura del ocio”, en particular en las zonas que más exportan mano de obra, como el eje cafetero. En este sentido, el hecho de que un número cada vez mayor de receptores tiende a retirarse del mercado laboral podría conllevar una baja en la tasa de desempleo.

En este sentido, el gráfico 6 muestra cómo influyen las remesas sobre el mercado laboral. L representa la cantidad de trabajo y W es el salario real. O_L y D_L corresponden respectivamente a la oferta y demanda de trabajo. W^I es el salario de equilibrio sin remesas. Se supone que el salario de reserva es igual a W^I . Ahora, ¿qué pasa cuando entran remesas? El salario de reserva (W_{res}) sube por encima de W^I . Esto implica que una parte de los trabajadores no encuentra trabajo, lo que genera un incremento del desempleo (diferencia entre O_L^I y D_L , o sea U^I). Pero, las remesas contribuyen también a reducir la oferta de

GRÁFICO 6

Impacto de las remesas sobre el mercado laboral



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ La enfermedad holandesa toma su nombre de las consecuencias negativas generadas por el descubrimiento y la explotación de gas natural en los Países Bajos durante los años 1960. La entrada masiva de capitales redundó en un fuerte excedente comercial que se tradujo en una apreciación de la tasa de cambio real, la cual afectó la competitividad del sector de bienes transables. La economía se volvió rentista y se produjo una deformación de la estructura productiva a favor de los bienes no transables.

¹¹ El salario de reserva es el salario mínimo que un individuo exige para participar en el mercado laboral.

trabajo (desplazamiento de O_L^1 hacia O_L^2), en razón de un arbitraje favorable al ocio. El resultado es una disminución del desempleo (de U^1 a U^2) y un alza del nivel de salario (de W^1 a W^2). Si bien esta alza corresponde a un mejoramiento de las condiciones de vida para los trabajadores, también significa un aumento de los costos de producción para las empresas que puede tener repercusiones negativas en términos de competitividad.

La disminución de la tasa de desempleo que se ha presentado en Colombia desde el año 2000 (dicha tasa pasó del 20,2% en promedio en el año 2000 en las siete áreas metropolitanas principales, al 12,6% en el 2006) confirma en parte el análisis anterior. De hecho, el proceso de emigración masiva que se dio a partir de mediados de los años 1990 en Colombia ya había contribuido a reducir de manera significativa los índices de desempleo, sea porque una fracción de los desempleados salieron del país o porque los que tenían un empleo y que decidieron irse, por razones de seguridad o en busca de mejores condiciones de trabajo, dejaron disponibles sus puestos de trabajo. A esto se suma entonces el hecho de que algunos miembros de las familias receptoras de remesas, en particular en el eje cafetero (Garay y Rodríguez, 2005), han decidido retirarse del mercado laboral, contribuyendo así a la baja de las tasas de desempleo en el país. No obstante, es difícil determinar

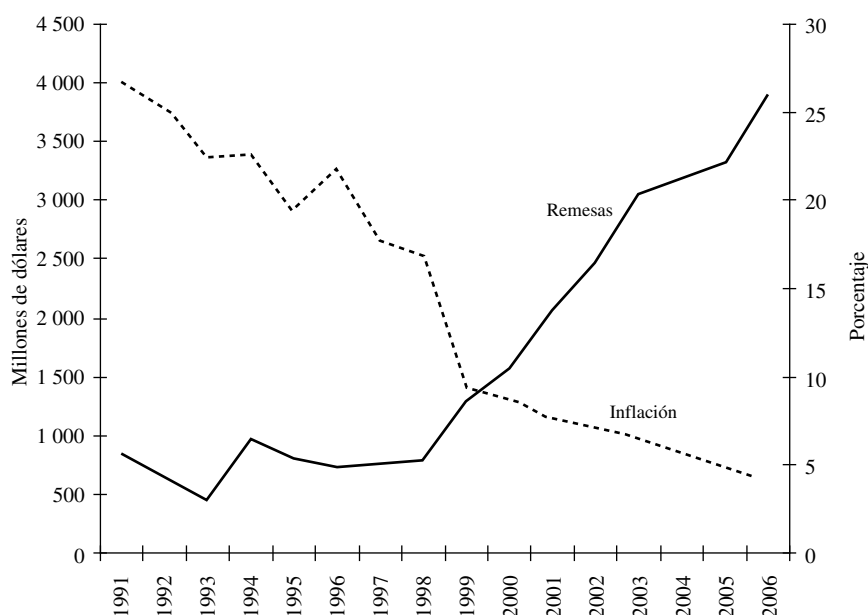
precisamente en qué medida la disminución del desempleo es el resultado directo (emigración de una parte de la población activa) o indirecto (impacto de las remesas) del proceso migratorio. Por supuesto, la recuperación de la economía colombiana en los últimos años ha favorecido también el mejoramiento del mercado laboral. Pero es probable que sin la emigración, las tasas de desempleo estarían hoy en unos niveles superiores.

4. Nivel de precios

En cuanto al efecto de las remesas sobre los precios, existe un fuerte riesgo inflacionario. En primer lugar, la entrada masiva de dinero tiene un impacto directo sobre la masa monetaria, generando una presión al alza sobre los precios. Por añadidura, las empresas colombianas, que, como se muestra en el gráfico 7, sufren las consecuencias del incremento de los salarios reales, se encuentran frente a la tentación de subir el precio final de sus productos, lo que significa un riesgo de inflación por el lado de la oferta. Por último, las remesas se traducen en un aumento de la demanda de bienes no transables, los cuales, por no estar sometidos a la competencia internacional, son más susceptibles de reaccionar a este aumento con un alza en los precios, dando lugar a una inflación por el lado de la demanda.

GRÁFICO 7

Colombia: remesas e inflación, 1991-2006



Fuente: Banco de la República.

CUADRO 3

Colombia: costos de envío de remesas desde España^a

Nombre de la empresa	Marzo del 2005	Marzo del 2006
Latinoenvíos	6,87	4,16
Giroexpress	7,95	4,73
Unigiros Express	6,99	4,73
Maccorp Exact Change	8,54	4,83
Uno Money Transfers	5,19	4,91
Changepoint	7,63	5,27
United Europhil	6,93	5,37
Master Envíos Unidos	6,27	5,79
Safe Money Transfer Spain	5,12	6,30
Envía Telecomunicaciones	6,69	6,78
Geomil Transfer	8,37	6,93
Foreign Exchange Company	8,30	7,32
Interenvíos Money Transfers	5,81	7,38
Telegiros	7,47	7,82
Cambios Sol	8,39	8,13
R.D. Money Transfer	6,88	1,60
<i>Promedio</i>	<i>7,09</i>	<i>6,32</i>

Fuente: www.remesas.org

^a Remesas.org publica cada semestre un análisis de costos de envío de remesas. Se basa en una consulta realizada entre los remesadores autorizados por el Banco de España, mediante entrevista telefónica respecto a una remesa de 150 euros con destino a Bogotá Norte. Los costos de envío corresponden al porcentaje de dinero que queda en manos de los remesadores.

No obstante, cabe recalcar que la apreciación de la moneda colombiana, generada parcialmente por las remesas, permite importar más barato los productos extranjeros y contribuye desde luego a que se dé un proceso de desinflación importada que compensa parcialmente los efectos inflacionarios de las remesas. Sobre todo, el Banco de la República ha llevado a cabo una política estricta de control de la inflación mediante una estrategia de metas de inflación (*target inflation*). Esto puede explicar por qué no ha habido tensiones inflacionarias en la economía colombiana en los últimos años, a pesar de la reactivación de la actividad económica y de la entrada masiva de remesas (gráfico 7).

5. Sistema financiero

El rápido desarrollo de las remesas en Colombia ha suscitado el interés de un número creciente de instituciones financieras atraídas por las perspectivas de ganancias en este mercado. El resultado es un incremento de la competencia entre casas de cambio y bancos para captar el dinero de los migrantes, competencia que ha contribuido a elevar la competitividad y la eficiencia funcional¹²

de los intermediarios financieros. En este sentido, el refuerzo de la competencia trae dos tipos de efectos positivos para la economía colombiana. Por un lado, la disminución de los costos de intermediación representa una ganancia neta para las familias receptoras de remesas. El cuadro 3 muestra la evolución de los costos de envío de remesas de España a Colombia a través de diferentes casas de cambio. Estos costos bajaron significativamente en la mayoría de los casos (11 de 16) y en promedio la relación entre el costo y el monto remitido pasó del 7,09% en marzo de 2005 al 6,32% un año más tarde, dándose una disminución de -10,9% en un año. Por otro lado, las ganancias en términos de productividad de las instituciones cambiarias y bancarias significan una mayor competitividad del sistema financiero colombiano, lo cual debería contribuir a estimular el ritmo de acumulación del capital en el país.

Otro efecto importante de las remesas en el sistema financiero es un incremento del número de colombianos que tiene acceso a los servicios bancarios. El cuadro 4 muestra algunos indicadores de bancarización en Colombia. Si bien el número de cuentas no ha crecido significativamente en los últimos años, son cada vez más los colombianos con tarjetas bancarias, lo que explica el rápido desarrollo de la red de cajeros automáticos (cinco veces más cajeros en 2004 que en 1993). Dado que los envíos a través de los bancos tienden a ser más seguros que los otros canales

¹² La eficiencia funcional corresponde a la capacidad de los intermediarios financieros para cumplir su función al menor costo posible.

CUADRO 4

Colombia: indicadores de bancarización, 1993-2004

	1993	2000	2004
Cuentas corrientes activas	2 067 629	1 970 623	2 203 390
Cuentas de ahorro activas	...	12 893 804	12 893 263
Tarjetas de débito activas	3 500 000	7 925 022	10 277 353
Tarjetas de crédito activas	1 200 000	1 944 217	2 812 228
Número de cajeros automáticos	1 207	3 874	5 520

Fuente: Caballero, Lizarazo y Urrutia (2005).

formales, hay una tendencia hacia un mayor grado de bancarización de las familias receptoras.

No obstante, existen todavía numerosos límites a la “democracia financiera”, es decir, a un mayor acceso de la población a los servicios ofrecidos por las instituciones financieras (Terry, 2005). En particular, el nivel de bancarización sigue siendo limitado en Colombia,¹³ sobre todo para las familias más pobres que continúan recibiendo las remesas mayoritariamente a través de las casas de cambio o diferentes canales informales. En este sentido, la participación del Banco de la República en el proceso de envío de las remesas, a imagen de lo que hace el Banco de México, podría contribuir a aumentar el nivel de bancarización y a reducir los costos de envío de las remesas.¹⁴ Parece también deseable organizar campañas de educación financiera entre las familias receptoras a fin de que entiendan cuán importante es para ellas utilizar los servicios ofrecidos por las enti-

dades bancarias. Asimismo, es necesario mejorar la información en cuanto al funcionamiento del mercado de remesas, para que los diferentes agentes conozcan mejor la legislación vigente, las entidades involucradas y los servicios prestados. El desarrollo de la información constituye también un requisito para que se dé una mayor transparencia en el sistema financiero y, desde luego, una mayor confianza en el sistema, lo cual debería contribuir al incremento del grado de bancarización, condición fundamental para poder transformar las remesas ahorradas en inversión productiva.

Finalmente, la entrada masiva de remesas a Colombia plantea el problema sensible del lavado de dinero ilícito. De hecho, los narcotraficantes han desarrollado una técnica de lavado conocida como el “pitufeo”. La operación consiste en mandar una gran cantidad de dinero a través de múltiples transacciones con montos inferiores a las cantidades máximas autorizadas por las autoridades monetarias, con el propósito de desviar los controles. Los giros internacionales se hacen a favor de varios beneficiarios que reciben una comisión. Desde luego, es difícil hacer la diferencia entre remesas familiares y estas operaciones de “pitufeo”. Sin embargo, es probable que este tipo de transacciones sea limitado, puesto que implica la coordinación de un gran número de cómplices y requiere diversificar siempre a los beneficiarios para no despertar sospechas (Cadena y Cárdenas, 2004). Además, las autoridades monetarias (Banco de la República) y financieras (Superintendencia financiera), a través del Sistema para la Prevención y Control del Lavado de Activos (SIPLA) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), han implementado medidas de regulación y supervisión del sistema financiero que permiten limitar seriamente el riesgo de lavado a través de los giros internacionales.

6. Finanzas públicas

A pesar de la eliminación en 2005 del impuesto de retención a la fuente que afectaba los giros internacionales,

¹³ En el 2003, existían 9,6 cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes en Colombia. A manera de comparación, la tasa para los países latinoamericanos era de 5,9 en Perú, de 6,3 en Ecuador, de 12,8 en Costa Rica, de 14,9 en Argentina, de 16,6 en México y Venezuela, de 17,8 en Brasil, de 20,2 en Guatemala y de 24,0 en Chile. En los países industrializados, la tasa era de 42,5 en el Reino Unido, de 67,2 en Italia, de 70,3 en Francia, de 113,8 en Japón, de 120,9 en los Estados Unidos y de 126,6 en España (Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Peria, 2005).

¹⁴ El sistema FedACH (*Federal Reserve Automated Clearing House*) se basa en la cooperación entre la Reserva Federal estadounidense y el Banco Central de México. Para mandar dinero a su familia, el remitente se dirige hacia un banco corresponsal para hacer su transacción. Este, a su vez, utiliza los servicios de la Reserva Federal, que transmite el dinero recibido al Banco de México. El banco central puede entonces utilizar los bancos locales como corresponsales, donde los receptores pueden recuperar su dinero. Este sistema presenta varias ventajas (Collazos, Montes y Muñoz, 2005). El tipo de cambio ofrecido es más ventajoso que el de los intermediarios privados y la comisión de envío es menor. Además, las operaciones son más seguras ya que tienen el doble respaldo de la Reserva Federal y del Banco de México. Asimismo, es posible desarrollar una mayor transparencia en el sistema que cuando son varios operadores privados los que actúan. La concentración de las transacciones en manos de las autoridades monetarias permite generar economías de escala en la transacción, lo que explica que a la postre los receptores de remesas sean los principales ganadores de esta operación.

CUADRO 5

Colombia: evolución de las finanzas públicas, 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déficit fiscal (en % del PIB)									
– Gobierno nacional central	-3,4	-3,7	-4,8	-6,1	-5,4	-5,3	-4,9	-4,7	-4,3
– Sector público no financiero	-1,7	-2,8	-3,7	-4,1	-4,0	-4,1	-3,5	-2,6	-0,9
Deuda externa bruta total									
– En millones de dólares	31 114	34 409	36 681	36 733	36 130	39 109	37 336	38 065	39 460
– En % de las exportaciones	236	242	273	263	229	260	263	242	202

Fuente: CEPAL (2005).

es probable que las remesas tengan un impacto positivo en términos de finanzas públicas. De hecho, las remesas siguen siendo sujetas a varios impuestos. En primer lugar, el impuesto sobre el valor agregado (IVA) se aplica a las operaciones cambiarias, encareciéndolas. En segundo lugar, existe en Colombia un gravamen sobre los movimientos financieros equivalente al 4 por mil de las transacciones y que afecta a quienes reciben giros del exterior. Este mismo impuesto se aplica cada vez que un agente retira dinero de su cuenta. Por ende, si un migrante manda dinero a su familia a través de un banco, se debe pagar, además de los costos de transacción, el gravamen sobre la transacción y el 4 por mil cuando los receptores quieren utilizar el dinero. El resultado de estos gravámenes es que el Estado ha podido recaudar un nivel más elevado de impuestos, contribuyendo así a mejorar los ingresos tributarios.

Cabe anotar que la existencia de estos gravámenes implica una pérdida para los hogares receptores de remesas y contribuye a mantener una parte de estos flujos de dinero fuera del sistema financiero oficial. Además, el sistema tributario que se aplica a las remesas presenta un carácter regresivo, dado que la mayoría de los receptores pertenece a las clases sociales más bajas. Por ello, las trabas tributarias tienen un costo no sólo en términos de eficacia económica sino también de justicia social, lo que justifica ampliamente que sean eliminadas o al menos reducidas.

Como se ha visto anteriormente, la entrada masiva de remesas ha impulsado tanto el incremento de la demanda interna como el de las importaciones, constituyéndose así en una fuente suplementaria de ingresos tributarios a través del IVA por un lado y de los aranceles aduaneros por otro. Por añadidura, en la medida en que la emigración contribuye a reducir el nivel de desempleo y que las remesas representan una forma de protección social, el Estado debe enfrentar una menor carga en términos de resolución de los problemas sociales. Entonces, el gasto público no necesita crecer tanto como en el caso de que no se diera el proceso

de emigración, lo que favorece la disminución del déficit fiscal. Así, entre 1999 y el 2004, el déficit del gobierno nacional central pasó de -6,1% a -4,3% del producto interno bruto (PIB) y aquel del sector público no financiero bajó de -4,1% a -0,9% del PIB (cuadro 5).

Estudios recientes del FMI sobre el impacto de las remesas sobre el desarrollo de los países receptores subrayan la existencia de riesgos potenciales relacionados con el sistema financiero (Chami, Cosimano y Gapen, 2006). De hecho, al incrementar la liquidez del sistema financiero, las remesas permiten un mayor acceso al capital extranjero, disminuyendo así el costo de endeudamiento externo. Al mismo tiempo, esta mayor liquidez da lugar a un fenómeno de riesgo moral, ya que las facilidades de crédito dadas por el flujo de remesas pueden convertirse en un nivel creciente de deuda pública. La economía colombiana podría verse afectada por tales mecanismos en el futuro.

7. Capital humano y social

Una de las consecuencias positivas de las remesas sobre el desarrollo de Colombia está relacionada con su impacto en materia de capital humano (Kugler, 2006). De hecho, una parte significativa del dinero recibido sirve para financiar los gastos de educación y de salud de la nación. Muchos niños pueden seguir sus estudios y numerosas familias pobres pueden pagar los servicios de salud gracias al apoyo financiero de un familiar en el exterior. Asimismo, las remesas colectivas, o sea los fondos reunidos por las asociaciones de emigrantes o mandados a través de redes comunitarias en Internet, permiten financiar proyectos a gran escala, en particular en materia de infraestructura y de educación. En este sentido, la experiencia de Conexión Colombia,¹⁵ una

¹⁵ Conexión Colombia funciona a través de una página web: <http://conexioncolombia.terra.com.co/index.jsp>. Tiene dos objetivos: en primer

organización no gubernamental (ONG) que tiene como propósito canalizar, a través de Internet, el dinero de los emigrantes colombianos hacia programas educativos, sanitarios o culturales, ejemplifica el impacto que pueden tener estas remesas en materia de inversión social. Además, este tipo de organización contribuye al desarrollo del capital social¹⁶ en la medida en que impulsa la implementación de redes transnacionales (Guarnizo, 2003). Cabe anotar que no existen experiencias de cooperación entre el gobierno colombiano y asociaciones de migrantes como sí las hay en México, con el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1,¹⁷ o en El Salvador, con el programa Unidos por la Solidaridad.¹⁸

Es importante resaltar que las remesas constituyen la contraparte de los costos asociados con el proceso de emigración. Así, el hecho de que varios millones de colombianos hayan dejado el país significa una pérdida neta en materia de capital humano, expresada no sólo en fuga de cerebros, sino también de brazos. En efecto, el crecimiento económico requiere tanto de mano de obra calificada como no calificada, y Colombia está actualmente perdiendo en ambos aspectos. Por cierto, la

lugar, reforzar el vínculo entre los colombianos en el exterior y con su país, publicitando artículos de actualidad sobre Colombia, presentando relatos de los emigrantes y administrando un foro de discusión; en segundo lugar, crear un canal seguro para financiar el desarrollo de Colombia, con el dinero de los emigrantes, a través de fundaciones sin ánimo de lucro. Entre diciembre del 2003 y diciembre del 2005, Conexión Colombia permitió que se canalizaran 2 millones de dólares hacia 22 fundaciones y otros proyectos especiales.

¹⁶ Según Coleman (1990), el capital social es un bien colectivo (*public good*) que incorpora las relaciones de confianza entre los diferentes miembros de la sociedad. Se manifiesta en particular a través del respeto de los compromisos colectivos, lo cual conlleva una mayor cohesión social. El capital social tiene un impacto positivo sobre otras formas de capital, como el humano o el financiero.

¹⁷ El Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 fue implementado en México a partir del 2002: por cada dólar que las asociaciones de mexicanos residentes en el exterior invierten en un proyecto de desarrollo local, las autoridades públicas aportan tres dólares más. Un dólar viene del gobierno federal, otro del Estado y el tercero de la municipalidad donde se realiza el proyecto. El Programa 3x1 contribuye a financiar un amplio abanico de proyectos (Vásquez Mota, 2005), tanto a nivel social (casas de ancianos o de discapacitados, centros de salud...), como educativo (escuelas, bibliotecas...), cultural (museos, centros culturales...) o de infraestructura (pavimentación, electrificación, alcantarillado...).

¹⁸ El programa salvadoreño *Unidos por la Solidaridad* tiene como propósito la coordinación de los esfuerzos del gobierno, de las municipalidades, del sector privado y de los clubes de salvadoreños en el exterior con el fin de luchar contra la pobreza. El dinero aportado por los diferentes actores del programa es administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), el cual se encarga de repartir los recursos disponibles mediante una convocatoria abierta a las comunidades locales. Este programa ha permitido orientar las remesas que llegan a El Salvador hacia proyectos de inversión local y ha contribuido a incrementar la cobertura de servicios sociales básicos, así como la infraestructura.

fuga de cerebros es más preocupante por el momento, ya que significa que una parte de la inversión realizada en materia de educación sale del país.¹⁹ En muchos casos, esta pérdida es definitiva puesto que la mayoría de los estudiantes y profesionales que salen de Colombia se instalan en su país de recepción.²⁰ De hecho, no existen hoy en día los incentivos suficientes para atraer de vuelta a Colombia a los talentos nacionales.

Otro problema asociado con la emigración y las remesas es el hecho de que en muchos casos los emigrantes son padres y/o madres de familia que tuvieron que dejar a sus hijos con los abuelos o los tíos para poder ir a buscar mejores condiciones de vida en el exterior. Si bien el dinero que mandan a su familia sirve en muchos casos para financiar los estudios de sus hijos, estos no dejan de sentirse abandonados por sus padres. Las investigaciones que se han realizado en torno al tema, en particular en el eje cafetero colombiano (Garay y Rodríguez, 2005), muestran que los niños cuyos padres se hallan en el exterior tienen un menor rendimiento escolar y tienden a adoptar comportamientos violentos. Ingresan más frecuentemente a pandillas y pueden incluso volverse delincuentes. En esta perspectiva, es posible afirmar que un costo colateral de las remesas es un deterioro del capital social. En efecto, dado que la familia constituye una iniciación a la vida en sociedad, representa un componente esencial del capital social (Wilson, 1993). Ahora bien, la separación de las familias constituye un factor de perturbación para los niños afectados que puede traducirse en un aumento de los comportamientos delictivos.

8. Pobreza y desigualdades

Más allá de su impacto sobre la demanda agregada, las remesas también desempeñan un papel en materia social. De hecho, muchos receptores de remesas se encuentran por debajo de la línea de pobreza y este aporte de dinero

¹⁹ Beine, Docquier y Rapoport (2001) consideran que la fuga de cerebros puede contribuir a incrementar el nivel de capital humano en los países de origen en la medida en que crea un incentivo para seguir los estudios y aprovechar mejores oportunidades de empleo en el extranjero. Como, a la postre, solo una parte de la mano de obra calificada va a emigrar, el resultado final es un mayor nivel de capital humano que el que existía antes del proceso de fuga de cerebros. Empero, los estudios empíricos muestran que la relación positiva entre las salidas de mano de obra calificada y el incremento de la inversión en educación solo se aplica en un número limitado de casos (Schiff, 2006).

²⁰ La probabilidad de encontrar latinoamericanos con educación secundaria o superior en los Estados Unidos es 2,5 veces superior que en los países de origen (Kapur, 2005).

les permite vivir en mejores condiciones. Así, Garay y Rodríguez (2005) muestran que cuando se excluyen las remesas del ingreso de la población colombiana del Área Metropolitana Centro Occidente, los niveles de pobreza e indigencia pasan, respectivamente, del 59,4% al 64,3% y del 30% al 34,9%. Las remesas permiten, en particular, financiar la protección social de los más pobres y representan a menudo el único ingreso de numerosos jubilados que no pertenecen al sistema nacional de pensiones. Además, las remesas constituyen una forma de seguro contra los *shocks* económicos, o sea la caída inesperada del ingreso familiar, en la medida en que las sumas de dinero mandadas por los emigrantes tienden a ser estables en el tiempo.

En este sentido, las remesas contribuyen a reducir la pobreza de manera mucho más eficaz que la ayuda para el desarrollo, puesto que van directamente orientadas hacia las familias que más lo necesitan, sin pasar por todos los canales de intermediación que utiliza generalmente la cooperación internacional (Terry, 2005). De hecho, tanto los remitentes como los receptores tienen un mayor incentivo que los actores públicos para optimizar el uso que se hace de los fondos remitidos. Además, a diferencia de la ayuda para el desarrollo, las remesas intrafamiliares son herméticas a los fenómenos de corrupción.

Sin embargo, la llegada regular de giros procedentes del exterior plantea también una serie de problemas. En primer lugar, las remesas tienden a producir una dependencia financiera que puede poner a los hogares receptores en dificultad cuando los familiares en el exterior dejan, sea de manera coyuntural o definitiva, de enviar dinero. En segundo lugar, las remesas pueden ampliar las desigualdades tanto sociales como geográficas. En efecto, el proceso de emigración afecta esencialmente a las clases medias-bajas y no tanto a los hogares más pobres que no tienen los recursos financieros suficientes para emprender el viaje al exterior. El resultado es una ampliación de la brecha social entre los hogares receptores de remesas y los demás. De la misma manera, los emigrantes no provienen

de las zonas más pobres del país como Chocó, Cauca o Nariño, sino de las más industrializadas como Bogotá, Antioquia, con la ciudad de Medellín, o el Valle del Cauca, con Cali (Khoudour-Castéras, 2007a). Las remesas se concentran entonces en estas zonas, contribuyendo a la profundización de las desigualdades geográficas.

A la postre, el balance de las remesas es ambiguo (cuadro 6). Si bien pueden contribuir, bajo ciertas condiciones, a consolidar la actividad económica y a mejorar la situación social, plantean también una serie de riesgos que podrían ser nefastos a largo plazo para el desarrollo de Colombia. Más que todo, a pesar de la magnitud de los flujos, el impacto total tiende a ser muy limitado. Si se divide el monto total de las remesas oficiales recibidas en el 2005 (3.314 millones de dólares) por el número de habitantes (41,2 millones) se obtiene 0,22 centavos de dólares diarios, o sea una quinta parte del monto establecido por el Banco Mundial como definición de la pobreza extrema (un dólar al día). En ningún caso, entonces, un modelo de desarrollo debería descansar en los aportes financieros de los migrantes.

Por supuesto, esto no significa que no se puedan utilizar las remesas para impulsar el desarrollo. Al contrario, es importante recurrir a la experiencia proveída por las buenas prácticas internacionales para adoptar en Colombia políticas públicas que permitan sacar provecho de este maná financiero. En esta perspectiva, la supresión del impuesto de retención a la fuente sobre las giros internacionales, la implementación de la Tarjeta de Registro Consular en los Estados Unidos,²¹ la organización de varias ferias de vivienda en los Estados Unidos y España, o el desarrollo de cursos virtuales de capacitación por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para los colombianos en el exterior van en la buena dirección. En todo caso, las remesas no deben volverse un objetivo, sino un instrumento de la política pública. En efecto, no hay que olvidar que las remesas pertenecen a los migrantes y a su familia. Son el resultado de muchos esfuerzos y sacrificios, y sería una ilusión pensar que el Estado puede adueñarse de ellas.

²¹ La Tarjeta de Registro Consular es otorgada por los consulados de Colombia en Estados Unidos (Atlanta, Boston, Chicago, Houston, Los Angeles, Miami, Nueva York, San Francisco y Washington) y es reconocida por numerosas instituciones públicas y privadas estadounidenses. Contiene varias medidas de protección para evitar las falsificaciones. Es un documento bilingüe que incluye

la foto del migrante, su ciudad de origen, su edad, su dirección, el consulado que expidió la matrícula, las fechas de expedición y de vencimiento, y el número de registro. Su principal ventaja es que no incluye datos sobre el estatus migratorio del portador y permite a los inmigrantes en situación irregular abrir una cuenta bancaria en su lugar de residencia.

CUADRO 6

Colombia: efectos potenciales de las remesas

Sector afectado	Efectos positivos	Efectos negativos
Demanda interna	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto multiplicador sobre el PIB a través del consumo • Reactivación del sector de la construcción • Desarrollo de actividades relacionadas con remesas • Apoyo a la inversión (en particular microempresa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte concentración de la demanda en gastos no productivos • Actividad económica sensible a los cambios en los ciclos migratorios
Cuenta corriente	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la cuenta corriente a través de la balanza de invisibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las importaciones debido a fenómenos de ostentación y de imitación • Pérdida de competitividad engendrada por la apreciación de la moneda (riesgo de enfermedad holandesa)
Mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del salario de reserva • Incremento de los salarios reales (por la disminución de la oferta de trabajo) • Disminución de la tasa de desempleo (menor proporción de gente buscando empleo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Desincentivo al trabajo (desarrollo de una cultura del ocio)
Nivel de precios	<ul style="list-style-type: none"> • Desinflación importada (por la apreciación de la moneda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la masa monetaria • Aumento de la demanda de bienes no transables • Alza de los costos de producción (por el incremento de los salarios reales)
Sistema financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la eficiencia funcional (mayor competencia entre intermediarios financieros) • Mayor grado de bancarización de los receptores de remesas 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de lavado de dinero
Finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del recaudo tributario • Menores gastos sociales • Disminución de la carga de la deuda (mayor acceso al financiamiento internacional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo moral (nivel creciente de deuda pública)
Capital humano y social	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor inversión en educación y salud • Organización de redes de migrantes para mandar remesas colectivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas colaterales: fuga de cerebros y desintegración familiar
Pobreza y desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la pobreza • Constitución de una renta para los jubilados • Financiamiento de proyectos sociales por las asociaciones de emigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las desigualdades sociales y geográficas • Fuerte dependencia financiera de los hogares receptores • Riesgo de reducción del gasto público en materia social (sustituido por las remesas)

Fuente: elaboración propia.

IV

Conclusión

Existe una tendencia hoy en día en Colombia a considerar la emigración como una opción de política pública. La salida de una parte de la mano de obra representa en efecto una válvula de escape que permite al Estado hacer caso omiso de sus responsabilidades en materia económica y social. De hecho, la emigración desemboca en una disminución del desempleo y las remesas contribuyen a estimular la actividad económica y a mejorar la situación de la balanza de pagos corrientes. No obstante, las auto-

ridades públicas no deberían considerar la emigración como una solución a los problemas internos. Aunque existe un incentivo para estimular la emigración, es decir, exportar los problemas, es preciso buscar soluciones a nivel interno. La reducción del desempleo tiene que ser el resultado de una política activa de creación de empleo y no de la salida masiva de los desempleados.

Si bien las autoridades públicas deben fijarse como objetivos la reducción de los costos de envío de las

remesas, la promoción de la democracia financiera y la canalización de las remesas hacia la inversión productiva, no se debe olvidar que la clave del desarrollo reside en las reformas estructurales internas. De hecho, la experiencia internacional revela que, en general, la emigración no constituye una solución para el desarrollo. Algunos países, como Marruecos, Argelia e incluso México, han recibido remesas durante varias décadas y, a pesar de ello, no han podido ofrecer opciones viables de desarrollo a su pueblo. En este sentido, la emigración se ha convertido en un proceso perverso, dando lugar a fenómenos de “trampas de pobreza”: las fallas de las políticas económicas y sociales se traducen en un aumento de las salidas hacia los países industrializados, lo que a su vez hace que las autoridades públicas no sientan la necesidad de llevar a cabo las reformas necesarias para salir del subdesarrollo. Al contrario, los países que han logrado su despegue económico son los que realizaron transformaciones profundas. No se puede atribuir el éxito de países como Irlanda, España o la República de Corea al proceso de emigración masiva que experimentaron en algún momento de su historia,

sino a la adopción de políticas de desarrollo acertadas. El resultado es que estos países, que ayer exportaban su mano de obra, hoy se han convertido en receptores netos de inmigrantes.

Esta mutación implica una nueva orientación de la política económica y social. Una de las prioridades de las autoridades públicas colombianas tiene que ser el crecimiento económico, condición *sine qua non* para mantener la fuerza de trabajo en el país. Esto implica multiplicar los esfuerzos en materia de política agrícola e industrial, de política de empleo, de inversión en investigación y desarrollo así como en capital humano. La otra prioridad debe ser la inversión social, ya que existe una relación inversa entre gasto social y tasa de emigración (Khoudour-Castéras, 2007b). Por ello, es necesario llevar a cabo una política de redistribución, lo que implica en particular una reforma tributaria que apunte hacia una mayor justicia social. Además, ya es tiempo de que Colombia piense en adoptar medidas de discriminación positiva orientadas hacia las poblaciones más vulnerables de la sociedad.

Bibliografía

- Amuedo-Dorantes, C. y S. Pozo (2004): Workers' remittances and the real exchange rate: a paradox of gifts, *World Development*, vol. 32, N° 8, Amsterdam, Elsevier.
- Beck, Th., A. Demirgüç-Kunt y M.S. Martínez Peria (2005): *Reaching Out: Access to and Use of Banking Services Across Countries*, Policy Research Working Paper, N° 3754, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Beine, M., F. Docquier y H. Rapoport (2001): Brain drain and economic growth: theory and evidence, *Journal of Development Economics*, vol. 64, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006): *Remittances 2005. Promoting Financial Democracy*, Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones.
- Caballero, C., D.L. Lizarazo y M. Urrutia (2005): *Desarrollo financiero y desarrollo económico en Colombia*, documento de trabajo, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Cadena, X. y M. Cárdenas (2004): *Las remesas en Colombia: costos de transacción y lavado de dinero*, documento de trabajo, Bogotá, D.C., Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*, LC/G.2292-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.188.
- Chami, R., T. Cosimano y M. Gapen (2006): *Beware of Emigrants Bearing Gifts: Optimal Fiscal and Monetary Policy in the Presence of Remittances*, IMF Working Paper, WP/06/2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Collazos, M.M., E. Montes y S. Muñoz (2005): *Estructura de costos de transacción de las remesas de trabajadores en Colombia*, Bogotá, D.C., Banco de la República.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2006): *Censo general 2005*, Bogotá, D.C.
- Garay, L.J. y A. Rodríguez (2005): *Estudio sobre migración internacional y remesas en Colombia*, Bogotá, D.C., Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia/Organización Internacional para las Migraciones.
- Gaviria, A. y C. Mejía (2005): Las varias caras de la diáspora: los nexos de los emigrantes colombianos con su país de origen, *Documentos CEDE*, N° 29, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Guarnizo, L.E. (2003): The economics of transnational living, *International Migration Review*, vol. 37, N° 3, Nueva York, Center for Migration Studies of New York.
- Kapur, D. (2005): Remittances: the new development mantra?, en S.M. Maimbo y D. Ratha (comps.), *Remittances: Development Impact and Future Prospects*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Khoudour-Castéras, D. (2007a): ¿Por qué los colombianos emigran? Un análisis departamental basado en el Censo de 2005, *Revista de economía institucional*, vol. 9, N° 16, Bogotá, D.C., Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2007b): Welfare state and labor mobility: the impact of Bismarck's social legislation on German emigration before World War I, *Journal of Economic History*, vol. 7, N° 3, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kugler, M. (2006): Migrant remittances, human capital formation and job creation externalities in Colombia, *Borradores de economía*, N° 2463, Bogotá, D.C., Banco de la República.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003): *Informe nacional de desarrollo humano 2003: el conflicto, callejón con salida*, Bogotá, D.C.

- Ratha, D. (2005): Workers' remittances: an important and stable source of external development finance, en S.M. Maimbo y D. Ratha (comps.), *Remittances: Development Impact and Future Prospects*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schiff, M. (2006): Brain gain: claims about its size and impact on welfare and growth are greatly exaggerated, en C. Özden y M. Schiff (comps.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington, D.C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.
- Terry, D. (2005): Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo, *Foreign Affairs en español*, vol. 5, N° 3, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), julio-septiembre.
- Vásquez Mota, J. (2005): El Programa Iniciativa Ciudadana 3x1: un instrumento para respaldar la inversión social de los inmigrantes mexicanos, *Foreign Affairs en español*, vol. 5, N° 3, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), julio-septiembre.
- Wilson, J. (1993): The family-values debate, *Commentary*, vol. 95, N° 4, Nueva York, abril.

PALABRAS CLAVE

Agricultura
 Desarrollo agrícola
 Inversiones de capital
 Productividad agrícola
 Diversificación de la producción
 Cultivos
 Arándano
 Pequeñas empresas
 Empresas medianas
 Argentina

Agentes extrasectoriales y transformaciones recientes en el agro argentino

Clara Craviotti

Este trabajo considera algunas de las transformaciones experimentadas por el sector agropecuario argentino en la última década, para luego analizar la conformación del sector productor en un cultivo no tradicional, el arándano, en la provincia de Entre Ríos. Este cultivo tiene la peculiaridad de haber sido encarado por empresarios de origen mayoritariamente no local, y presenta variantes en cuanto a diversificación productiva e integración vertical. En él las inversiones en capital son más significativas que la inversión en tierras y tienen un papel importante las tecnologías de información y gestión, rasgos que también se observan en el desarrollo reciente de los cultivos tradicionales extensivos en zonas extrapampeanas. El papel desempeñado por los capitales externos al sector es un tema en el que conviene profundizar, dada la flexibilidad y versatilidad que permiten algunas de las modalidades productivas vigentes.

Clara Craviotti
 Investigadora del Consejo Nacional
 de Investigaciones
 Científicas y Técnicas (CONICET)
 en el Centro de Estudios de
 Sociología del Trabajo,
 Facultad de Ciencias Económicas,
 Universidad de Buenos Aires.
 Profesora de la Maestría de
 Estudios
 Sociales Agrarios,
 FLACSO-Argentina
 ✉ ccraviotti@yahoo.com

I

Introducción

Este artículo analiza el papel que desempeñaron el capital y los agentes extrasectoriales en el desarrollo agropecuario argentino, en el período posterior al de la convertibilidad y a partir del cambio de política económica que siguió a la profunda crisis político-institucional de fines del 2001. Un aspecto central de dicha política que se implantó fue la marcada devaluación de la moneda, lo que supuso un reposicionamiento de las actividades orientadas a la exportación: se consolidaron aquellas en las que el país tradicionalmente ha sido competitivo (granos y carne) y se generaron oportunidades para rubros de producción innovadores iniciados en el período

anterior al año 2001 y que en esta etapa exhibieron un notable crecimiento.

El trabajo comienza por examinar las principales transformaciones experimentadas por el sector agropecuario, para luego analizar las peculiaridades de la conformación de los agentes productivos en el cultivo del arándano, que tiene como uno de sus polos principales a la provincia de Entre Ríos. A partir de este análisis se identifican algunos elementos que pueden aplicarse a la evolución del agro argentino en su conjunto, y posteriormente se ofrecen algunas reflexiones sobre lo que ellos implican en términos de políticas.

II

Expansión productiva y capital extrasectorial de las producciones agrícolas extensivas

Después de una década de vigencia de la política de desregulación y apertura, y de la convertibilidad monetaria entre el peso y el dólar, el cambio en las condiciones macroeconómicas y los intentos de redefinir el papel del Estado no han modificado el papel fundamental que desempeña el sector agropecuario en el funcionamiento de la economía argentina, sino que más bien han realizado su importancia en la generación de divisas y el sostenimiento del gasto público.

En la canasta productiva siguen predominando los cultivos anuales de tipo extensivo. La llamada “sojización”, vinculada a la expansión de un cultivo que ocuparía actualmente 16 millones de hectáreas, pone de manifiesto la participación de este producto en las exportaciones, posibilitada por el corrimiento de la frontera agrícola y un nuevo “piso tecnológico” (Flood, 2005) generado a partir de la difusión de la siembra directa y las variedades transgénicas, resistentes al herbicida glifosato. Junto con la expansión de la soja, la ganadería se ha ido reorientando hacia zonas marginales, intensificándose en algunos casos. Menos perceptiblemente, en cambio, se han ido desarrollando producciones no tradicionales, en muchos

casos desconocidas en el país, orientadas a mercados segmentados.¹

Sin embargo, este panorama global encierra profundas transformaciones en los agentes que intervienen en la producción agraria, las relaciones que establecen entre ellos y sus vínculos con otras etapas. Por una parte, es significativo que se haya reducido el número de productores, pues entre 1988 y 2002 desaparecieron más de 80.000 explotaciones —un cuarto de las existentes en 1988—, en su mayoría de tamaño pequeño y mediano. También lo es que la población ocupada en actividades agrarias haya disminuido en 460.000 personas, llegando a representar en 2001 un 34% del total de las ocupadas

¹ El análisis realizado por Obschatko (2004) muestra el fuerte crecimiento y dinamismo de la producción de alimentos no tradicionales de alto valor en los últimos años. En efecto, si se los define operacionalmente como aquellos que obtuvieron un precio mínimo de exportación de 500 dólares por tonelada y que no fueron exportados en valores significativos por Argentina quince años atrás, se encuentra que en el período 1992/93-2002/2003 el valor de sus exportaciones creció tanto en términos absolutos como relativos, pasando de 533 a 1.107 millones de dólares, mientras su participación en el total del sector agroalimentario se elevaba del 7,4% al 8,6%.

en 1991. Ambos procesos están sin duda conectados: aunque la reducción del empleo directo en el agro se ve en parte compensada por el aumento del empleo en actividades industriales y de servicios vinculadas a la actividad agropecuaria, está claro que en la base del fenómeno de disminución de explotaciones existen situaciones de expulsión de agentes productivos.²

Como lo han señalado varios estudios realizados durante la vigencia de la política de desregulación y apertura (Lattuada, 1996; Murmis, 1998), la implementación de esa política incrementó las necesidades de capital para mantenerse en el proceso productivo, generando significativos aumentos en las escalas de operación. Es muy reciente el cambio de las condiciones macroeconómicas como para evaluar cuánto se revierte o, en términos más realistas, cuánto se frena un proceso como el descrito. De todas maneras, el paquete tecnológico empleado en varias producciones agroalimentarias se basa en maquinaria de gran potencia y en insumos producidos fuera de la explotación, lo que demanda mayores recursos financieros y, por consiguiente, escalas superiores.³ Se ha pasado de una producción relativamente extensiva a una intensiva, intensificándose el capital por unidad de producción.⁴ La creciente dependencia de agentes exter-

nos a la explotación, profundizada por la concentración y centralización de capital vigentes en los eslabones de procesamiento y distribución de alimentos y en la provisión de semillas, también puede ser visualizada como una progresiva pérdida de autonomía del productor agrario (Lattuada, 2000; Teubal, 2006).

Bisang y Gutman (2005) vinculan la expansión de varias de las producciones agroalimentarias argentinas con la clara inserción de estas producciones en mercados internacionales, el uso de paquetes tecnológicos de origen externo, la organización de conjuntos articulados y coordinados de empresas (conglomerados), y la consolidación de grandes empresas en sus etapas principales. Se han conformado así dos circuitos productivos: uno de gran escala y orientación externa, y otro pequeño/mediano de orden local o regional, importante en la generación de empleo, que se encuentra, en el mejor de los casos, en los umbrales mínimos para mantener su actividad.

En cuanto a la estructura agraria, los elementos mencionados hasta aquí indican que lo que ha habido no es una mera reducción del número de agentes productivos, sino modificaciones cualitativas dentro de esa estructura a partir de la convergencia de tres procesos: el cambio del peso proporcional de los diferentes estratos; la modificación del perfil de algunos de los productores preexistentes, y el surgimiento de “nuevos actores”. Estos procesos se han manifestado no solo en las áreas pampeanas, sino también en el noroeste y el noreste de Argentina, dada la expansión hacia esas regiones de la soja y otros cultivos tradicionalmente pampeanos.

Evidentemente, deberíamos evitar la tentación de definir las transformaciones señaladas como un “antes y después” irreversible. Sin embargo, la importancia que viene adquiriendo el arrendamiento dentro del sistema de tenencia de la tierra, así como la expansión de productores de la pampa hacia regiones no pampeanas, en gran medida asociada a esa modalidad de puesta en producción, implican importantes cambios en algunos agentes, cada vez menos vinculados con sus explotaciones y territorios de origen. Son modificaciones en el comportamiento de estos agentes y en las relaciones que establecen con su entorno.⁵

² Algunos analistas (Reboratti, 2005; Barsky y Fernández, 2005) destacan que en la región pampeana el fenómeno de concentración productiva no tiene igual correlato en la concentración de la propiedad de la tierra, ya que segmentos de pequeños y medianos productores tienen la posibilidad de convertirse en rentistas. No es menos cierto también que si no se ha liquidado por completo el capital de explotación, existe la posibilidad, al menos en potencia, de retomar la producción directa. Aun así, el tema de la concentración de la producción no pierde su importancia, ya que influye en la intensidad de uso de los recursos y sobre la estructura agraria conformada, tema que se abordará más adelante.

³ Según Obschatko (2003, p. 124), “este nuevo modelo productivo trae consecuencias en la organización social de la producción. El aumento de escala es conveniente y necesario, dado el tamaño de la maquinaria y la generalidad de la técnica [la siembra directa], que no necesita adaptaciones importantes. El asesoramiento técnico se vuelve más necesario por la dimensión de las operaciones que se realizan, pero la mayor escala permite absorber su costo. El volumen de las cosechas y el capital invertido requieren cubrir los riesgos en los mercados de futuros. El nuevo modelo tiene, en consecuencia, un mayor insumo de servicios profesionales. *El capital de trabajo involucrado necesita la participación de muchos inversores, los que ya no son, necesariamente, los propietarios de la tierra... Estos cambios determinan un mayor número de actores, muchos de ellos no provenientes del sector agropecuario.* Aumentan así los efectos multiplicadores a otras actividades, particularmente de servicios”. (La letra en cursiva es nuestra).

⁴ Para algunos autores, esta no es una tendencia del subsector de la soja, sino que cubre con mayor o menor intensidad las distintas ramas de la producción agropecuaria, tanto en la producción pampeana como en las economías regionales; “en este sentido, la expansión sojera bajo este paradigma tecnológico es sólo un ejemplo de la tendencia señalada” (Slutzky, 2005, p. 61).

⁵ Si bien en la campaña 2001-2002, período de referencia del Censo Nacional Agropecuario 2002 y anterior a la recuperación de la economía argentina, estos cambios no se habían expresado en toda su magnitud, es de destacar, como indica Slutzky (2006), que en comparación con 1988 se verificó un incremento significativo de la superficie bajo arrendamiento exclusivo —aumento de 2,6 millones de hectáreas—, y del número de explotaciones que combinan tierras propias y arrendadas, incorporándose bajo este régimen 8,6 millones

Algo semejante puede señalarse respecto a la participación de los fondos de inversión en el sector agropecuario. Estos captan capital proveniente de diferentes inversores, logran optimizar el uso de los recursos y disminuyen el riesgo gracias a las siembras en distintas latitudes. Como señalaban Posada y Martínez de Ibarreta (1998), la confluencia de determinado monto de capital para poner en producción una determinada superficie no es un fenómeno novedoso en la agricultura pampeana: la conformación de los primeros acuerdos de siembras (*pools*) data de mediados del decenio de 1970. A mediados de los años 1990 sus actividades se extendieron y se perfeccionó su organización; sin embargo, a fines de la década prácticamente habían desaparecido. Luego de la devaluación de principios del 2002, mediante la captación de capital no agropecuario, el uso óptimo de los recursos productivos y la disminución del riesgo gracias a siembras en diferentes latitudes han reaparecido bajo modalidades más formalizadas, en el marco de una política económica que beneficia a las actividades orientadas a la exportación, mientras que las opciones de inversión financiera son limitadas o tienen antecedentes desalentadores.

Algunos de estos agentes recurren a la figura del fideicomiso como instrumento para reunir los capitales requeridos por un esquema que exige una mayor inversión por hectárea.⁶ El administrador designado lleva adelante la campaña. Aunque la mayoría de los inversores son institucionales, estaría aumentando la participación de particulares que invierten sumas de 10.000 a 50.000 dólares, gran parte de ellos profesionales urbanos que deciden destinar parte de sus ahorros a la agricultura.

Las ventajas que ofrece la figura del fideicomiso son: i) la quiebra de los operadores no afecta los derechos del beneficiario, por encontrarse los bienes separados; ii) los agentes económicos pueden obtener fondos en el mercado de capitales a un costo menor que con otras alternativas más tradicionales; iii) en el caso de valores con oferta pública (fideicomisos financieros) el riesgo del inversor disminuye al conocer la evaluación efectuada por las calificadoras de riesgo, y iv) el inversor tiene ventajas impositivas (Santamaría Suárez Lago, s/f). En

de hectáreas. Esto resultó en un aumento importante en la superficie por unidad de gestión.

⁶ "Lo que pasa es que la ley maduró mucho y se pulió a los efectos de poder hacer del fideicomiso un instrumento válido sin demasiados rincones oscuros; es un disparador de mucha actividad económica... Acá hay una realidad general, que es quien hoy tiene liquidez y busca invertirla, el mercado financiero no es nada atractivo, busca invertirla en la economía real, lo cual es muy bueno..." (Entrevista a administrador de un fideicomiso en el 2006).

los fideicomisos financieros el fiduciario es una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores, y los beneficiarios son los titulares de los certificados de participación en el dominio fiduciario o de títulos representativos de deuda, que pueden ser objeto de oferta pública y, por lo tanto, cotizan en bolsa (Ley 24.441).

Estas modalidades también son adoptadas por grandes productores-contratistas de antaño hoy redefinidos. Como lo revelan las trayectorias de algunos de sus miembros más conspicuos, sus actividades se originaron hace más de dos décadas.⁷ Sin embargo, lo que parece ser característico del período más reciente es el aumento de las superficies trabajadas y arrendadas por estos sujetos, su expansión hacia áreas no pampeanas y aun a países limítrofes, y la recurrencia a nuevas estrategias, en las que destaca el papel de la gestión y la comercialización, en tanto se apunta a captar inversores ajenos al sector.

Podríamos inferir que algunos de estos agentes aprovecharon, en distinta medida, un conjunto de circunstancias favorecedoras: las posibilidades que ofrece el marco jurídico-financiero con instrumentos como los ya descritos; los beneficios de la tecnología aplicada a la soja, con siembra directa que redujo los tiempos operacionales; la situación de crisis experimentada por vastos sectores de pequeños y medianos productores, especialmente en la segunda mitad de los años 1990, que se tradujo en un fuerte endeudamiento y la baja de los precios de la tierra, y el posterior repunte de los cultivos orientados a la exportación, gracias a la demanda externa y a la devaluación de la moneda argentina.⁸

⁷ Los Grobo es actualmente uno de los mayores productores locales de granos, con 150.000 hectáreas sembradas (en 1984 sembraba 3.000), siendo de su propiedad el 15% de la superficie y el resto arrendada a porcentaje; la empresa posee molinos y varias plantas de silos, se ha expandido a Uruguay y Paraguay, ocupa 400 personas y factura anualmente 150 millones de dólares en sus actividades de producción, comercialización agrícola y servicios a terceros. MSU es otra de las grandes empresas que combinan producción en tierras propias y arrendadas: trabaja más de 90.000 hectáreas en Argentina y Uruguay, de las cuales 80.000 son arrendadas, y contrata los servicios; asimismo, desarrolla actividades ganaderas y tiene 10.000 cabezas en Buenos Aires y Corrientes, donde trabajan 120 empleados; si bien MSU se inició en 1999, la familia propietaria parece haber estado ligada al sector agropecuario por varias generaciones. Otra empresa es El Tejar, que se inició en 1987, trabaja 180.000 hectáreas arrendadas en Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia, y emplea 134 personas en forma directa y 1.078 a través de la red vinculada a ella; en rigor, no tiene tierras propias pero arrienda parte de las que maneja a las familias dueñas de la empresa, y los servicios para ponerlas en producción son contratados a terceros (datos de *Revista Apertura*, 2006; *El Federal*, 2006).

⁸ El fenómeno presentaría algunos elementos de continuidad con la intensificación productiva de la primera mitad de los años 1990,

Considerando las transformaciones descritas, Piñeiro y Villareal (2005) identifican cinco formas de organización productiva vigentes en las áreas pampeanas y en las no pampeanas a las que se expandió la producción de la soja:

- i) el contratista que carece de tierras propias, por lo que debe arrendarlas;
- ii) el terrateniente-empresario, que a diferencia del anterior también posee tierras propias y se expande fuera de su ámbito local de pertenencia;
- iii) el nuevo empresario-arrendatario, que no posee tierras ni dispone de mucho capital propio, por lo cual aprovecha tanto los mecanismos disponibles de captación de capital financiero como sus propios conocimientos técnicos y capacidad de gestionar, que son su fortaleza;
- iv) el promotor de la inversión de corto plazo de capital externo en el medio agrícola (acuerdos de siembra), y
- v) empresas agrícolas verticalmente integradas, que también actúan en el mercado de insumos y/o de productos agropecuarios, terreno en el que se iniciaron como empresas y que constituye el eje de su negocio.⁹

No se trataría en rigor de cinco formas de organizar la producción, ya que desde el punto de vista operacional, el promotor de la inversión se vincula claramente con el nuevo empresario-arrendatario (tipo iii) y también con los demás. De particular interés es la modalidad que aplica el agente descrito como nuevo empresario-arrendatario: se trata de una especie de siembra “por administración”, para la cual se captan recursos financieros, se arrienda la tierra y se contrata gran parte de los servicios necesarios para iniciar la producción; todas estas acciones lo transforman en una suerte de “gestionador de contratos”.

Algunas de estas modalidades productivas estarían poniendo en evidencia una ruptura entre agricultura y territorio, con efectos importantes de carácter social y ambiental.¹⁰ Este fenómeno ya había sido identificado en otros contextos productivos: así, Hervieu (1991) hablaba de discontinuidades en el mundo rural francés, señalando que la agricultura en muchos casos había perdido su carácter local o autóctono.¹¹ Sin embargo, no deja de ser llamativo cómo este fenómeno se pone de manifiesto en la Argentina posdevaluación, a partir de la inyección de recursos externos al agro.

Desde otro punto de vista, estas modalidades dan cuenta de la importancia del capital líquido, que puede canalizarse con rapidez hacia distintos fines, así como de la creciente aplicación de técnicas de gestión a las diferentes fases de la actividad productiva. En este sentido, autores como Obschatko (2003) consideran que las tecnologías “blandas” son un imperativo de las empresas agropecuarias en la actualidad: tal es el caso de la evaluación de alternativas y la definición de estrategias en las áreas comercial, financiera y de eslabonamiento productivo.

Consideramos que la cuestión de los emprendimientos con capitales externos al sector, corporizados o no en “nuevos actores”, merece profundizarse, dada la flexibilidad y versatilidad que permiten algunas de las modalidades productivas vigentes. Desde esta perspectiva se analizarán aquí entonces algunos rasgos de la expansión productiva, no ya en el caso de los cultivos tradicionales extensivos, sino en una producción dirigida a un nicho de mercado, prácticamente desconocida en el país hasta apenas una década atrás. Nos referimos al arándano, que se cultiva principalmente en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Tucumán.

favorecida por la confluencia de una demanda internacional creciente, avances tecnológicos y llegada al agro de capital externo al sector a través de mancomunidades de siembra y fondos de inversión, con miras a la obtención de rentabilidades positivas (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998).

⁹ Flood (2005) también alude a la gestación de un nuevo perfil de agentes productivos, que se irradia desde la región pampeana hacia el resto del país, indicando que no está claro si se trata de un antecedente o una consecuencia del proceso de expansión agraria.

¹⁰ No analizaremos aquí en profundidad este tema, de particular importancia en áreas extrapampeanas. Véase, por ejemplo, Reboratti (2005), Slutzky (2005) y Teubal (2006).

¹¹ ‘Hoy, el fenómeno de desplazamiento observado ya en la industria y el comercio está comenzando a hacerse sentir en el agro... Otro aspecto del proceso de desplazamiento se manifiesta en que la agricultura en gran escala no está ligada a áreas específicas’ (traducción propia; véase Hervieu, 1991, p. 294).

III

La expansión productiva en un cultivo no tradicional: el arándano en Entre Ríos

El desarrollo de este cultivo en el noreste de Entre Ríos constituye una situación en cierta medida paradigmática de los procesos que se vinieron planteando: la actividad cobra fuerza con posterioridad a la devaluación de la moneda argentina; se basa en inversiones significativas; los agentes que la emprenden provienen de actividades ajenas al agro y, en algunos casos, recurren a mecanismos de captación de capital como los antes mencionados. Al mismo tiempo, por tratarse de un producto innovador, destinado al nicho de mercado que representa la contrastación de los países desarrollados —principalmente Estados Unidos—, ha sido escasamente estudiado desde el punto de vista socio-productivo.

El arándano en Entre Ríos, particularmente en el departamento Concordia, tuvo dos productores pioneros, que se iniciaron en 1997 cuando hacía pocos años que el cultivo se había introducido en el país (las primeras exportaciones datan del año 1993, por un volumen irrisorio de solo tres toneladas). Los dos comenzaron en superficies pequeñas —cinco hectáreas y media hectárea, respectivamente— y experimentaron las dificultades propias de una actividad que tenía pocos antecedentes en el país y en la zona bajo análisis; sin embargo, con el tiempo ambos lograron ampliar las superficies plantadas. Ninguno de estos dos pioneros provenía del sector agropecuario: uno trabajaba en una empresa forestal, el otro era productor de seguros, actividad que mantiene hasta hoy.

El arándano cobró dinamismo no solo a nivel de la zona sino del país en su conjunto a partir del 2002, cuando cambiaron las condiciones macroeconómicas y repuntó el sector agropecuario exportador. En el caso de Argentina, este producto ha obtenido en el último quinquenio un precio medio relativamente alto, de 10,7 dólares por kilo (valor FOB). Se estima que en la última campaña, 2006-2007, su producción alcanzará las 6.000 toneladas. Su desarrollo ha sido impulsado por agentes comercializadores y por viveristas (productores de plantines), que resaltaron las aptitudes agroecológicas del noreste de Entre Ríos para este cultivo.

De acuerdo con los datos de una encuesta realizada en el 2006,¹² el 70% de los productores de Concordia

se inició en el cultivo a partir del 2002, hasta llegar en la actualidad a unas 1.200 hectáreas implantadas; pero lo que es destacable es cómo dicha expansión se vincula con la de las medianas y grandes empresas. Es decir, si bien continuaron ingresando al cultivo agentes con superficies reducidas, y aun inferiores a la unidad económica, inicialmente estimada en cinco hectáreas, se destacan las empresas que superan las 15 hectáreas implantadas, que constituyen el 55% de los agentes productivos. Entre las grandes empresas, con más de 40 hectáreas implantadas, hay dos chilenas y una estadounidense.

Las inversiones de capital que esto supone pueden ser fácilmente dimensionadas si se tiene en cuenta que los costos de implantación por hectárea han sido ubicados entre los 15.000 y los 35.000 dólares, excluida la tierra. Las estimaciones oficiales para la zona destacan el peso de los plantines dentro del costo, que llega al 34,5% del total (Jaime y Fassi, 2002). En esto inciden la elevada densidad de plantación (3.333 plantas por hectárea) y las características del insumo, producido en algunos casos mediante técnicas de micropropagación; en ciertos casos se trata de variedades patentadas, lo que repercute en su precio. Por otra parte, la circunstancia de que el desarrollo del cultivo se diera en un lapso de tiempo bastante acotado generó una alta demanda del insumo y al mismo tiempo dio una fuerte visibilidad al proceso de expansión productiva.¹³

Un dato significativo es la procedencia no local de los propietarios de estas empresas: si a las de capitales extranjeros les sumamos aquellas cuyos dueños residen en otras provincias, encontramos que un 60% de los propietarios reside fuera del área productiva. En Craviotti y Cattaneo (2006a) se analizó lo que esto implicaba en

carácter intencional, reunió un 57% de las explotaciones identificadas, abarcando un 67% de la superficie implantada con arándano.

¹³ De acuerdo con las entrevistas realizadas, el modelo tecnológico vigente en las explotaciones muestra cierta homogeneidad en cuanto al empleo de variedades tempranas, riego por goteo y sistemas de protección ante las heladas. Sin embargo, varía en cuanto al tipo y la combinación de variedades elegidas, la tecnología antiheladas que se emplea (flippers, aspersión total o sumideros invertidos) y el uso de malla antigranizo, así como en la proporción de la superficie implantada que dispone de estos elementos.

¹² La información se obtuvo en entrevistas semiestructuradas a productores, efectuadas entre abril y mayo del 2006. La muestra, de

términos de vinculaciones con el medio local y se encontró que mientras los productores locales compraban localmente sus equipos de riego y agroquímicos, en los no locales es más importante la compra fuera del área y la cotización con diferentes oferentes. En el caso de los plantines, los productores en general, y aún más los que no tienen origen local, optan por proveedores de fuera de la región.

Junto con la escasa presencia de agentes locales en el cultivo del arándano, es bastante limitada la diversificación o reconversión de actividades con miras a producir esa baya entre los productores preexistentes en el área (Craviotti y Cattaneo, 2006b). Asimismo, no llegan a la tercera parte de los productores aquellos con antecedentes en el sector agropecuario —ya sea dentro o fuera de la región—, lo que sumado a un ingreso a la actividad posterior al 2002 indicaría la importancia de los inversores que percibieron las oportunidades que el nuevo contexto agropecuario abría en el sector y particularmente en un cultivo no tradicional como el analizado.¹⁴

En estos agentes, entre los cuales no existe la forma familiar de producción aunque sí distintos grados de participación en las actividades vinculadas al cultivo, las inversiones en plantines y tecnología de riego, y plantas de empaque en algunos casos, se conjugan con las tecnologías “blandas” a las que se aludió más arriba. Estas últimas incluyen la realización de un proyecto previo al inicio de la actividad (lo que en parte se vincula con la constitución de fideicomisos), la planificación de la secuencia de las inversiones, la búsqueda de cierta integración de etapas de la cadena de valor (empaque y/o comercialización), el análisis de opciones comerciales y el asesoramiento técnico de carácter permanente, que en algunos casos incluye la visita de especialistas extranjeros a las explotaciones. En realidad, el papel relevante que desempeñan los técnicos y los administradores, algunos

de ellos muy vinculados entre sí, las vuelve altamente representativas de una orientación profesionalizada del agro, pero al mismo tiempo lleva a preguntarse en qué medida hay una apropiación efectiva de estas tecnologías por los dueños de las explotaciones.

Si bien la rentabilidad de la inversión es el elemento que articula las diferentes estrategias productivas, el análisis de las entrevistas realizadas sugiere una tensión entre una lógica muy cortoplacista, que procura una rápida captación de rentas de oportunidad, y otra que plantea la actividad como un negocio a largo plazo. Varios informantes y productores estiman que la previsible baja del precio del arándano dará lugar a situaciones de abandono, mientras que en otros casos llevará a delinear estrategias para captar nuevos mercados y/o diferenciar el producto, o bien a desarrollar mecanismos de coordinación para acceder de manera más ordenada a los mercados, rasgo aún incipiente de esta producción en la zona analizada.

La forma jurídica en que se basan estas empresas, entre las cuales predominan las sociedades, posibilita situaciones en las que un mismo sujeto forma parte de más de una sociedad y está ligado a más de una explotación. Basualdo (1996) analizó la morfología de las sociedades en el agro pampeano y sus efectos en implicancias en la concentración de la propiedad agraria. Otra forma de visualizar estas sociedades es desde la articulación horizontal y vertical de las actividades productivas que su constitución permite. Los “grupos productivos” así conformados comparten recursos y negocian la compra de insumos y la venta de la producción en forma conjunta, obteniendo mayores ventajas en la comercialización (Craviotti y Cattaneo, 2006a). La concentración productiva ya existente se ve entonces de alguna manera potenciada por este tipo de situaciones de propiedad múltiple, lo que sin embargo no basta para que esta cadena productiva sea definida como altamente articulada o coordinada.

Por otro lado, existen mecanismos novedosos de captación de pequeños inversores, con lo que de manera indirecta se amplía el número de sujetos vinculados a esta actividad. Para la realización de inversiones tan significativas como las señaladas, en algunos casos se recurrió a empresas conjuntas con viveristas, que aportan los plantines, y a arreglos similares con proveedores de insumos y contratistas de maquinaria. Pero también se recurre a la figura del fideicomiso, en cuyo caso los aportantes (fiduciantes) no están vinculados a la actividad productiva y delegan la administración en el fiduciario, con amplias facultades para la gestión de los emprendimientos.

¹⁴ Era frecuente encontrar en los medios de difusión, así como en congresos y revistas especializadas, distintos análisis que hacían alusión a los significativos precios obtenidos por el arándano en el mercado internacional, así como a la rentabilidad de la inversión que cabía esperar. Estos aspectos se observan claramente en el siguiente párrafo extraído de un folleto de un fideicomiso constituido para el cultivo de arándano: “Se espera, a modo de ingresos corrientes y en el plazo que va desde el cuarto al vigésimo año, una rentabilidad acumulada cercana al 1.000% de las sumas invertidas. Como ejemplo se puede estimar que un inversor de \$10.000 recibiría a lo largo de los primeros 20 años de su inversión la suma de \$100.000, lo que resultaría en el equivalente de obtener una renta del 23% anual con una imposición de igual suma a tasa fija. (...) Los valores ilustrados han sido proyectados en base a datos inferiores a los históricos. Sin embargo, no constituyen garantía de rendimientos futuros” (la cursiva es de la autora).

CUADRO 1

Entre Ríos (Argentina): Tipología de productores de arándano

		Diversificación productiva			
		Monoproductores		Productores diversificados	
Superficie		Menor que la unidad económica	Superior a la unidad económica	Menor que la unidad económica	Superior a la unidad económica
Origen del capital	Local	A	B	C	D
	No local	E	F	G	H

Fuente: elaboración propia sobre la base de las entrevistas realizadas el 2006.

En el caso estudiado, los fideicomisos son comunes (no financieros), es decir, se trata de contratos privados.¹⁵ El análisis de las entrevistas realizadas nos revela que fueron establecidos por empresas que provienen de la actividad financiera o de aseguración; en otros casos, por personas que habían entrado en la producción del arándano en forma directa o a través de la creación de sociedades, y que posteriormente decidieron recurrir a esta opción para ampliar sus actividades. Las participaciones van desde un valor mínimo de 5.000 dólares a los 50.000 dólares, no existiendo límites máximos. Por tratarse de un cultivo perenne, la duración de estos fideicomisos es relativamente larga, si se los compara con los existentes en actividades extensivas: por lo general es de veinte años.

Dentro del sector empresarial, la preeminencia de las empresas medianas a grandes en el cultivo del arándano en Entre Ríos no excluye la existencia de heterogeneidades dentro del sector productivo. Con miras a captarlas, se estimó pertinente elaborar una tipología que permitiera plantear hipótesis sobre los efectos de la evolución de los distintos tipos de productores de esta baya, desde el punto de vista territorial. Para ello se consideraron tres variables: el tamaño (superior o inferior a las 15 hectáreas, tomadas como una aproximación a la unidad económica actual en el cultivo); la diversificación productiva (monoproductores o productores diversificados), y el origen del capital (local o no local). Los tipos resultantes figuran en el cuadro 1.

Al comparar los tipos teóricamente posibles con la realidad vemos que los tipos B, D y G son inexistentes. Es decir, no incursionan en el cultivo del arándano capitales locales de envergadura, ya sea los que no tienen antecedentes en el sector agrario o bien los dedicados

a otras producciones agropecuarias. En particular, se considera que la falta de participación de grandes productores de cítricos —producción que existe en el área desde 1930— obedecería a que los márgenes de utilidad del arándano son relativamente ajustados. Invertir en esta baya compete con la alternativa de seguir invirtiendo en cítricos para hacer más eficiente la cadena productiva que manejan (Craviotti y Cattaneo, 2006b). Tampoco existen en el arándano capitales no locales que sean inferiores a la unidad económica y que al mismo tiempo opten por diversificar su producción: siendo pequeños inversores no desvían parte de un capital relativamente limitado hacia actividades que consideran menos rentables.

Los tipos que sí están presentes en la realidad son los denominados A, C, E, F y H. A continuación se expone lo que el análisis de ellos revela.

Dentro del tipo A (empresas de capital local, monoproductoras, menores que la unidad económica) existen dos subgrupos: el A1 está conformado por sujetos con actividades no agropecuarias que encaran pequeños emprendimientos de arándano, y el A2, si bien tiene el arándano como único producto, exhibe una diversificación de otra clase, ya que produce plantines, lo que contribuye a la captación de otros ingresos como viverista. Estos agentes se vinculan con la actividad a través de distintas vías, por lo tanto tienen un mayor grado de involucramiento. Por su diversificación, en alguna medida se acercan al tipo C, constituido por empresas locales que se dedican a varias producciones.

El tipo C está representado por productores locales que han plantado pequeñas superficies con arándano. En sus otras producciones (básicamente cítricos) están por debajo de la unidad económica. Cabe preguntarse si la diversificación les permitirá hacer rentable la explotación en su conjunto, al amortizar ciertos gastos fijos y aprovechar parte de la mano de obra ya aplicada a otras actividades.

El tipo E, independientemente de su origen, se acerca al subgrupo A1, que tampoco diversifica y se encuentra

¹⁵ Se entrevistó a representantes de tres fideicomisos, estimándose que existen siete operando en el área.

por debajo de la unidad económica. Sus integrantes son el prototipo del profesional no agropecuario que invierte en el campo.

Los tipos F y H son los más importantes desde el punto de vista cuantitativo y también por las superficies que reúnen, lo que al menos potencialmente les da la posibilidad de controlar las condiciones bajo las cuales se desenvuelve la producción en el área. En ellos se encuentran las grandes empresas de origen no local, cuya estructura de gestión es más compleja que en los tipos anteriores. Por lo general poseen una oficina fuera del área —en Buenos Aires principalmente— que se ocupa de la parte comercial y del pago a proveedores, delegando en algún estudio contable de Concordia lo relativo a la administración del personal. En el campo tienen un administrador general, del cual depende un encargado de campo, con responsables diferenciados para el riego, los agroquímicos y la maquinaria; en algunos casos la explotación está dividida en lotes, cada uno de ellos con un responsable. La mitad de estas empresas subcontrata parte o toda la actividad de cosecha a través de contratistas de mano de obra.

Los tipos F y H se diferencian entre sí en función de su diversificación productiva e integración vertical. El tipo H incluye las grandes empresas de estructura más convencional y a él pertenecen las empresas de capital internacional. Mantiene la superficie dedicada a cítricos y en algunos casos ha replantado parte de ella con miras a exportar la producción, si bien hasta el momento no ha logrado los resultados que esperaba. También se aboca en mayor medida al empaque del arándano, su enfriamiento y su comercialización, y accede en forma directa a los distribuidores ubicados en los países de destino.

El tipo F, en cambio, está conformado en su totalidad por capitales nacionales, carece por lo general de esta estrategia de integración vertical. Además, en este tipo están presentes los fideicomisos.

Sobre la base del análisis efectuado es posible simplificar los tipos que han sido identificados de manera teórica, y definirlos de la siguiente manera:

- 1) Pequeño inversor monoprodutor
- 2) Gran inversor monoprodutor
- 3) Pequeño inversor diversificado
- 4) Gran inversor diversificado e integrado.

Existe una línea divisoria entre los tipos 1 y 2, por una parte, y los tipos 3 y 4 por otra, que si bien se expresa en la diversificación, alude al carácter más o menos cortoplacista de la estrategia productiva que

aplican. La visión centrada en la captación de rentas de oportunidad a partir del arándano aparece ilustrada por comentarios como los siguientes, extraídos de las entrevistas realizadas:

“Estoy muy vinculado al sector. Me crié en el campo, iba al colegio a caballo, soy un tipo de campo. Por cuestiones de la vida estuve haciendo otras cosas, no sé si me iría de esta actividad agropecuaria, por ahí de arándanos, se pincha el negocio y chau” (entrevista a productor y administrador de fideicomiso, 2006, Caso N° 18).

“Esta es una economía de ingreso, porque el precio no va a estar en el lugar que está, hay que obtener los ingresos lo más rápido posible” (entrevista a socio responsable del manejo comercial y administrativo de una sociedad anónima, 2006, Caso N° 4).

“¿Justifica hoy desde el punto de vista financiero hacer una erogación por un sistema [antiheladas] que prácticamente no lo vamos a usar? Podemos esperar, en el camino pueden pasar muchas cosas, desde que cambie el eje del mundo hasta que venga un tipo y nos ofrezca un millón de dólares por el campo así como está, ya hicimos el negocio” (entrevista a administrador de una sociedad anónima y un fideicomiso, 2006, Caso N° 15).

Los tipos 3 y 4 son los que presentan mayores perspectivas de persistir en el tiempo, porque al estar más diversificados y/o integrados estarán en mejores condiciones para reducir costos e incursionar en varios mercados. Sin embargo, los agentes que pertenecen al tipo 3, de menor tamaño, deberán generar formas de articulación y coordinación horizontal para poder negociar en mejores condiciones con otros agentes de la cadena productiva. Su tamaño no es necesariamente una desventaja, como lo demuestra la dificultad de captar y gestionar mano de obra para la cosecha en las explotaciones más grandes.

Un aspecto interesante es la estrategia para acceder al capital presente en los casos analizados. Del pequeño inversor que recurre a capitales personales o familiares se pasa a situaciones en las cuales se formalizan sociedades con un círculo más amplio de personas conocidas, y finalmente a la constitución de fideicomisos cuyos participantes por lo general no se vinculan entre sí. Este gradiente de situaciones estaría revelando que las formas en que el capital y los agentes no sectoriales acceden al agro son cada vez más complejas.

IV

La expansión del arándano en Entre Ríos y la evolución reciente del sector agropecuario

En esta sección se procurará relacionar el análisis anterior con los procesos más generales mencionados al comienzo de este artículo, es decir, dilucidar qué indicios brinda el perfil de los productores de arándano acerca de las transformaciones que estaría experimentando la estructura agraria argentina.

Por una parte, ese análisis reafirma la importancia que adquiere el capital frente a la inversión en tierras. En los cultivos anuales de tipo extensivo, como la soja, el empleo de una tecnología representada por la siembra directa (a través de maquinaria propia o contratada a terceros), combinada con el empleo de variedades transgénicas y el herbicida glifosato, contribuye a la expansión del cultivo, particularmente en las áreas no pampeanas, tanto o más que la inversión en tierras, las que en gran medida son arrendadas. En el caso del arándano, los plantines, la infraestructura de riego y empaque y los insumos empleados a lo largo del ciclo productivo opacan la dimensión del capital inmovilizado en tierras.

Sin embargo, dado el carácter perenne del cultivo del arándano y la importancia de las mejoras fijas (por ejemplo, en tecnología de riego) no se observa la separación entre los encargados de llevar adelante el proceso productivo y los propietarios de la tierra. Tal separación sí se da en algunas de las áreas dedicadas a cultivos anuales extensivos. En la producción de arándano de Entre Ríos —a diferencia de lo que ocurre en otras zonas donde se desarrolló esta producción— la heterogeneidad de explotaciones no oculta la preponderancia que adquieren los establecimientos medianos a grandes. Si se compara la superficie implantada en estos establecimientos con las superficies habituales en cultivos extensivos, las explotaciones parecen pequeñas, pero esta impresión cambia si se toma en cuenta la magnitud del capital invertido por hectárea, que incluye la inmovilización de recursos por la compra de tierra.

Otro de los aspectos resaltados por el análisis refiere a la importancia de las tecnologías de la información y la gestión, que en parte se expresa en la creciente presencia de técnicos en las explotaciones. El papel de estos técnicos excede en mucho el manejo de los aspectos estrictamente técnico-productivos, pues incluye no sólo

la formulación de proyectos de inversión, sino también la búsqueda de socios para incorporar capital, la exploración de oportunidades y las alianzas estratégicas, entre otras cosas. Esto guarda relación con la importancia que viene adquiriendo la inversión en gran escala en ambos tipos de producciones.

Se vio ya que en el cultivo del arándano por lo general no existe el productor como referente; lo que hay son sociedades e incluso figuras difusas como los fideicomisos. La aplicación de esta modalidad iniciada en cultivos anuales es llamativa y revela el despliegue de estrategias para atraer inversores no agropecuarios. En este caso se trata de contratos privados —es decir, no son objeto de oferta pública ni cotizan en la Bolsa, como sí sucede en el caso de las producciones extensivas—. Esto sugiere lo difícil que es dimensionar la incidencia en el agro del capital extrasectorial si este tipo de instancias de captación de capital se multiplica. Ello es altamente probable dada la elevación de las escalas productivas, lo que conlleva la necesidad de mayor volumen de capital. Asimismo, el actual marco de política económica favorece a dichas instancias.

Por otra parte, varias de las modalidades productivas reseñadas, unidas a la procedencia no local de los propietarios de las explotaciones, potencian la figura de los administradores, cuyo papel se vuelve clave para que los nuevos agentes aprovechen ciertas sinergias locales.

Podría pensarse que ciertas características que se señalaron para las producciones extensivas —mayor uso de capital por unidad productiva, presencia de agentes no sectoriales, importancia de las tecnologías de gestión— están representadas en exceso en una producción como la estudiada. Esto se debe a que las producciones innovadoras plantean grandes exigencias. Particularmente el acceso a la información y la evaluación de su pertinencia puede transformarse en una barrera a la entrada y permanencia casi tan gravitante como lo es el acceso al capital.¹⁶ De cualquier manera, la presencia de pequeños

¹⁶ Ambos factores están indiscutiblemente ligados. Un ejemplo ilustrativo es el siguiente: las grandes empresas no efectúan inversiones críticas en el cultivo —en las variedades de arándano, por ejemplo— sin recurrir al asesoramiento técnico; en cambio, los pequeños inversores

empresarios en el cultivo del arándano lleva a matizar la visión de un proceso homogéneo de entrada al sector, basado exclusivamente en el gran capital.

Hay otro aspecto en el que se puede asemejar la evolución del arándano en Entre Ríos con el desarrollo más reciente de las producciones extensivas, al menos en áreas no pampeanas: se trata de la inserción limitada de los agentes locales en estos procesos, si bien se carece de un número suficiente de estudios empíricos como para fundamentar afirmaciones concluyentes. Son pocos los productores del noreste de Entre Ríos —citrícolas fundamentalmente— que deciden incluir el arándano en su estrategia productiva. Mayor significación tiene el uso de mano de obra local, especialmente para la cosecha, lo que no sucede en las producciones anuales

extensivas, totalmente mecanizadas; sin embargo, esta actividad laboral acotada en el tiempo —no dura más de tres meses— no alcanza a modificar en lo sustancial las condiciones de inserción de los trabajadores asalariados. En el cultivo del arándano participa también fuerza de trabajo local calificada, representada por los administradores de las explotaciones, que en muchos casos provienen de la actividad citrícola o son hijos de productores, y existe asimismo un grupo de proveedores locales de insumos y servicios para la “nueva” actividad. Está todavía por verse si se produce un efecto de derrame más amplio. La estrategia cortoplacista de algunos de los agentes identificados en el análisis podría conspirar a mediano plazo en contra de un mayor impacto a nivel local.

V

Reflexiones finales

En párrafos anteriores se vincularon aspectos de la expansión del cultivo del arándano en Entre Ríos con la evolución de las principales producciones agrarias de Argentina. Una cuestión que se quiere retomar en estas reflexiones finales atañe al ingreso de agentes extrasectoriales, en relación a sus implicancias en términos de políticas.

En la región pampeana, las dificultades experimentadas por los pequeños y medianos productores los llevaron en algunos casos a abandonar la producción directa, lo que fue aprovechado por otros agentes que se hallaban en mejor posición. Del mismo modo, la crisis experimentada a fines de los años 1990 por la principal producción del área en estudio, la citricultura, se tradujo en una baja del precio de la tierra. Esta circunstancia fue capitalizada por agentes externos al sector, quienes ingresaron en la actividad agraria atraídos por lo que entonces se perfilaba como una oportunidad productiva, el arándano.

Es concebible que en un entorno en general propicio para las producciones exportables se seguirá suscitando este tipo de situaciones, en las que la rentabilidad de la inversión desempeña un papel importante, aunque quizá no excluyente.

por lo general tienen limitaciones para sopesar la información que les brindan los proveedores de insumos y maquinaria, lo que repercute en sus decisiones de inversión.

El problema que plantea este escenario tiene que ver fundamentalmente con la gravitación de los establecimientos de gran tamaño frente a una estructura agraria en la cual la tierra esté más equitativamente distribuida y, por lo tanto, aliente un mayor compromiso con la actividad y con el entorno en el cual se asienta. Sin embargo, el proceso experimentado por la mayoría de las producciones agrarias en Argentina, en el que se manifiesta una tendencia al incremento en las escalas operativas, no parece conducir en esa dirección.

Mencionamos que en el caso del arándano algunos pequeños inversores se agruparon por distintas vías, algunas formales, otras informales, para constituir la unidad económica estimada para la actividad. En estos casos, sin embargo, la lógica con la cual operan en el territorio puede no ser distinta a la de la gran explotación, especialmente si delegan la gestión en terceros.

Surge entonces la necesidad de avanzar en la formulación de políticas que favorezcan tanto la sostenibilidad de los pequeños y medianos productores agrarios existentes, inclusive facilitando la diversificación de sus producciones, como la entrada a la actividad agraria de quienes, sin descuidar consideraciones económicas, prioricen motivaciones enraizadas en el estilo de vida y la valorización de los ámbitos locales. En otras palabras, si se acepta como premisa que en el futuro se seguirán dando situaciones de entrada a la actividad agraria, habrá que propiciar modalidades de regulación público-privada con el fin de evitar

efectos adversos en el entorno social y ambiental en que se desenvuelven estos agentes (Craviotti, 2006). En este sentido son particularmente prometedoras las iniciativas que apuntan a su articulación con otros actores locales.

Existen antecedentes internacionales de políticas orientadas a atraer residentes a las áreas rurales y favorecer la instalación de nuevos productores. Tales políticas tienen sus raíces en una visión de la agricultura como actividad sustentable que permite y requiere la ampliación de su base social y ocupacional.

Otro tipo de políticas que es preciso considerar son más particularizadas: se vinculan con la sustentabilidad de una producción innovadora como la analizada, para la cual se vislumbra una transición hacia una situación de mercado menos favorable. En este caso cobran particular relevancia las acciones tendientes a incrementar las modalidades de coordinación horizontal entre los agentes, para no malograr los incipientes efectos a nivel local sobre el empleo y los encadenamientos productivos.

Bibliografía

- Barsky, O. y L. Fernández (2005): Tendencias actuales de las economías extrapampeanas, con especial referencia a la situación del empleo rural, documento preparado en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural para la Argentina, Convenio Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)/Programa Multidonante entre el Gobierno de Italia, el FIDA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Basualdo, E. (1996): Los grupos de sociedades en el agro pampeano, *Desarrollo económico*, vol. 36, N° 143, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, octubre-diciembre.
- Bisang, R. y G. Gutman (2005): Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 87, LC/G.2287-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Craviotti, C. (2006): Nuevos agentes en la producción agropecuaria: ¿nuevos sujetos del desarrollo rural?, en G. Neiman y C. Craviotti (comps.), *Entre el campo y la ciudad. Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Craviotti, C. y C. Cattaneo (2006a): Acerca de la regulación territorial de "nuevas" actividades productivas: el caso del arándano en Entre Ríos, Argentina, 6ta. *Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*, Santa Fe, Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, noviembre.
- _____ (2006b): La expansión del arándano en Entre Ríos, Argentina: alcances e implicancias del aprovechamiento de un sistema productivo regional preexistente, *VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural* (Quito, 20 al 22 de noviembre).
- El Federal* (2006): varios números, Buenos Aires.
- Flood, C. (2005): Cambios en la producción pampeana en la década del '90: tecnología y contexto, en R. Benencia y C. Flood (coords.), *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, Centro de Estudios y Servicios sobre Desarrollo Rural (CEDERU)/Editorial La Colmena.
- Hervieu, B. (1991): Discontinuities in the French farming world, *Sociologia ruralis*, vol. 31, Londres, Blackwell Publishing.
- Jaime, J. y L. Fassi (2002): *Costo de implantación de arándanos*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en www.inta.gov.ar/concordia
- Lattuada, M. (1996): Un nuevo escenario de acumulación. Subordinación, concentración y heterogeneidad, *Realidad económica*, N° 139, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- _____ (2000): El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines del Siglo XX, documento presentado al taller Políticas públicas, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina (México, D.F., 28 al 30 de agosto), organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Gobierno de México.
- Murmis, M. (1998): Agro argentino: algunos problemas para su análisis, en N. Giarracca y S. Cloquell (comps.), *Las agriculturas del Mercosur: el papel de los actores sociales*, Buenos Aires, Editorial La Colmena.
- Obschatko, E. (2003): *El aporte del sector agroalimentario al crecimiento económico argentino, 1965-2000*, Buenos Aires, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- _____ (2004): Nuevos productos agropecuarios de alto valor en la Argentina. Panorama y aspectos estratégicos, *Revista argentina de economía agraria*, vol. 7, N° 1, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Agraria.
- Piñeiro, M. y F. Villareal (2005): Modernización agrícola y nuevos actores sociales, *Ciencia hoy*, vol. 15, N° 87, Buenos Aires, Asociación Civil Ciencia Hoy, junio-julio.
- Posada, M. y M. Martínez de Ibarreta (1998): Capital financiero y producción agrícola: Los "pools" de siembra en la región pampeana, *Realidad económica*, N° 153, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Reboratti, C. (2005): Efectos sociales de los cambios en la agricultura, *Ciencia hoy*, vol. 15, N° 87, Buenos Aires, Asociación Civil Ciencia Hoy, junio-julio.
- Revista Apertura* (2006): N° 160, Buenos Aires, noviembre.
- Santamaría Suárez Lago, G. (s/f): Fideicomiso financiero: una herramienta para la inversión en la economía real, inédito.
- Slutzky, D. (2005): Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios, *Revista interdisciplinaria de estudios agrarios*, N° 23, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios.
- _____ (2006): Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina, Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios PRONDER, inédito.
- Teubal, M. (2006): Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities, *Realidad económica*, N° 220, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Jueces de la *Revista de la CEPAL* 2005 - 2006

Durante este período han sido jueces de la *Revista de la CEPAL*, los siguientes académicos e investigadores:

<i>Larissa Addler-Lomnitz</i>	<i>Roberto Frenkel</i>	<i>Carlos Mussi</i>
<i>José Roberto Afonso</i>	<i>Enrique Gallicchio</i>	<i>Arturo O'Connell</i>
<i>Manuel Agosin</i>	<i>Rex García</i>	<i>Wilson Peres</i>
<i>Hugo Altomonte</i>	<i>Guillermo García-Huidobro</i>	<i>Esteban Pérez</i>
<i>Renato Baumann</i>	<i>Pablo Gerchunoff</i>	<i>Gabriel Porcile</i>
<i>Luis Beccaria</i>	<i>Paolo Giordano</i>	<i>Annalisa Primi</i>
<i>Fabio Bertranou</i>	<i>Juan Carlos Gómez-Sabaini</i>	<i>Juan Carlos Ramírez</i>
<i>Gonzalo Biggs</i>	<i>Luis Eduardo González</i>	<i>Joseph Ramos</i>
<i>Roberto Bisang</i>	<i>Roberto Guimaraes</i>	<i>Fabian Repetto</i>
<i>Roberto Bouzas</i>	<i>René Hernández</i>	<i>Rubens Ricupero</i>
<i>Rudolf Buitelaar</i>	<i>Daniel Heyman</i>	<i>Ennio Rodríguez</i>
<i>Heber Camelo</i>	<i>Esteban Hnyilicza</i>	<i>Jorge Rodríguez</i>
<i>Ricardo Carcioffi</i>	<i>André Hofman</i>	<i>Jaime Ros</i>
<i>Mario Castillo</i>	<i>Martín Hopenhagen</i>	<i>Silvio Rostagno</i>
<i>Carlos Castillo-Salgado</i>	<i>Roberto Iglesias</i>	<i>Pedro Sáinz</i>
<i>Oscar Cetrángolo</i>	<i>Luis Felipe Jiménez</i>	<i>Susana Schkolnik</i>
<i>Manlio Coviello</i>	<i>Oswaldo Kacef</i>	<i>Ana Sojo</i>
<i>Guillermo Cruces</i>	<i>Jorge Katz</i>	<i>Andrés Solimano</i>
<i>Luis Mauricio Cuervo</i>	<i>Bernardo Kosakoff</i>	<i>Claudio Soto</i>
<i>Mario Damill</i>	<i>Mikio Kuwayama</i>	<i>José Henrique Souza</i>
<i>Martine Dirven</i>	<i>Oswaldo Larrañaga</i>	<i>Vito Tanzi</i>
<i>José Durán</i>	<i>Arturo León</i>	<i>Juan Carlos Tedesco</i>
<i>John Durston</i>	<i>Andrés López</i>	<i>Daniel Titelman</i>
<i>Hubert Escaith</i>	<i>Néstor López</i>	<i>Víctor Tokman</i>
<i>Antonio Estache</i>	<i>Carlos Ludeña</i>	<i>Andrea Tokman</i>
<i>Eduardo Fajnzylber</i>	<i>Juan Pablo Luna</i>	<i>Rafael Urriola</i>
<i>João Ferraz</i>	<i>Ricardo Martner</i>	<i>Andras Uthoff</i>
<i>Angela Ferriol</i>	<i>Jorge Mattar</i>	<i>Jürgen Weller</i>
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	<i>Alfredo Mendoza</i>	<i>Marcio Wohlers</i>
<i>Ariel Fiszbein</i>	<i>Michael Mortimore</i>	<i>Gabriel Yoguel</i>

La *Revista de la CEPAL* les agradece su valiosa contribución.

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.

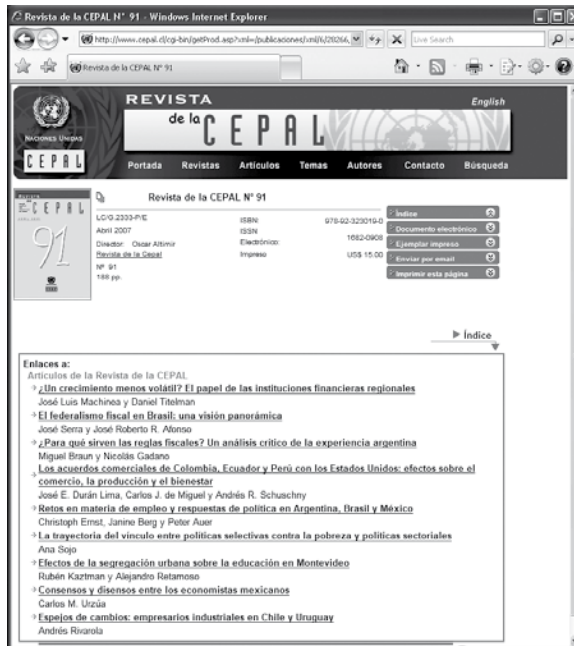
La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

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.cep.al.org
www.cep.al.cl

www.eclac.org
www.eclac.cl



- Suscripción por tres números
- Suscripción por seis números
- Ejemplares sueltos

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel.: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de CH\$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA**. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

- Favor cargar tarjeta de crédito Diners MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

- Subscription for three issues
- Subscription for six issues
- Single issues

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque (*) No. drawn on the following bank:

in the amount of CH\$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank**. / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

- Please charge my credit Card Diners MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN

Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Annual subscription costs are US\$35. The price of single issues is US\$15, shipping costs included. The cost of a two-year subscription is US\$60.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Panorama social de América Latina 2006, LC/G.2326-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 2007, 426 páginas.

El último cuatrienio (2003–2006) puede calificarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años. El avance en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en algunos países y un aumento importante del número de puestos de trabajo son los principales factores que marcaron una tendencia positiva en varios países de la región.

En los primeros dos capítulos del *Panorama social de América Latina 2006* se examina la evolución de los principales indicadores sociales en los últimos años. Estos se refieren a la evolución de la pobreza y la pobreza extrema, a la desigualdad en la distribución del ingreso y a los cambios en los principales indicadores del mercado de trabajo; en el análisis se otorga particular importancia a la evolución del empleo asalariado urbano durante estos años de recuperación y crecimiento.

En los dos capítulos siguientes se abordan temas que, por diversas razones, han pasado a ocupar un lugar destacado en las agendas de los gobiernos. En el capítulo sobre los pueblos indígenas se adopta una perspectiva de derechos para analizar sus nuevas realidades, su heterogeneidad y, particularmente, las nuevas obligaciones que al respecto deben enfrentar las democracias del siglo XXI. En el capítulo destinado al análisis de las transformaciones de la estructura familiar en América Latina, se estudian los nuevos temas de políticas públicas que plantea la creciente heterogeneidad de los tipos de familias y se reseñan las vías por las cuales se procura responder a esas nuevas realidades desde los gobiernos.

En el *Panorama social de América Latina 2006* se presentan las más recientes estimaciones de la magnitud de la pobreza realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estas indican que en 2005 el 39,8% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza (209 millones de personas) y un 15,4% de la población (81 millones de personas) vivía en la pobreza extrema o la indigencia. En el capítulo I se presentan, además, proyecciones sobre la magnitud de la pobreza en el presente año, según las cuales el número de pobres y de personas en situación de extrema pobreza volvería a disminuir, a 205 y 79 millones, respectivamente. A partir de estas últimas cifras, se hace un nuevo examen del progreso de los países hacia el logro de la primera meta de los objetivos de desarrollo del Milenio. Se analizan también las tendencias más recientes de la distribución del ingreso en los países latinoamericanos y se comparan las mediciones de pobreza absoluta y pobreza relativa, estas últimas sobre la base de los criterios adoptados en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En el capítulo II se examinan las variaciones en los principales indicadores del mercado de trabajo y se comparan las tendencias

del período 1990-2002 con las del último trienio. El análisis se centra en los cambios registrados en el nivel y la composición del desempleo, las tendencias de la participación laboral —especialmente la femenina— y la generación de empleo asalariado en las zonas urbanas. Se presentan, además, algunos antecedentes sobre la calidad del empleo asalariado a partir de la evolución de los salarios reales, el tipo de contrato y la cobertura de seguridad social que estos suponen. Se concluye que la recuperación del empleo y en parte también de las remuneraciones que se ha dado en los últimos años no fue acompañada por un cambio significativo en la calidad de los nuevos puestos de trabajo. Se señala, entonces, que los actuales niveles de cobertura de los sistemas contributivos de seguridad social basados en el empleo no permiten avanzar hacia la constitución de una modalidad universal de jubilaciones y pensiones que otorgue prestaciones mínimas y adecuadamente financiadas a largo plazo.

En el capítulo III, sobre la situación de los pueblos indígenas, se presenta un panorama sociodemográfico de estos pueblos desde la perspectiva que otorga el nuevo estándar internacional sobre sus derechos individuales y colectivos, de aplicación obligatoria para todos los Estados. En este contexto hay dos hechos que se destacan: la irrupción de los pueblos indígenas como activos actores sociales y políticos, y el proceso de consolidación de la normativa internacional sobre derechos y sus consecuencias en lo que respecta a las políticas públicas. Se analiza la heterogeneidad demográfica y territorial existente entre países y pueblos indígenas: sus formas de asentamiento en el territorio; su estructura por edades, y sus más altos niveles de fecundidad y de mortalidad en la infancia y en la niñez. Se insiste en la complejidad y heterogeneidad de las dinámicas de la población indígena y la persistente inequidad y desigualdad que los afecta, interpretados en el marco de la discriminación estructural y especificidades culturales de los países de América Latina. Esto plantea a las democracias del siglo XXI un enorme desafío en materia de reformas estatales y de políticas tendientes a superar las brechas de aplicación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

En el capítulo IV, dedicado a la agenda social, se presenta un diagnóstico de las transformaciones de la estructura familiar y un examen de las políticas y los programas orientados a las familias de la región, basado en las respuestas proporcionadas por los organismos oficiales nacionales a un cuestionario que les hizo llegar la CEPAL. En la primera parte, relativa a las transformaciones de la estructura familiar, se destaca la prolongación de la tendencia a una mayor heterogeneidad de los tipos de familias, en particular la mayor gravitación de hogares unipersonales y de familias monoparentales encabezados por mujeres. Estos cambios se han dado junto con la disminución de las familias nucleares biparentales con hijos y de las familias extendidas, así como la reducción de la importancia relativa de las familias en las que el jefe es el único sostén económico de sus miembros, y exigen un nuevo enfoque de las políticas y programas orientados a las familias. En la segunda parte del capítulo se presentan algunas características de las instituciones públicas encargadas de distintas dimensiones de familia y de las políticas y los programas orientados a ella, y se advierte sobre las falencias y limitaciones que al respecto se observan en la región.

En lo que respecta a la agenda social internacional, se reseñan las reuniones internacionales en que se abordaron temas sociales en el período considerado. En esta oportunidad se sintetizan los acuerdos y las recomendaciones que surgieron del trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, cuyo tema central fue la protección social.

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006, LC/G.2336-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.32, CEPAL, Santiago de Chile, edición final en preparación, 286 páginas.

En el año 2006 continuó la tendencia ascendente de la inversión extranjera directa (IED) que ingresó a América Latina y el Caribe (excluidos los principales centros financieros). El volumen de dicha inversión superó los 72.000 millones de dólares, cifra que representa un incremento del 1,5% respecto del año 2005. Al mismo tiempo, la participación de la región en los volúmenes de IED mundiales se redujo, ya que estos registraron un aumento mayor en el resto del mundo.

La situación en el 2006 respecto a las salidas de inversión extranjera directa (IED) fue muy singular, dado que en los países de América Latina y el Caribe los volúmenes aumentaron un 115%, para acercarse a los 41.000 millones de dólares, lo que señala un incremento mayor que en el resto del mundo.

La principal conclusión del informe aquí reseñado es que para atraer inversión extranjera directa de calidad es preciso aplicar políticas activas e integradas que formen parte de las estrategias de desarrollo nacional. Esta enseñanza se desprende de las prácticas de política vigentes en los países europeos y asiáticos que han tenido mayor éxito, las que contrastan con las políticas más pasivas e inconexas relativas a inversión extranjera que se aplican en América Latina y el Caribe.

El informe también incluye capítulos en los que se analiza la experiencia de dos países relativamente pequeños que han invertido en América Latina y el Caribe: la República de Corea y Portugal. En el primer caso, se llegó a la conclusión de que la región solo tiene una importancia secundaria en la inversión de la República de Corea en el exterior, en parte porque sus políticas no son las más adecuadas para atraer inversión extranjera directa de carácter dinámico y dirigirla hacia sectores industriales como la electrónica, los vehículos automotores y las prendas de vestir. En el segundo caso, se observó que las políticas pasivas de Brasil bastaron para atraer una inversión significativa de Portugal en el ámbito de los servicios, pero solo por un período limitado.

Otras publicaciones

Cooperación financiera regional, Libro de la CEPAL, N° 91, LC/G.2319-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.103, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2006, 268 páginas.

La cooperación financiera regional puede ser una herramienta muy eficaz para superar los problemas que plantea la insuficiencia de servicios financieros característica de la actual arquitectura financiera internacional. En un contexto caracterizado por el regionalismo abierto, las instituciones mundiales y regionales pueden además desempeñar funciones complementarias. Por otra parte, en una comunidad internacional heterogénea la competencia en la provisión de servicios a países pequeños y medianos podría ser el mejor camino para satisfacer sus necesidades. Según lo indican los ensayos que se recogen en este libro, mientras en el ámbito del financiamiento del desarrollo se ha acumulado una gran experiencia, hay pocos casos de cooperación macroeconómica en el mundo en desarrollo. En los últimos años han surgido varias iniciativas en este campo, que en muchos casos reproducen modelos desarrollados en la Unión Europea. La cooperación macroeconómica entre países en desarrollo se justifica además por dos motivos: la construcción de muros de defensa más sólidos contra las perturbaciones financieras globales y la prevención de distorsiones en la competencia entre economías orientadas a la exportación.

Los desafíos que enfrenta la cooperación financiera regional no son menores, puesto que debe hacerse concordar la demanda de apoyo financiero con la capacidad de provisión de fondos, lo que posiblemente limita la capacidad de los países en desarrollo más pobres para crear instituciones financieras regionales viables. Asimismo, debe asumirse un firme compromiso con el desarrollo institucional, atendiendo a una lección básica de la historia de la integración europea. Finalmente, pero no menos importante, es preciso adoptarse medidas destinadas a garantizar la distribución equitativa de los beneficios de la cooperación.



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 propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The view expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Panorama social de América Latina, 2006, 432 p.*
Social Panorama of Latin America, 2006, 426 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2006, 160 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2006, 152 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006, 218 p.*
Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2006, 200 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe/bilingua) 2006, 442 p.*

Libros de la CEPAL

- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps) 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogér Studart 2006. 396 p.

Libros de la CEPAL

- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogéric Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiato y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero* Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 ***Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma***, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 ***Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes***, José Antonio Ocampo et Juan Martín (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.), 2004, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.
- 77 ***A decade of social development in Latin America 1990-1999***, 2004, 308 p.
- 77 ***Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999***, 2004, 300 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogerio Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayo Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.) CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayo Ediciones Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***. José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayo Ediciones, México, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.) CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.
- América Latina en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coords.), CEPAL/Alfaomega.
- El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.

Cuadernos de la CEPAL

- 92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.
- 91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.
- 90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.
- 89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
- 88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.
- 87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.
- 87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, Alberto Bull (comp.), 2003, 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD.
- 32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD.
- 31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD.
- 30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.
- 29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001, 2003*, 150 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones



Sumario

ARTÍCULOS

DAVID ALTMAN JUAN PABLO LUNA	<i>Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al Anuario Político de América Latina</i>	3
ALEJANDRO BONVECCHI AGUSTINA GIRAUDY	<i>Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional</i>	29
GRACE IVANA DEHEZA	<i>Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder</i>	43
OCTAVIO AMORIM CARLOS FREDERICO COELHO	<i>Un año inolvidable: violencia urbana, crisis política y el nuevo triunfo de Lula en Brasil</i>	59
RODRIGO MARDONES	<i>Chile: todas íbamos a ser reinas</i>	79
FELIPE BOTERO	<i>Colombia: ¿democracia, paracracia o simplemente desgracia?</i>	97
JORGE VARGAS CULLELL	<i>Costa Rica: fin de una era política</i>	113
JUAN MACHADO PUERTAS	<i>Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales</i>	129
DINORAH AZPURU LIGIA BLANCO	<i>Guatemala 2006: el aniversario de la democracia y la paz</i>	149
NATALIA AJENJO	<i>Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política</i>	165
ERIC MAGAR VIDAL ROMERO	<i>México: la accidentada consolidación democrática</i>	183
MANUEL ORTEGA HEGG	<i>Nicaragua 2006: el regreso del FSLN al poder</i>	205
DIEGO ABENTE	<i>Paraguay en el umbral del cambio</i>	221
MARTÍN TANAKA SOFÍA VERA	<i>Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión</i>	235
DANIEL CHASQUETTI	<i>Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda</i>	249
ÁNGEL ÁLVAREZ	<i>Venezuela 2007: los motores del socialismo se alimentan con petróleo</i>	265

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Rosalía Cortés, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Fernando Porta, Elena Kiyamu (Secretaría de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 46 Enero-marzo de 2007 N° 184

ALEJANDRO PORTES: Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual.

MARIO RAPOPORT Y FLORENCIA MÉDICI: Corazones de izquierda, bolsillos de derecha: el New Deal, el origen del FML y el fin de la gran alianza en la posguerra.

FLAVIA FREIDENBERG Y STEVEN LEVITSKY: Organización informal de los partidos en América Latina.

JOEL HOROWITZ: Patronos y clientes: el empleo municipal en el Buenos Aires de los primeros gobiernos radicales (1916-1930).

COMUNICACIONES

ALBERTO MÜLLER: De trenes y pueblos "fantasma": acerca del impacto de la reducción del servicio ferroviario en la Argentina.

IN MEMORIAM

Daniel Chudnovsky.

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO); *Clase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONÓMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 120,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

Sumario

N° 106 Otoño 2007

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

- Diferencias dentro de las salas de clases: Distribución del rendimiento en matemáticas *María José Ramírez*
- El Estado y los particulares en la educación chilena, 1888-1920 *Juan L. Ossa Santa Cruz*
- Problemas de equidad asociados con el cambio de las pruebas de admisión universitaria en Chile *Mladen Koljatic y Mónica Silva*
- Tendencias demográficas y económicas en Chile y sus implicancias para la educación superior *Rodrigo Vergara*
- Igualdad, suerte y responsabilidad *Olof Page Depolo*
- Universalismo y cosmopolitismo en la teoría de Jürgen Habermas *Daniel Chernilo*
- Modelos, juegos y artefactos: Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile (1988-2005) *Alfredo Joignant*
- Tolerancia y verdad *Jorge Peña Vial*
- Tolerancia, democracia y derecho *Agustín Squella*
- Neruda y la superación de la "estética anarquista" *Greg Dawes*
- Cien Años de Soledad cuarenta años después *Grínor Rojo*
- Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle: *La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano* *Alfredo Jocelyn-Holt*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago, Chile. Fono (56-2) 328-2400. Fax (56-2) 328-2440.

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianaual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000

¿Sin salida?

Las cárceles en América Latina

COYUNTURA: **Vicente Palermo**. Papeleras: las castañas siguen en el fuego. **Fabián Bosoer**. Kirchner, segundo acto: el panorama electoral en Argentina.

APORTES: **Rafael Velázquez Flores / Roberto Domínguez**. México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela.

TEMA CENTRAL: **Álvaro Cáliz**. La falacia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa. **Luz Eduardo Soares / Miriam Guindani**. La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias. **Carmen Antony**. Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. **Mauro Cerbino**. El (en)cubrimiento de la inseguridad o el «estado de hecho» mediático. **Jorge Núñez Vega**. Las cárceles en la época del narcotráfico: una mirada etnográfica. **Elena Azaola / Marcelo Bergman**. De mal en peor: las condiciones de vida en las cárceles mexicanas. **Enrique Gomáriz Moraga**. Violencia y castigo desde una perspectiva integral. **Rita Laura Segato**. El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en descomposición. **Gonzalo Aguilar**. Culpable es el destino: el melodrama y la prisión en las películas *Deshonra* y *Carandiru*.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Bolivia

Bolivia: ¿el fin del enredo?

COYUNTURA: **Jorge Balbis**. ¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea. **Carlos Aníbal Martínez Cortez**. Guatemala: la candidatura de Rigoberta Menchú y los desafíos del próximo gobierno.

APORTES: **Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez**. Financiamiento público o privado: el falso dilema de los partidos políticos venezolanos.

TEMA CENTRAL: **Fernando Calderón G.** Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden socio-cultural. **Pablo Stefanoni**. Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales. **Luis Maira**. Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales. **Rafael Archondo**. La ruta de Evo Morales. **Roberto Laserna**. El caudillismo fragmentado. **George Gray Molina**. El reto posneoliberal de Bolivia. **Cristine Koehler Zanella / Pâmela Marconatto Marques / Ricardo Antônio Silva Seitenfus**. Bolivia en el péndulo de la historia. **Jean-Pierre Lavaud**. Bolivia: ¿un futuro político hipotecado?. **Álvaro García Linera**. «Las reformas pactadas». Entrevista de José Natanson.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

El Estado en América Latina

PROBLEMAS DEL Desarrollo

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional Autónoma de México

Vol. 38, núm. 148, enero/marzo, 2007

ÍNDICE

EDITORIAL

ARTÍCULOS

Capital inflows, policy responses, and their adverse effects:
Thailand, Malaysia, and Indonesia in the decade before the crisis
CLARA GARCÍA

La nueva desigualdad social
MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ

Déficit, deuda y reforma fiscal en México
VÍCTOR M. CUEVAS AHUMADA
FERNANDO J. CHÁVEZ GUTIÉRREZ

¿Emigrar para volver?: de la asimilación al transnacionalismo
ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ

El consumo de energía en México y sus efectos en el producto
y sus precios
KARINA CABALLERO GÜENDOLAIN
LUIS PÉREZ GALINDO PALIZA

Determinantes del crecimiento: el caso de México, 1986-2003
CARLOS GUERRERO DE LIZARDI

Poder de mercado en microempresas de Baja California
ALEJANDRO MUNGARAY
NATANAEL RAMÍREZ
JOSÉ G. AGUILAR
JOSÉ M. BELTRÁN

Modelos de desarrollo de dinámicas de innovación en Petróleos
Venezuela, S.A. (PDVSA)
BELINDA COLINA ARENAS

COMENTARIOS Y DEBATES

La migración y las remesas mexicanas en el contexto de la globalización
GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ

REVISTA DE REVISTAS

RESEÑAS

Integración económica de América Latina: Hacia una nueva comunidad
regional en el siglo XXI, de Germán A. de la Reza
CLAUDIO JEDLICKI

ACTIVIDADES EN EL IIEC

NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES

STANDARDS FOR ADMITTING ORIGINALS

OBRAS DEL IIEC DE RECIENTE APARICIÓN

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector:

Juan Ramón de la Fuente

Coordinadora de Humanidades:

Mari Carmen Serra Puche

Director del IIEC:

Jorge Basave Kunhardt

Secretaría Académica del IIEC:

Verónica Villarespe Reyes

Directora de la Revista:

Esther Iglesias Lesaga



Comité Editorial

José Luis Calva Téllez
(IIEC-UNAM-México)
Hubert Escaith
(CEPAL-Chile)

Víctor Gálvez Borrell
(FLACSO-Guatemala)
Celso Garrido Noguera
(UAM-A-México)

Aurora Cristina Martínez Morales
(IIEC-UNAM-México)

Miguel Ángel Rivera Ríos
(FEC-UNAM-México)
Gonzalo Rodríguez Gigena
(Ministerio de Rel. Ext.-Uruguay)

Emilio Romero Polanco
(IIEC-UNAM-México)
Héctor Salas Harms
(FCA-UNAM-México)
Horacio Sobarzo Fimbres
(COLMEX-México)

A la venta en librerías de la UNAM. Suscripciones y
ventas: Departamento de Ventas del IIEC: Instituto de
Investigaciones Económicas, planta baja, Circuito
Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en
Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México,
D.F., MÉXICO o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F.,
MÉXICO. Tel.: (52-55) 5623-0080, Fax: (52-55) 5623-
0124 y 5623-0097. Correos electrónicos a:

ventiiec@servidor.unam.mx y
revprode@servidor.unam.mx

Colaboraciones: Instituto de Investigaciones Económicas,
segundo piso, Tels.: (52-55) 5623-0105,
Tel./fax: (52-55) 5623-0097, con atención a Esther
Iglesias Lesaga, directora de la revista.

Correo electrónico:

revprode@servidor.unam.mx

Consultar la página:

http://www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@cepal.org
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland

Distribution Unit
ECLAC – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

