

año I - edición N° I - octubre 2007

# revista de la **integración**

---

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

## TEMAS

- Comercio
- Políticas Macroeconómicas
- Turismo
- Medio Ambiente
- Migraciones
- Estadísticas
- Realidad de los Países Andinos

COMUNIDAD  
ANDINA  
SECRETARIA GENERAL



Secretaría General de la Comunidad Andina  
Paseo de la República 3895, Lima 27, Perú.  
Teléfono: (511) 411 1400  
Fax: (511) 221 3329  
[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)  
[contacto@comunidadandina.org](mailto:contacto@comunidadandina.org)

Diseño, Diagramación e Impresión:  
Moredise E.I.R.L. Telefax: 477 7953  
Primera Edición: Octubre de 2007  
Impreso en el Perú.

Las opiniones vertidas en esta publicación no reflejan  
necesariamente la posición oficial de la Secretaría General  
de la Comunidad Andina

# contenido

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>1</b>
Freddy Ehlers Zurita Secretario General de la Comunidad Andina	
<b>COMERCIO</b>	<b>2</b>
Una Visión Inicial de la Unión Aduanera Europea	2
Notas sobre la evolución macroeconómica y el comercio exterior de bienes de los países andinos en el año 2006	9
Avances en la Liberalización del Comercio Intrasubregional de Servicios en la Comunidad Andina	14
<b>POLÍTICAS MACROECONÓMICAS</b>	<b>18</b>
La convergencia macroeconómica en el marco del proceso andino de integración: logros alcanzados al año 2007.	18
Efectos de una Reducción Arancelaria en un País Miembro: Un Modelo de Simulación Macroeconómica para la Comunidad Andina.	21
La Equidad de la Política Fiscal en los Países Andinos.	26
<b>TURISMO</b>	<b>32</b>
Proyecto "Cuenta Satélite de Turismo para la Comunidad Andina: Propuesta Técnica".	32
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	<b>35</b>
Desarrollo sostenible y medio ambiente en la Comunidad Andina	35
Sobre la Valoración Económica Ambiental.	38
<b>MIGRACIONES</b>	<b>42</b>
Migraciones y Remesas en la Subregión Andina.	42
<b>ESTADÍSTICAS</b>	<b>48</b>
Declaración de Cartagena: Por la Estadística Andina.	48
<b>REALIDAD DE LOS PAÍSES ANDINOS</b>	<b>50</b>
Ley de Zipf y Aglomeración poblacional: Evidencia para Bolivia.	50

## presentación

La Secretaría General de la Comunidad Andina se complace en presentar el primer número de la Revista de la Integración. Este es un esfuerzo llevado a cabo durante el primer semestre de 2007, que pretende proyectarse y consolidarse en el espacio andino con el aporte de la Secretaría General y las contribuciones de académicos y expertos de la subregión en los temas vinculados al proceso de integración.

En esta ocasión la Revista de la Integración tiene, de alguna manera, un carácter monográfico: difunde la serie –también recientemente creada– de Boletines de Coyuntura Andina, hecha pública a través de la página web de la Secretaría General entre los meses de enero-julio de 2007. El propósito de esta recopilación obedece a que el acceso a las tecnologías de la información no tiene aún un carácter extensivo en los países andinos, por lo que se ha estimado pertinente procurar su más amplia difusión entre los distintos estamentos de las sociedades nacionales.

Este primer número de la Revista de la Integración incorpora también trabajos relativos a: Medio Ambiente, Migraciones, Armonización de Estadísticas y Negociaciones con la Unión Europea, preparados en la Secretaría General, que reflejan aspectos de interés andino en la coyuntura.

Las secciones en las que la Revista se estructura en esta ocasión son referenciales y serán, dependiendo de los tópicos abordados y su frecuencia, revisadas y/o consolidadas en el futuro.

La Secretaría General agradecerá las opiniones que se viertan sobre este primer número de la Revista -la que refleja un trabajo aún absolutamente perfectible-, que en esta vez solamente trata de estimular a los actores del proceso de integración a presentar sus reflexiones sobre los distintos ámbitos que influyen en su orientación.

**Freddy Ehlers Zurita**  
SECRETARIO GENERAL

## UNA VISION INICIAL DE LA UNION ADUANERA EUROPEA

Víctor Salazar Zárate

Experto en Integración Regional y Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona, España

### Introducción

En pocas décadas, la actual Unión Europea ha pasado de ser un homogéneo grupo de media docena de países desarrollados, que iniciaban su andadura con una unión aduanera, a constituir una sólida unión económica de quince países con economías diversificadas, una unión monetaria que abarca a doce de ellos y una serie de instituciones políticas, jurídicas y económicas capaces de sostener e impulsar desarrollos en todas las áreas de actividad que caracterizan en la actualidad a una gran comunidad en la esfera global.

Este proceso nunca ha dado pasos atrás, aunque haya podido ralentizarse o detenerse temporalmente. En el curso del mismo se han dado períodos de intenso desarrollo en todos los frentes, incluso en circunstancias poco favorables. Algunos de estos desarrollos, ocurriendo simultáneamente, han puesto a prueba con éxito la capacidad de los países miembros para concebir metas ambiciosas y conseguirlas. Tenemos como ejemplo la libre circulación a partir del año 1993 y más recientemente el caso de la moneda única, que constituye una frontera a partir de la cual se imponen desarrollos políticos e institucionales característicos de las etapas más nobles de un proceso de integración.

En estos momentos, la Unión Europea, sin dejar de profundizar en sus logros más característicos, se encuentra plenamente movilizada en desarrollar una ampliación de escala continental que la está llevando a contar, en apenas una década, con casi treinta miembros. Su quinta y última ampliación tuvo lugar en enero de 2007 con la adhesión de Rumania y Bulgaria que completa el proceso iniciado en mayo de 2004. La Unión pasa a tener 27 Estados miembros y 492,8 millones de habitantes.

Estas nuevas ampliaciones son, sin embargo, diferentes de las anteriores debido al elevado número de nuevos miembros, a sus especiales circunstancias económicas y políticas y al reto de gobernabilidad que implica una Unión de casi treinta miembros fuertemente orientada hacia la integración continental. En el

plano económico, las consecuencias se harán sentir en todos sus rincones. La intensificación y diversificación de los flujos de bienes y servicios, capital y trabajo y la extensión del mercado interior, y su plena liberalización, provocarán un cambio estructural en determinados sectores y regiones. También contribuirán a un aumento del crecimiento potencial de la economía europea que beneficiará especialmente a los nuevos Estados Miembros.

El presente documento de trabajo busca presentar una visión de la estructura de la Unión Europea y su desarrollo como unión aduanera, centrándose en los temas de libre circulación, gestión aduanera, los efectos de la ampliación y la influencia de estos temas en las negociaciones comerciales con terceros países.

### 1. Libre tránsito al interior de la Unión Europea

La Unión Aduanera es un elemento esencial del mercado único de la Unión Europea (UE). Está basada en las cuatro libertades básicas: libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales y es la plataforma principal de la UE y un elemento esencial del mercado único, que es el más importante del mundo industrializado. Al no tener fronteras económicas internas, es el motor de la integración económica de la UE. Los efectos de la unión aduanera de la Comunidad son de largo alcance. El establecimiento, desarrollo y gestión de un mercado común único, en el que circulan libremente las mercancías, sólo puede efectuarse dentro del marco de una unión aduanera que cuente con normas comunes en sus fronteras exteriores y constituya una base segura para una integración sumamente desarrollada. Sin la unión aduanera de la Comunidad no serían posibles la política comercial común, la política de desarrollo de la UE, su mercado agrícola común y la coordinación efectiva de sus políticas económicas y monetarias.

El mercado único entró en vigor en 1993. Este mercado único ha eliminado la función de las aduanas de recaudar los impuestos especiales o el IVA entre Estados miembros y ha dado lugar a que

la verdadera unión aduanera en la que se basa la Comunidad se haga patente para todos. Con el código aduanero de 1994 se consolidó toda la legislación aduanera comunitaria en un texto único y estableciendo el marco jurídico para los procedimientos de importación y exportación de la Comunidad. Está basado en el principio general de que los procedimientos establecidos deben evitar la interrupción de los flujos comerciales, buscando un equilibrio adecuado entre libertad de comercio y responsabilidad de los agentes comerciales por una parte, y el necesario control, por otra. El mercado único interior actúa como un motor para aumentar la armonización en diversos sectores aduaneros y no aduaneros. El mercado único, sustentado firmemente en la unión aduanera, constituye una base para las iniciativas de la UE en cuanto a políticas de desarrollo, competitividad y empleo. El mercado único actúa de catalizador de la estrategia destinada a la expansión económica de la UE, lo que no resultaría posible sin la existencia de la unión aduanera y de su principio de libre circulación de las mercancías.

## a. Las libertades básicas del mercado interior

La libre circulación de mercancías entre los Estados Miembros, esta basada en la prohibición derechos de aduana y otros impuestos de efecto equivalente (Artículo 25 del TCE<sup>1</sup>).

Por otro lado existe la prohibición de restricciones cuantitativas y de medidas de efecto equivalente (Artículo 28 del TCE), salvo las excepciones del Artículo 30 del TCE (orden, moralidad y seguridad pública, protección de la salud, etc.).

Y finalmente la prohibición de discriminación fiscal entre productos de otros Estados Miembros y productos nacionales similares y la prohibición de imposiciones que, no siendo discriminatorias, tengan un efecto protector sobre los productos nacionales (Artículo 90 del TCE)

Cabe anotar que toda medida estatal susceptible de restringir, directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario es considerada como una Medida de Efecto Equivalente (MEE).

### Tipos de MEE:

- Formalmente discriminatorias: son aquellas que someten a los productos importados de otro Estado Miembro a un régimen distinto al que se aplica a los nacionales.
- Materialmente discriminatorias: son aquellas que, pese a estar formalmente dirigidas tanto a la producción nacional como a la importada, de facto afectan sólo a esta última (por Ej. normas imponiendo precios mínimos).
- Las demás medidas indistintamente aplicables a la producción nacional e importada que producen un efecto discriminatorio o proteccionista a consecuencia de la disparidad de legislaciones entre los Estados Miembros.

Debemos resaltar también en esta parte que en la UE rige el Principio del Reconocimiento Mutuo: todo Estado Miembro

debe aceptar los productos procedentes de otros Estados Miembros que hayan sido producidos de conformidad con sus legislaciones nacionales respectivas, salvo que medie una exigencia imperativa (protección de los consumidores, de la salud pública, etc.)

La libre circulación de trabajadores por el territorio comunitario, quedó claramente establecida mediante el Artículo 39 del TCE asegura libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad y esta supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad (Artículo 12 del TCE) entre los trabajadores de los Estados Miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

En lo referente a la Seguridad Social, se garantiza a todos los trabajadores migrantes el pago de sus prestaciones, así como la acumulación de todos sus períodos laborales, independientemente del Estado Miembro en donde se encuentre o haya trabajado (Artículo 42 del TCE).

Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

- a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;
- b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados Miembros;
- c) de residir en uno de los Estados Miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;
- d) de permanecer en el territorio de un Estado Miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión.

Cabe anotar que estas disposiciones no se aplican a los empleos en la administración pública.

Para efectos de la libertad de establecimiento, quedaron prohibidas todas las restricciones relativas al establecimiento de nacionales de un Estado Miembro en el territorio de otro Estado Miembro, la apertura de agencias, sucursales o filiales por estos últimos, así como la constitución y gestión de empresas.

Como en todos los aspectos de la normativa comunitaria prevalece el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Sin embargo se tienen que tener en cuenta los regímenes especiales (si existieran) para los extranjeros y que estén justificados por razones de orden público, seguridad y salud públicas.

Asimismo están prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios, dentro de la UE para los nacionales de los Estados Miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación.

Están consideradas como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, como:

<sup>1</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

- a) actividades de carácter industrial;
- b) actividades de carácter mercantil;
- c) actividades artesanales;
- d) actividades propias de los profesionales libres.

Cabe anotar que se debe diferenciar entre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios. El prestador de un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales

En lo referente a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado (no miembro de la UE) y se hallen establecidos dentro de la Comunidad, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podría extender el beneficio de la libre prestación de servicios.

Finalmente tenemos la libre circulación de capitales, para la cual, al igual que en todos los casos anteriores quedan prohibidas todas las restricciones a movimientos de capitales y a pagos entre Estados miembros y entre Estados Miembros y terceros países. (Artículo 56 del TCE).

Sin embargo se preserva el derecho de los Estados Miembros a aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital y, por otro lado, a adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, a establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

Cabe anotar que bajo ningún concepto estos considerandos puedan configurarse como obstáculos para la aplicación de restricciones a la libre circulación de capitales, ni tampoco deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos.

## b. La armonización de legislaciones

La necesidad de armonizar las legislaciones de los Estados Miembros surge, en su momento, como meta fundamental para el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior a través de sus libertades básicas.

## c. La libre competencia entre empresas

Para promover la libre competencia entre las empresas la UE ha implementado reglas aplicables a las empresas:

- La prohibición de acuerdos y otras prácticas restrictivas de la competencia entre empresas y la prohibición de abuso de posición dominante. Cabe anotar que la normativa a este respecto puede ser inaplicable a ciertas categorías de acuerdos entre empresas o asociaciones de empresas (Artículos 81 y 82 del TCE)

- El ámbito de aplicación del Derecho comunitario de la competencia es sobre la afectación del comercio entre Estados Miembros.
- Las normas sobre competencia son también de aplicabilidad a las empresas públicas, a las empresas que ostentan derechos especiales o exclusivos y a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general, siempre y cuando la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. (Artículo 86 del TCE)
- Con el objeto de establecer un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común y proveer a la aplicación equilibrada de los Artículos 85 y 86 del TCE de manera uniforme en todos los Estados Miembros se le otorgó poderes de verificación y sanción a la Comisión Europea (Reglamento 17/62).

En lo que se refiere a ayudas a las empresas otorgadas por los Estados, esta establecida la prohibición de ayudas en favor de las empresas y el concepto de ayuda (Artículo 87 del TCE), sin embargo existen ayudas permitidas previa autorización de la Comisión Europea. (Artículos 87.3 y 88 del TCE)

## 2. La gestión arancelaria

El Tratado de Roma de 1958 que creó la CE ya establecía que:

“la Comunidad se basará en una Unión Aduanera (UA), que abarcará la totalidad del comercio de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados Miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera otros impuestos de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países”.

Este artículo se ha mantenido inalterado en el Tratado de Maastricht que crea la Unión Europea y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. En consecuencia, el Arancel Aduanero Común (AAC) sigue estando plenamente vigente y continúa revistiendo una gran importancia. (Actualmente Artículo 23.1 del TCE).

La unión aduanera se establece mediante el Artículo 25 del TCE: “Quedarán prohibidos entre los Estados miembros los derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente. Esta prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de carácter fiscal.”

El Arancel Aduanero Común, en sustitución de los derechos de aduana nacionales, se establece mediante el Artículo 26 del TCE: “El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, fijará los derechos del arancel aduanero común.”

Estas disposiciones se aplican a los productos originarios de los Estados Miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados Miembros. Cabe anotar que se entiende por libre práctica en un Estado Miembro el hecho de que los productos procedentes de terceros países importados por dicho Estado Miembro, hayan cumplido las formalidades de importación y satisfecho los derechos de aduana.

El AAC se compone de dos elementos igualmente importantes: la nomenclatura y las tasas arancelarias. En el trabajo a desarrollar examinaremos las tasas arancelarias.

### a. La recaudación comunitaria

El Tratado de Roma estableció los principios para la determinación de derechos arancelarios comunes.

En un principio, los derechos fueron fijados en el AAC al nivel de la media aritmética de los aranceles aplicados en los cuatro territorios aduaneros por entonces existentes en la Comunidad y la determinación de los derechos fue en términos generales directa, dado que las nomenclaturas de los países eran similares desde el inicio. Hubo algunas excepciones al principio básico, en la forma de listas de bienes para los cuales los derechos fueron determinados, en ocasiones, tras prolongadas negociaciones.

Toda la recaudación comunitaria en lo que se refiere a aranceles e IVA va directamente al presupuesto comunitario.

La nueva Decisión del Consejo (2000/597/CE, EURATOM) sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas de fecha 29 de septiembre de 2000 opera sobre cuatro recursos comunitarios propios:

- a) Un primer recurso, procedente de las exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o factores adicionales y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de las Comunidades en los intercambios con países no miembros en el marco de la política agrícola común, así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar.
- b) Un segundo recurso, formado por los derechos del arancel aduanero común y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de las Comunidades en los intercambios con países no miembros.
- c) Un tercer recurso, está constituido por dos tramos. El primero resulta de la aplicación de un tipo uniforme válido para todos los Estados Miembros a las bases imponibles del IVA, armonizadas con arreglo a normas comunitarias. La base imponible que deberá tenerse en cuenta a estos efectos no ha de exceder para cada Estado Miembro del 50 por ciento de su Renta Nacional Bruta (RNB). El segundo tramo financia la compensación financiera reconocida al Reino Unido.
- d) Un cuarto recurso, resultante de la aplicación de un tipo, que deberá fijarse con arreglo al procedimiento presupuestario en función de todos los demás ingresos, a la suma de las RNB de todos los Estados Miembros.

La nueva Decisión del Consejo (2000/597/CE, EURATOM), en vigor desde el 1 de enero de 2002, introdujo los siguientes cambios respecto al sistema de financiación anterior:

- a) el porcentaje a aplicar a la Base IVA se reduce desde el 1 por ciento anterior al 0,75 por ciento en los años 2002 y 2003 y al 0,5 por ciento, a partir de 2004.

- b) el porcentaje de recursos propios tradicionales que retienen los Estados Miembros, en concepto de gastos de recaudación, aumenta desde el 10 por ciento anterior al 25 por ciento, con efectos a partir de 2001.

- c) se modifica el método de cálculo de la compensación británica así como la distribución entre Estados Miembros de su financiación. Tras un primer reparto entre los catorce Estados miembros en proporción a su RNB, se deduce el 75 por ciento de la parte que corresponde a Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia, importe que se reparte de nuevo entre los restantes Estados miembros en proporción a su RNB.

Conviene señalar que con la aprobación de la nueva Decisión de recursos propios, el techo de los recursos propios se expresa en términos de porcentaje (1,24 por ciento) de la RNB comunitaria.

### b. Los mecanismos de diferimientos arancelarios

Hay una serie de motivos por los cuales puede resultar necesario modificar las tasas arancelarias. Los cambios más importantes son el producto de los acuerdos emanados de las negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Las competencias en materia de modificación de los derechos recaen en el Consejo de Ministros, que actúa en base a las propuestas que le eleva la Comisión. A fin de preparar esas propuestas, la Comisión mantiene reuniones con los expertos de los Estados Miembros.

Hay modificaciones específicas, a menudo de naturaleza temporaria, que se realizan en forma de suspensiones arancelarias o contingentes arancelarios. Estas decisiones afectan sobre todo a materias primas y a mercancías semi-elaboradas que no se producen en la CE o que se producen en cantidades insuficientes para satisfacer las necesidades de la industria comunitaria.

La diferencia entre un contingente arancelario y una suspensión arancelaria estriba en que el derecho normal se reintroduce automáticamente cuando se agota el contingente arancelario, mientras que la suspensión no está limitada en cuanto a volumen.

Hay otros motivos por los cuales pueden aplicarse tasas arancelarias inferiores a las normales, que se deriva de los acuerdos preferenciales suscritos por la Comunidad, sea en la forma dispuesta por el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG o SGP plus en el caso de la Comunidad Andina) para los países en vías de desarrollo, o como acuerdos de libre comercio establecidos con terceros países. De conformidad con esos acuerdos, pueden aplicarse tasas reducidas, sólo sujetas a cuotas de importación. Cuando se alcanza un contingente, la Comisión y los Estados Miembros estudian si es necesario reintroducir el derecho íntegro.

A fin de hacer la gestión de los contingentes arancelarios y de los topes arancelarios, la Comisión cuenta con una base de datos que muestra cuáles son las cantidades que han sido importadas de cada producto y que volumen no ha sido utilizado aún dentro de los límites del contingente o tope. Los Estados Miembros actualizan la base de datos en un sistema interconectado y

pueden consultar a la base de datos para verificar el estado de un contingente o cuánto falta para llegar al tope.

Podemos citar como ejemplo el Reglamento No 1255/96 del Consejo del 27 de junio de 1996 por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel aduanero común sobre algunos productos industriales y agrícolas en consideración a que la producción era insuficiente o nula en la Comunidad y que por lo tanto los productores no podían responder a las necesidades de las industrias usuarias de la Comunidad.

En lo referente a los contingentes arancelarios, podemos citar como ejemplo el Reglamento (CE) no 975/2003 del Consejo del 5 de junio de 2003 relativo a la apertura y al modo de gestión de un contingente arancelario para las importaciones de conservas de atún de los códigos NC 1604.14.11, 1604.14.18 y 1604.20.70. En este caso se consideró lo siguiente:

- (1) En noviembre de 2001, la Comunidad, Tailandia y Filipinas acordaron celebrar consultas para analizar el grado en que la aplicación del tratamiento arancelario preferente a las conservas de atún originarias de los países ACP estaba perjudicando indebidamente a los legítimos intereses tailandeses y filipinos. Tras el fracaso en alcanzar una solución aceptable para las Partes, la Comunidad, Tailandia y Filipinas convinieron remitir el asunto a mediación. El 20 de diciembre de 2002, el mediador presentó su dictamen por el que la Comunidad debía abrir un contingente arancelario del tipo NMF de 25000 toneladas para 2003 con un tipo de derecho arancelario ad-valorem del 12 %.
- (2) Teniendo en cuenta el deseo de resolver esta cuestión que data de antiguo, la Comunidad decidió aceptar la propuesta. En consecuencia, debió abrir un contingente arancelario adicional para un volumen limitado de conservas de atún.
- (3) Se consideró conveniente proceder a asignar cuotas del contingente específicas por país, a aquellos países que tienen un gran interés en el suministro de conservas de atún, basándose en las cantidades suministradas por cada uno de ellos en condiciones no preferenciales

durante un período representativo de tiempo. El resto del contingente debe ponerse a disposición de los demás países.

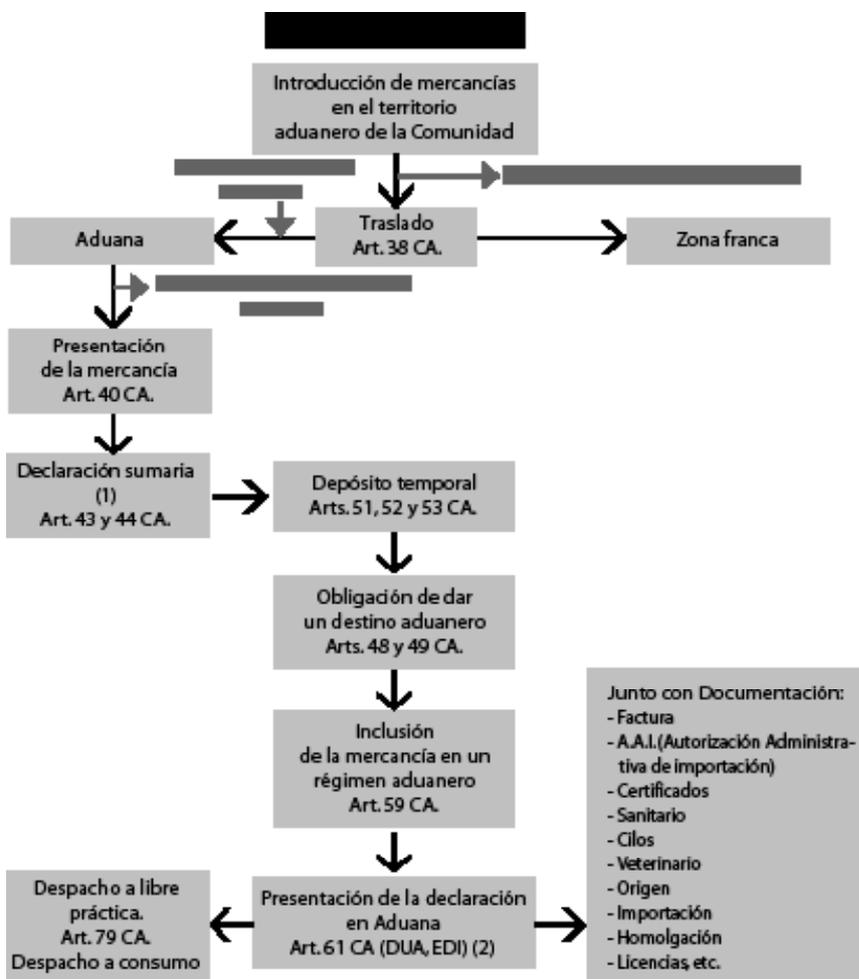
- (4) El mejor modo de conseguir una utilización óptima del contingente arancelario es asignarlo siguiendo el orden cronológico de las fechas de aceptación de las declaraciones de despacho a libre práctica.
- (5) A fin de garantizar una gestión eficaz de este contingente, procede exigir la presentación de un certificado de origen para las importaciones de conservas de atún procedentes de Tailandia, Filipinas e Indonesia, que son los principales proveedores y los principales beneficiarios del contingente.

### c. Cobro de tarifas internas y/o impuestos a las mercancías importadas de países extrazona

Teóricamente no existen tarifas internas desde 1992 sin embargo hay que revisar en detalle la legislación actual. No existen tampoco barreras técnicas al comercio. Salvo los países escandinavos que tienen impuestos especiales al alcohol, los cigarrillos y el petróleo, no se ha identificado ninguna barrera adicional a los productos extrazona.

### d. Procedimiento de importación y libre pratique

Al ingresar en cualquier aduana europea, luego de los cobros de los derechos y la inspección fitosanitaria o zoonosanitaria u otra que corresponda el producto es puesto en libre práctica, es decir puede circular libremente por el territorio europeo. Teóricamente el IVA se paga en el lugar de destino para fines de transparencia en lo que se refiere a su neutralidad. Muy excepcionalmente se establece el tránsito temporal de mercancías.



### 3. Ampliación de la UE y su impacto en el funcionamiento de la Unión Aduanera

El Sistema de Aduanas es un ámbito de especial importancia, puesto que, dentro de la Unión, dependen unos de otros. La solidez de una cadena depende de su eslabón más débil. La función de las aduanas requiere una administración aduanera moderna, efectiva y eficaz, y es por ello un elemento indispensable del paquete de adhesión. El propio control de la frontera exterior para la UE ampliada va a ser una tarea importante y la función misma de las aduanas en un mercado único requiere conocimientos específicos, lo cual se ha reconocido al considerarlo como sector prioritario en el marco de las asociaciones para la adhesión, que se establecieron con objeto de servir de guía al proceso de ampliación.

Las asociaciones para la adhesión conformaron un marco general, en el que se aplicaron todas las formas de apoyo para los países candidatos. En ese marco se definieron para cada candidato las prioridades en el proceso de asunción del "acervo comunitario" y se dispusieron los medios para perseguir esas prioridades. El volumen del apoyo se orientó por los progresos de los países candidatos, en particular en la puesta en práctica de los programas para la adopción del acervo.

La estrecha cooperación entre la Comisión, los nuevos países asociados y las administraciones aduaneras de los Estados Miembros ha proporcionado unos logros considerables, especialmente evidentes en la adopción de la nueva legislación de aduanas. La UE busca lograr en los nuevos países una capacidad operativa equivalente a la existente. Éste es el caso, en particular, en ámbitos de trabajo que, a los nuevos socios, les resultan nuevos (por ejemplo, la aplicación de la política agrícola común). La aplicación de la legislación aduanera de la Unión Europea y de la legislación comercial relacionada con ella será, en sí misma, una tarea importante para las administraciones aduaneras de los nuevos socios. Llevarla a cabo consiguiendo al mismo tiempo una fluidez de tráfico cada vez mayor va a resultar sumamente difícil. Ante esta dificultad la Comisión, conjuntamente con los Estados Miembros han adoptado una estrategia específica para prestar una asistencia adecuada a los nuevos socios.

Efectivamente, si revisamos el proceso previo a la adhesión, encontramos que el apoyo de la UE para esos países se basó en instrumentos de preadhesión, llamados PHARE, ISPA y SAPARD:

PHARE, originalmente el acrónimo de "Poland and Hungary Action for the Reconstruction of the Economy", se transformó, como lo sugiere la designación de "faro" en francés, en uno de los instrumentos más importantes de la UE para la transformación económica de los países candidatos. En el marco del programa PHARE de apoyo a los procesos de reforma en los Estados de Europa Central y Oriental, la UE puso a disposición entre 1990 y 2000 un total de 10.600 millones de euros. El programa está orientado desde 1998 a satisfacer especialmente las exigencias planteadas por el proceso de adhesión de la siguiente manera: con aproximadamente el 70% del presupuesto se apoyan inversiones para la adopción del acervo de la UE y con aproximadamente el 30% el desarrollo de las administraciones en los países candidatos, p. ej. las muy exitosas cooperaciones

administrativas (twinning) entre autoridades de la UE y los países candidatos.

Para intensificar los preparativos de adhesión, el Consejo Europeo de marzo de 1999 en Berlín aprobó instrumentos complementarios de preadhesión en el sector de la agricultura (SAPARD como acrónimo de "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development", modernización de la agricultura y la industria alimentaria) y la política estructural (ISPA, acrónimo de "Instrument for Structural Policies for Pre-accession", medidas de infraestructura en los sectores del transporte y el medio ambiente).

En el periodo de 2000 a 2006 estuvieron a disposición de los diez países de Europa Central y Oriental asistencias de preadhesión por un volumen de 21.840 millones de euros (es decir, 3.120 millones de euros por año), de las cuales la mitad fluirá al programa PHARE, un tercio al ISPA y un sexto al SAPARD. Las asistencias financieras para Chipre y Malta han sido reguladas por separado (volumen: aproximadamente 95 millones de euros para el periodo 2000-2004).

Estos fondos permitirán lograr cumplir las tareas necesarias para llevar a los nuevos miembros de la UE a superar las dificultades para lograr tener una operatividad equivalente a la de los "antiguos" miembros.

### 4. Influencia del funcionamiento de la Unión Aduanera en las negociaciones de la Unión Europea

#### a. Apuntes sobre la Política Comercial de la Unión Europea

La Política Comercial Común de la UE se basa en principios uniformes, especialmente en lo que se refiere a modificaciones arancelarias, celebración de acuerdos, la política de exportación y las medidas de protección comercial.

Cuando se deban negociar acuerdos con terceros, la Comisión presentará su propuesta ante el Consejo el cual decidirá por mayoría cualificada.

No incluye, en principio, las negociaciones y acuerdos internacionales sobre el comercio de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual. Sin embargo el Consejo decidirá por unanimidad la forma de abordar las negociaciones en estos temas puesto que pueden abarcar tópicos en los que la Comisión no tenga competencia.

En todo caso cuando se tenga que negociar temas para los que la UE no tenga competencia exclusiva, la negociación de tales acuerdos exigirá, además de una decisión comunitaria, el común acuerdo de los Estados Miembros. Los acuerdos negociados de esta forma serán celebrados conjuntamente por la Comunidad y por los Estados miembros.

Cabe anotar que la UE tiene competencia exclusiva para:

- Adoptar medidas autónomas en materia comercial; estas medidas incluyen: legislación aduanera, regímenes de

importación y exportación, instrumentos de defensa comercial frente a prácticas desleales o ilícitas de terceros países (tales como el dumping o las exportaciones subvencionadas), regímenes comerciales preferenciales (en favor de países en desarrollo)

- Competencia exclusiva igualmente para la celebración de acuerdos comerciales internacionales (bilaterales y multilaterales) y participación en organizaciones internacionales en materia comercial (OMC)

El carácter "mixto" de los Acuerdos OMC afecta a competencias exclusivas de la Comunidad Europea -Política Comercial Común- y de los Estados Miembros.

Hasta el año 2000 la posición de la UE fue de que mientras no acabe la ronda de Doha no negociaría más Areas de Libre Comercio. La prioridad para la UE siempre fue lo multilateral a pesar de la proliferación de iniciativas en lo regional o de los acuerdos bilaterales. La UE siempre consideró a lo bilateral como algo de poco impacto político y que genera un riesgo sistémico que afecta las negociaciones multilaterales.

Las negociaciones con México y Chile fueron objetivos políticos y se dieron en el contexto de las negociaciones de estos países con Estados Unidos lo cual impulsó a la UE a proteger principalmente sus inversiones y en alguna medida su mercado. Sin embargo la posición de la UE cambia luego de la reunión ministerial de Cancún donde Estados Unidos anuncia negociaciones bilaterales, a partir de ese momento la UE también haría lo propio pero no con países individuales sino con bloques regionales, llamando a la atención en el sentido de que si los países de América Latina liberalizan todo su comercio con Estados Unidos no tendrían mucho que ofrecer a la UE puesto que esta tiene millones de dólares de inversión en Estados Unidos y podría eventualmente ingresar a los mercados de América Latina vía Estados Unidos.

En el plano continental, se ha estado gestando la idea de una Wide Europa con la idea de ampliar la UE para más países europeos o muy ligados a Europa geopolíticamente hablando y darles un estatuto de adhesión que les permita disfrutar del espacio europeo sin ser miembros plenos de la UE.

En ese sentido, la UE tiene la idea de negociar una zona de libre comercio con Rusia, aunque aún no lo diga oficialmente, va a esperar que Rusia termine su proceso de adhesión a la OMC. Por lo pronto esta adelantando un sistema completo de cooperación en numerosos sectores con dicho país.

Si bien Estados Unidos siempre ha tenido la constante de negociar con países individuales y no con grupos, la UE tiene el extremo opuesto: prefiere negociar con esquemas regionales bien consolidados.

Según el Banco Mundial solo un acuerdo Norte-Sur genera inversión extranjera directa, transferencia de tecnología, credibilidad y mejora institucional. La UE prefiere una integración Sur-Sur y luego negociar con esos acuerdos, puesto que se considera que solo de esta manera, estos esquemas regionales profundizarán su integración y lograrán convertirse en Uniones Aduaneras perfectas.

## b. El requisito indispensable: Unión Aduanera Perfecta

La negociación de la UE con el MERCOSUR busca un relacionamiento con la finalidad de profundizar la integración propia del MERCOSUR, consolidando esta unión aduanera, y la formación de la zona de libre comercio más grande del mundo. Contrariamente a lo que muchos analistas piensan, esta negociación no se lanzó con la finalidad de quebrar las negociaciones del ALCA.

Sin embargo, durante el proceso de negociación se generaron dos errores fundamentales:

1. La Unión Europea apostó a que el MERCOSUR profundizaría su integración en forma paralela al desarrollo de las negociaciones.
2. El MERCOSUR dudaba de que la Unión Europea presentaría una oferta importante en el sector agrícola.

Como se sabe, el Consejo es el órgano que da el mandato de negociación en base a una propuesta de la Comisión. En el caso de las negociaciones con MERCOSUR, lograr este mandato fue muy difícil porque si bien el Consejo autorizó el lanzamiento de las negociaciones, el comisariato<sup>2</sup> fue muy difícil de convencer de la viabilidad de dicho acuerdo, sobre todo por el tema agrícola. Hubo dos condicionamientos por parte de la UE para negociar: no terminar la negociación con MERCOSUR hasta que no termine la Ronda de Doha y la profundización de la integración al interior del MERCOSUR. Lo primero es debido al concepto de single pocket, es decir, no se puede pagar dos veces lo mismo, primero en lo bilateral y luego en lo multilateral. El segundo condicionamiento forma parte de la política de la UE de negociar con esquemas regionales consolidados o contribuir a su consolidación mediante el establecimiento de un Acuerdo de Asociación.

En base a este segundo condicionamiento, la UE esperaba que el acuerdo con MERCOSUR reforzara su integración y se consolidaría como unión aduanera. Sin embargo, en el desarrollo de las negociaciones se reflejó el primer error al que hicimos mención con lo cual la UE considera a este bloque regional, no solo una Unión Aduanera incompleta sino una zona de libre comercio incompleta con algún grado de armonización en la política exterior de sus estados parte, sin visos de profundizar su integración en el grado que la UE esperaba.

En ese sentido, la negociación con MERCOSUR, fue considerada como un test para los futuros acuerdos con la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano. Se implementaron sendos procesos de valoración conjunta para determinar la profundidad de ambos procesos de integración y asegurarse a que distancia se encuentran de cumplir el requisito más importante para la UE: ser una Unión Aduanera (¿perfecta?). ■

<sup>2</sup> Término coloquial para referirse al conjunto de Comisarios de la Unión Europea.

# NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y EL COMERCIO EXTERIOR DE BIENES DE LOS PAÍSES ANDINOS

Grupo Técnico de Políticas Macroeconómicas  
Coordinación de Políticas Macroeconómicas e Integración Financiera.  
Secretaría General de la Comunidad Andina

## A manera de introducción

El año 2006 se caracterizó por la continuidad del ciclo expansivo de las economías andinas, las cuales continuaron beneficiándose de las favorables condiciones del escenario internacional, reveladas sobre todo en la creciente demanda de importaciones de la subregión.

De acuerdo a estimaciones preliminares de la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN), esta coyuntura marcó un crecimiento de las ventas totales al mundo de 26.6%, en valor, entre 2005 y 2006, aunque en medio, no obstante, de la presencia de algunos factores que dieron un nuevo giro al proceso andino de integración.

En efecto, la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de la República Bolivariana de Venezuela implicó el replanteamiento de algunas de las prioridades del esquema andino, al tiempo que nuevos desafíos se presentaron a raíz de la adhesión de Chile como Miembro Asociado del bloque y la aprobación de las directrices para el inicio de las negociaciones en perspectiva de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, uno de los principales socios comerciales del mercado andino.

La coyuntura 2006 estuvo asimismo caracterizada por el logro de otros objetivos previstos en la normativa interna de la CAN, lo que tendrá indudablemente repercusiones favorables en el ámbito comercial intra-andino y en el patrón

de vinculación externa del bloque: a finales de año, los Países Miembros aprobaron el régimen que se aplicará para profundizar la liberalización del comercio de servicios y definieron las tareas de corto plazo para viabilizar la mayor apertura en ese sector, cuya importancia en el PIB andino supera el 50%.

Resta, no obstante, avanzar en la continuación de la tarea de reflexión adelantada en los países sobre las nuevas directrices del proceso a futuro, lo que se concretará en el presente año y reafirmará la importancia del proceso como herramienta del desarrollo económico y social de los Países Miembros.

## La favorable coyuntura macroeconómica en el año 2006

Como se anotó, el desempeño macroeconómico de la Comunidad Andina en el año 2006 ha mostrado una clara mejora con respecto al año anterior, según lo advierten previsiones de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En promedio, los países del bloque experimentaron una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 5.7%. Perú ha sido el país con mayor expansión (7.2%), mientras que Bolivia y Ecuador registraron tasas menores (4.5% y 4.9%, respectivamente).

Por otro lado, la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), en promedio, ha sido ligeramente menor (3.4%) a la correspondiente al año 2005 (3.6%). La inflación, primer criterio de convergencia macroeconómica a nivel andino, se ubicó en los últimos años dentro de la meta comunitaria que prevé mantener tasas anuales de un dígito. La ausencia de expectativas de inflación creciente es uno de los rasgos más positivos de la coyuntura.

**Cuadro 1:**  
**Principales indicadores macroeconómicos de la Comunidad Andina, 2006.**

	PIB <sup>1</sup> (% de variación)	Inflación <sup>2</sup> (% de variación)	Resultado GC <sup>3</sup> (% de variación)	Deuda SPNF <sup>4</sup> (% de variación)
Bolivia	4.5	4.7	4.1	72.1
Colombia	6.0	4.3	-5.3	45.2
Ecuador	4.9	3.2	0.6	35.1
Perú	7.2	1.5	0.3	34.1

<sup>1</sup> Cifras preliminares expresadas en dólares constantes de 2000.

<sup>2</sup> Variación de 12 meses hasta noviembre de 2006.

<sup>3</sup> Cifras preliminares.

<sup>4</sup> Estimaciones. Para el caso de Bolivia, Gobierno General y para Colombia, Gobierno Nacional Central. Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales de los países.

Con respecto a las cuentas fiscales<sup>3</sup>, el resultado del Sector Público, con excepción del caso de Colombia, registró cifras positivas en 2006, en comparación a lo observado el año previo. El Gobierno Central de Bolivia experimentó un superávit de 4.1% del PIB, mientras que en Colombia los gastos del Gobierno Central superaron sus ingresos, generando un déficit de 5.3% del PIB. En Ecuador y Perú se observaron superávit de 0.6% y 0.3%, respectivamente. No se ha dispuesto aún de cifras sobre el consolidado del Sector Público No Financiero para evaluar el cumplimiento de la meta andina de convergencia (desbalance no superior al 3% del PIB).

Por otro lado, según estimaciones de la CEPAL, la deuda del Sector Público No Financiero como porcentaje del PIB sería menor a la registrada en el año 2005, producto de los procesos de reestructuración de la deuda que algunos países han puesto en práctica en los últimos años. La menor cifra corresponde a Perú, con 34.1%, mientras que, por el otro lado, Bolivia sobrepasó ampliamente el promedio de la región, con un 72.1%. En tres de los cuatro países se cumplió con el objetivo andino (saldo de deuda pública total menor al 50% del PIB).

Finalmente, en términos del resultado de la Balanza de Pagos, la posición en cuenta corriente exhibe cifras preliminares positivas para todos los países andinos, a excepción de Colombia. A nivel comunitario, el saldo de la cuenta corriente presentó para el año 2006 un superávit de US\$ 1,720 millones.

Así, se confirma que, en términos generales, durante el año 2006 el bloque andino mostró resultados macroeconómicos positivos, situación apoyada por la coyuntura internacional y los buenos precios y demanda internacionales de los minerales y productos básicos.

Estos resultados podrían ser también una derivación del esquema de gestión aplicado en los últimos años, que apuntó al control de equilibrios fundamentales, aunque deberán realizarse mayores esfuerzos en materia de equidad y redistribución, un aspecto que continúa siendo un claro condicionante de la mayor reactivación.

## El comercio exterior de bienes en el año 2006

De acuerdo a estimaciones preliminares de la SGCAN, en el año 2006 el bloque andino registró un superávit comercial de US\$ 6,309.4 millones, largamente superior al observado en el año anterior (US\$ 3,975.0 millones). Este es el resultado de la favorable evolución de las exportaciones globales, que llegaron en ese año a US\$ 64,277.1 millones, mientras las importaciones alcanzaron US\$ 57,967.7 millones. Así, la tasa de cobertura de las exportaciones fue de 111%; el crecimiento de las ventas externas en relación al año 2005 fue de 26.6% y el de las importaciones, de 23.8%.

**Cuadro 2:**  
**Comercio exterior de bienes de la Comunidad Andina, 2006.<sup>5</sup>**

	Exportaciones FOB (miles de \$)	Var. Anual Exportaciones (%)	Importaciones FOB (miles de \$)	Var. Anual Importaciones (%)
Bolivia	4,177,685	49.7	2,732,266	17.3
Colombia	24,615,013	16.4	26,373,524	24.4
Ecuador	12,187,475	20.8	12,203,330	23.0
Perú	23,296,920	39.0	16,658,586	24.8
	64,277,093	26.6	57,967,705	23.8

<sup>5</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.  
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General.

**Cuadro 3:**  
**Indicadores comerciales de la Comunidad Andina, 2006.<sup>6</sup>**

	Balanza Comercial (miles de \$)	Tasa de cobertura (%)
Bolivia	1,445,419	153%
Colombia	-1,758,510	93%
Ecuador	-15,855	100%
Perú	6,638,334	140%
CAN	6,309,388	111%

<sup>6</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.  
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General.

A nivel de país, el saldo comercial positivo más importante lo registra Perú (US\$ 6,638.3 millones), seguido de Bolivia (US\$ 1,445.4 millones). Colombia y Ecuador registrarían un déficit manejable en sus relaciones comerciales con el mundo. Se deberá considerar, cuando se dispongan de cifras más desagregadas, el peso de la importante reactivación en algunos de los Países Miembros sobre las importaciones de bienes de capital, transporte y materias primas, lo que pudo desajustar transitoriamente el saldo comercial.

Esta tendencia positiva de las relaciones comerciales del bloque andino con el mundo se vio intensificada, sobre todo, por el aumento en valor de las ventas de bienes hacia el MERCOSUR y Canadá, que crecieron en 46.3% y 44.6%, respectivamente. Asimismo, las exportaciones de la CAN, con respecto al año 2005, hacia China y la Unión Europea, alcanzaron significativas tasas de crecimiento (38.1% y 36.6%, respectivamente).

**Cuadro 4:**  
**Exportaciones FOB de la Comunidad Andina por principales bloques comerciales.**

	2005 (miles de \$)	2006 <sup>7</sup> (miles de \$)	Var. Anual (%)
Chile	1,752,831	2,293,368	30.9
Venezuela	2,685,907	3,511,791	30.7
México	994,906	1,066,394	7.2
UE - 25	6,389,399	8,730,949	36.6
Canadá	1,386,296	2,004,945	44.6
China	2,090,003	2,886,578	38.1
EE.UU	19,017,709	22,517,415	18.4
Mercosur	2,151,842	3,148,726	46.3
<b>TOTAL</b>	<b>36,467,888</b>	<b>46,160,166</b>	<b>26.6</b>

<sup>7</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.  
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General.

En relación a las importaciones por bloque comercial, los resultados de las estimaciones realizadas se presentan en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5**  
**Importaciones CIF de la Comunidad Andina por principales bloques comerciales.**

	2005 (miles de \$)	2006 <sup>8</sup> (miles de \$)	Var. Anual (%)
Chile	1,560,069	2,123,119	36.1
Venezuela	2,229,366	2,431,314	9.1
México	2,713,044	3,278,518	20.8
UE - 25	5,530,342	6,555,836	18.5
Canadá	762,200	1,004,842	31.8
China	3,749,842	4,693,009	25.2
EE.UU	10,382,715	13,390,400	29.0
Mercosur	5,818,475	6,624,386	13.9
<b>TOTAL</b>	<b>32,746,053</b>	<b>40,101,424</b>	<b>22%</b>

<sup>8</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.  
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General.

El cuadro muestra la importancia de los Estados Unidos de América, seguido del MERCOSUR y la Unión Europea, como principales proveedores andinos. Se debe destacar la importancia que adquiere China en el comercio de importación del bloque subregional.

De su lado, el comercio intra-andino se caracterizó también por una reactivación importante, que se tradujo en un crecimiento de las exportaciones totales al interior del bloque, de 12.4%. Bolivia incrementó sus exportaciones en 44.4%, Perú en 25.7% y Ecuador en 20.4%. Colombia experimentó una ligera caída de 2.8% en sus exportaciones hacia la CAN, como consecuencia del alejamiento de la República Bolivariana de Venezuela del bloque andino, país con el que mantenía estrechas relaciones comerciales.

El crecimiento en valor de las exportaciones intra-andinas revela la importancia del mercado subregional, a pesar del retiro de uno de sus miembros. Históricamente, el aumento de las exportaciones intra-andinas, excluida la República Bolivariana de Venezuela, se presenta en el cuadro 7. Como se puede apreciar, las ventas de bienes a nivel del mercado andino han seguido una tendencia creciente desde el año 2001, registrándose crecimientos anuales de 39,9% y 12,4% en el año 2005 y 2006, respectivamente, frente a los años previos.

La dirección del comercio intra-andino en los periodos enero-octubre de los años 2006 y 2005 aparece en la siguiente matriz de exportaciones comunitarias, cuyos resultados se muestran compatibles con las estimaciones globales que han sido realizadas para el presente boletín de coyuntura.

Las tasas de crecimiento en valor registradas por las exportaciones intra-andinas efectivas hasta octubre del año 2006 son, en todos los casos, con excepción de Colombia, por lo señalado anteriormente, altamente significativas. El crecimiento de las exportaciones de Bolivia es de 44%; el de Perú, de 25%; y, el de Ecuador, de 24.4%, lo que resulta ciertamente destacable y revela el dinamismo de las relaciones de comercio a nivel de la subregión, a pesar de las dificultades experimentadas.

**Cuadro 6:**  
**Exportaciones FOB intracomunitarias.**

	2005 (miles de \$)	2006 <sup>9</sup> (miles de \$)	Var. Anual (%)
Bolivia	305,257	440,925	44.4
Colombia	2,065,956	2,007,637	-2.8
Ecuador	1,368,827	1,647,674	20.4
Perú	792,274	995,918	25.7
<b>TOTAL</b>	<b>4,532,315</b>	<b>5,092,153</b>	<b>12.4</b>

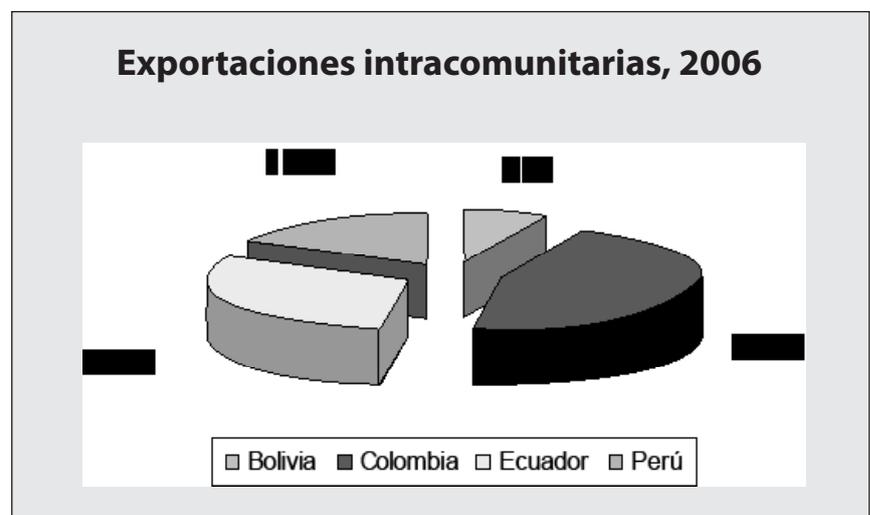
<sup>9</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.  
Fuente: Comunidad Andina, Secretaria General.

**Cuadro 7:**  
**Exportaciones FOB intracomunitarias (millones de Us\$) 2001 - 2006**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>10</sup>
Bolivia	268	217	262	263	305	441
Colombia	1,015	1,216	1,212	1,590	2,066	2,008
Ecuador	605	717	978	783	1,369	1,648
Perú	376	381	439	604	792	996
<b>CAN</b>	<b>2,265</b>	<b>2,531</b>	<b>2,891</b>	<b>3,240</b>	<b>4,532</b>	<b>5,092</b>

<sup>10</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.  
Fuente: Comunidad Andina, Secretaria General.

“En el año 2006 el bloque andino registró un superávit comercial de US\$ 6,309.4 millones, largamente superior al observado en el año anterior (US\$ 3,975.0 millones).”



**Cuadro 8:**  
**Matriz de exportaciones comunitarias (millones de US\$)**

ENERO - OCTUBRE 2006 <sup>11</sup>

País Exportador	País destino				Comunidad Andina	Participación (%)
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú		
Bolivia	0	135	5	234	374.3	9
Colombia	48	0	1,006	569	1,622.4	39
Ecuador	6	517	0	861	1,383.4	33
Perú	153	403	263	0	819.3	20
CAN					4,199.3	100

ENERO - OCTUBRE 2005

País Exportador	País destino				Comunidad Andina	Participación (%)
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú		
Bolivia	0	135	2	104	259.9	7
Colombia	39	0	1,068	583	1,689.8	45
Ecuador	6	400	0	706	1,112.4	30
Perú	123	293	239	0	655.4	18
CAN					3,717.6	100

<sup>11</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General. Sistema Integrado de Comercio Exterior. Decisión 511.

**Cuadro 9:**  
**Variación relativa de las exportaciones comunitarias, 2006 <sup>12</sup>**

País Exportador	País destino				Comunidad Andina
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	
Bolivia		-12	118	126	44.0
Colombia	23		-6	-2	-4.0
Ecuador	-12	29		22	24.4
Perú	24	38	10		25.0
CAN					13.0

<sup>12</sup> Estimaciones en base a cifras oficiales de los países.

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General. Sistema Integrado de Comercio Exterior. Decisión 511.

En consecuencia, se debe hacer notar que el mercado andino ofrece a los Países Miembros altas oportunidades de expansión, más aún si se considera que casi el 90% de las importaciones totales provienen de terceros países. En alguna medida el boom exportador de los últimos años está determinado, en su mayor parte, por la evolución de las ventas de minerales y de productos básicos, reconociéndose en todo caso el importante esfuerzo de diversificación exportadora realizado.

De profundizarse la modernización de las estructuras productivas andinas y de continuar aplicándose políticas que consoliden ganancias sistémicas de competitividad y productividad, basadas en el reordenamiento tecnológico de las industrias nacionales y en su reconversión, la zona andina podría tener un papel determinante para las industrias exportadoras.■

# AVANCES EN LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL DE SERVICIOS EN LA COMUNIDAD ANDINA

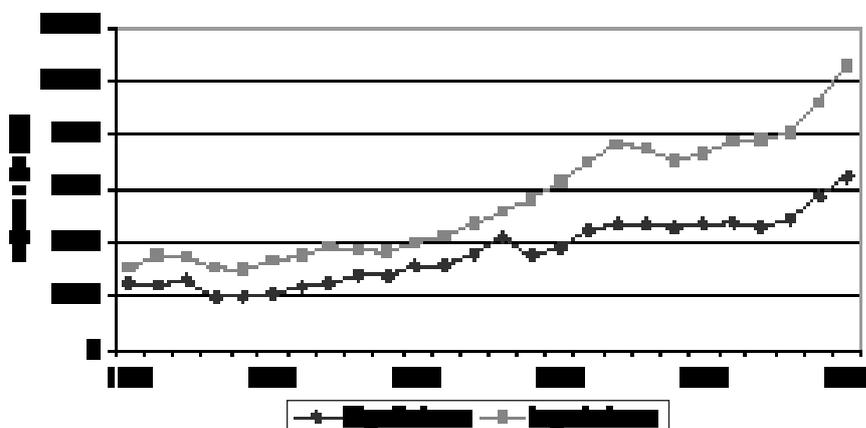
Grupo Técnico de Negociaciones sobre Servicios  
Coordinación de Negociaciones sobre Servicios  
Secretaría General de la Comunidad Andina

## Situación actual del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comunidad Andina (CAN) exportó servicios al mundo por US\$ 6 454 millones en el año 2005, lo que representa un incremento del orden de 109% respecto al valor registrado en el año 1990. Dicho incremento es importante en términos absolutos, pero no ha sido suficiente para remontar la tendencia a la reducción de la participación de las exportaciones de la CAN en las exportaciones mundiales.

La balanza de servicios en la CAN ha sido siempre deficitaria. En 2005 el déficit alcanzó los US\$ 4 081 millones; es decir, los países andinos compran servicios provenientes del exterior por casi el doble del valor de sus exportaciones de servicios. El gráfico 1 revela que la brecha entre importaciones y exportaciones de servicios se ha incrementado sistemáticamente desde 1994.

**Gráfico 1**  
**Exportaciones e Importaciones de Servicios de la CAN**  
**Años: 1980 - 2005**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Cuadro 1:**  
**Participación de la CAN en las Exportaciones Mundiales de Servicios**

	1990	1995	2000	2005
Exportaciones Mundo (millones de US\$)	780 500	1 185 100	1 491 000	2 414 300
Exportaciones CAN (millones de US\$)	3 082	3 752	4 651	6 454
Participación Exportaciones CAN	0,39%	0,32%	0,27%	0,27%

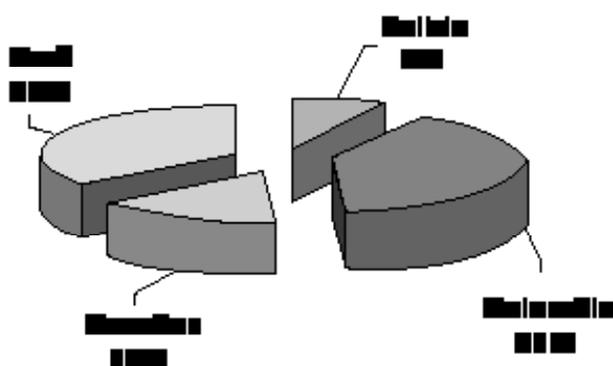
Fuente: World Trade Organization Statistics Database y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Cuadro 2:**  
**Participación de la CAN en las Importaciones Mundiales de Servicios.**

	1990	1995	2000	2005
Importaciones Mundo (millones de US\$)	820 500	1 200 700	1 474 600	2 347 400
Importaciones CAN (millones de US\$)	4 029	6 261	7 781	10 535
Participación Importaciones CAN	0,49%	0,52%	0,53%	0,45%

Fuente: World Trade Organization Statistics Database y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Exportaciones de Servicios de la CAN**  
**Año: 2005**



**Cuadro 3:**  
**Estructura de las Exportaciones de Servicios de la CAN. Año 2005.**

	Exportaciones (millones de US\$)	Transportes (%)	Viajes (%)	Otros servicios (%)
Bolivia	489	28,1	42,0	29,9
Colombia	2 664	29,3	45,7	25,0
Ecuador	1 012	33,1	48,0	18,9
Perú	2 289	19,2	57,2	23,6
CAN	6 454	26,2	49,8	23,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Cuadro 4:**  
**Estructura de las Importaciones de Servicios de la CAN. Año 2005.**

	Importaciones (millones de US\$)	Transportes (%)	Viajes (%)	Otros servicios (%)
Bolivia	531	43,9	34,0	22,1
Colombia	4 766	44,2	23,6	32,2
Ecuador	2 114	48,0	20,3	31,7
Perú	3 124	41,6	24,1	34,4
CAN	10 535	44,2	23,6	32,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Si bien las exportaciones absolutas de servicios de la CAN han aumentado de US\$ 3 082 millones en 1990 a US\$ 6 454 millones en 2005 (cuadro 1), la participación de dichas exportaciones en el total general ha experimentado una tendencia decreciente debido a que las ventas de servicios del resto del mundo se han expandido a una tasa mayor.

Similar situación se observa para el caso de las importaciones: las importaciones de servicios de la CAN han venido disminuyendo ligeramente su participación dentro del total de las importaciones de servicios del mundo, llegando a explicar el 0,45% de las compras mundiales de servicios en el año 2005 (ver cuadro 2).

En lo que respecta a la participación de cada uno de los países en las exportaciones de servicios de la CAN, Colombia y Perú son los países con mayor participación, con 41% y 35% del total exportado en 2005, respectivamente. Bolivia, por su parte, exporta sólo el 8% del total mientras que Ecuador participa en el 16% del total.

Según se observa en el cuadro 3, la estructura de las exportaciones de servicios en la CAN muestra que la categoría más importante para los Países Miembros es la correspondiente a "Viajes" (49,8%), la misma que refleja la importancia de los servicios asociados al turismo, seguida por la categoría "Transportes" (26,2%), que también mantiene una participación importante.

La categoría "Otros servicios" tiene ponderaciones que van del orden de 18,9% para Ecuador hasta 29,9% para Bolivia. Sería útil conocer la participación de aquellos sectores en los que se presume que los países en vías de desarrollo tendrían ventajas comparativas, tales como los servicios profesionales, consultoría y software, entre otros. Sin embargo, las estadísticas disponibles no permiten una mayor desagregación.

En cuanto a las importaciones de servicios, la CAN importó servicios por un valor de US\$ 10 535 millones en el año 2005. La categoría con mayor participación en las importaciones fue la de "Transportes" (44,2%), seguida por la de "Otros servicios" (32,2%).

## La normativa andina en materia de Servicios: las Decisiones 439 y 510 de la Comisión

### Antecedentes

Para normar el proceso de constitución de una Zona Andina de Libre Comercio de Servicios, la Comisión aprobó, el 11 de junio de 1998, la Decisión 439, Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 79 y 80 del Acuerdo de Cartagena.

En términos generales, la Decisión 439 establecía "...un conjunto de principios y normas para la liberalización progresiva del comercio intrasubregional de servicios, a fin de alcanzar la creación del Mercado Común Andino de Servicios, mediante la eliminación de las medidas restrictivas al interior de la Comunidad Andina"<sup>1</sup>.

Asimismo, señalaba que en un plazo que no excedería el 31 de diciembre de 1999, la Comisión adoptaría, asimismo mediante Decisión, un inventario de las medidas contrarias a los principios básicos del proceso de liberalización que aplicaban los Países Miembros. Así, el 30 de octubre de 2001, la Comisión aprobó la Decisión 510, que recoge todas las medidas restrictivas al comercio de servicios vigentes a esa fecha, las mismas que, en principio, debían ser eliminadas a partir el 1 de enero de 2006.

Para avanzar en la formación de un mercado común de servicios, que tendría una cobertura sectorial sustancial, los Países Miembros levantarían gradual y progresivamente las medidas contenidas en el Inventario, favoreciendo la celebración de negociaciones anuales coordinadas por la Secretaría General (SG), cuyos resultados serían expresados en Decisiones de la Comisión.

Asimismo, la Comisión, en los casos pertinentes, reunida como Comisión Ampliada, podría, sobre la base de estudios sectoriales elaborados por la SG, adoptar Decisiones para la profundización de la liberalización o para la armonización de normas en sectores o subsectores de servicios contenidos en el inventario. También definiría, fundamentada en tales estudios, los sectores que por sus características y particularidades estarían sujetos a una liberalización o armonización sectorial específica.

Bajo este marco, como se ha señalado, a más tardar en el año 2005 debía culminar el proceso de liberalización del comercio intrasubregional de servicios. Los sectores amparados por Decisiones específicas se regularían por lo establecido en tales Decisiones. Sin embargo, ese plazo fue modificado mediante Decisiones 629 y 634. En lo esencial, la Zona Andina de Libre Comercio de Servicios se concretó a partir del 14 de diciembre de 2006, con la aprobación de la Decisión 659, "Sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa".

El esquema andino de liberalización del comercio de servicios involucra negociaciones sobre los cuatro modos de prestación previstos en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), aunque con una variante: mientras que en el AGCS la negociación está basada en la utilización de un esquema de listas positivas, en el marco andino los países acordaron aplicar un esquema de listas negativas.

El enfoque de listas negativas permitiría establecer –según algunas opiniones– un alto nivel de compromisos entre las Partes; asimismo, el piso de los acuerdos bajo esta modalidad de negociaciones es la consolidación del estado de apertura vigente del sector, al tiempo que permite ciertas reservas en materias incompatibles con sus principios básicos.

Este esquema, pues, demanda la identificación plena de las restricciones vigentes en todos los niveles de gobiernos y subsectores, pues las disconformidades no listadas pasarían a ser objeto de liberalización automática. A nivel andino, la Decisión 510 recogía, como se anotó, las reservas y disconformidades que debían eliminarse, en principio, hasta el 31 de diciembre de 2005.

**Cuadro 5:**  
**Medidas restrictivas consignadas en la Decisión 510 (por sector)**

N	Sector / Subsector	B	C	E	P	Total
w120	Medidas horizontales	10	13	1	4	28
1	Servicios prestados a las empresas - profesionales	17	18	17	4	55
	Servicios de investigación y desarrollo		4			4
	Otros servicios prestados a las empresas	5	8	18	1	32
2	Servicios de comunicaciones- postales y correos	2	1			3
	Servicios de comunicaciones audio-visuales	4	18	15	2	39
3	Servicios de construcción e ingeniería					0
4	Servicios de distribución					0
5	Servicios de enseñanza	1	2			3
6	Servicios relacionados con el medio ambiente	2	4			6
7	Servicios financieros	2	17	11		30
8	Servicios sociales y de salud	3		1		4
9	Servicios de turismo	5	1	1	1	8
10	Servicios de esparcimiento	1		3	1	5
11	Servicios de transporte					0
	Transporte marítimo y por vías navegables interiores	10	19	10	6	45
	Transporte por ferrocarril		6			6
	Transporte por carretera			4	3	7
	Transporte por tubería					0
	Servicios auxiliares de transporte					0
	Total	62	110	81	22	275

Notas: B= Bolivia, C= Colombia, E= Ecuador y P= Perú.

Elaboración: sobre la base de Inventario contenido en la Decisión 510.

Las restricciones listadas por los países en la Decisión 510, que han sido eliminadas luego de la expedición de la Decisión 659, se resumen en los cuadros 5 y 6.

<sup>8</sup> Decisión 439, artículo 1.

**Cuadro 6:**  
**Medidas restrictivas consignadas en la Decisión 510 (por tipo de medida)**

Tipo de medida restrictiva	B	C	E	P	Total
Restricciones de Acceso al Mercado	35	61	28	7	131
Restricciones de Trato Nacional	27	50	53	15	145
Total	62	111	81	22	276

Notas: B= Bolivia, C= Colombia, E= Ecuador y P= Perú.

Elaboración: sobre la base de Inventario contenido en la Decisión 510.

Se debe recordar que el acuerdo andino sobre servicios no ha sido notificado a la Organización Mundial del Comercio (OMC), como lo determina el artículo V del GATT, bajo cuya normativa se permite la aplicación de discriminación a terceros cuando existen acuerdos de libre comercio más profundos en términos de alcance y compromiso. El proceso andino de liberalización del comercio ha sido notificado ante la OMC solamente en el caso de los bienes.

## Desarrollos recientes

En el mes de diciembre de 2006 culminó el proceso de perfeccionamiento de la liberalización del comercio de servicios entre los Países Miembros de la CAN. Como se conoce, las Decisiones 439, 510, 629 y 634 de la Comisión constituían el marco general y procedimental para la liberalización del comercio de servicios en la subregión, hasta antes de la aprobación de la Decisión 659, el 14 de diciembre de 2006.

La Decisión 659 estableció los sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa, cuya definición se encontraba pendiente desde el mes de junio de 2006, fecha de vencimiento del plazo modificado para la constitución de la Zona Andina de Libre Comercio de Servicios, previsto originalmente en la Decisión 439 (31 de diciembre de 2005).

El Grupo Ad-Hoc de Alto Nivel sobre Comercio de Servicios de los Países Miembros, creado mediante Decisión 629, desarrolló sus trabajos a lo largo del año 2006, con el apoyo directo de esta SG. Varias reuniones de negociación se realizaron a lo largo del año, en perspectiva de precisar las modalidades de desmonte de las restricciones al suministro de servicios por parte de proveedores andinos.

Los principales consensos se articularon en un Proyecto de Decisión preparado por la SG, remitido a los países el 23 de octubre de 2006, para su evaluación. El Proyecto fue posteriormente puesto a consideración de la Comisión el día 15 de noviembre de 2006, según lo señalado en la Decisión 634.

Durante el Período Noventa y Cuatro de Sesiones Ordinarias de la Comisión, celebrado en Lima-Perú, los días 15, 16 y 19 de noviembre, y del 12 al 14 de diciembre de 2006, se aprobó la referida Decisión 659 sobre "Sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa". Esta Decisión ratifica la vigencia de la Zona Andina de Libre Comercio de Servicios, salvo en lo que concierne a un sector que se someterá a reglas especiales, el de Servicios Financieros, cuya normativa deberá ser aprobada antes del 30 de septiembre de 2007.

Asimismo, la Decisión prevé que se iniciarán los trabajos para definir las normas de acreditación y reconocimiento de licencias, certificaciones y títulos profesionales que se aplicarán en la subregión para facilitar la prestación de Servicios Profesionales, toda vez que los países coincidieron en que éste es un pre-requisito de la apertura del sector, un tema sobre el que hubo acuerdo.

La Decisión 659 establece también disposiciones sectoriales en relación a las medidas concernientes al sector de transporte acuático-marítimo de cabotaje, algunos servicios

públicos y el límite de restricciones a las inversiones que podrán aplicar los países en el caso del sector de servicios de radio y televisión, para las cuales norma el funcionamiento de grupos de trabajo que revisarán los procedimientos aplicables a la profundización de la apertura en los sectores mencionados.

Finalmente, esa Decisión precisó las modalidades que regirán en el caso especial de Bolivia, en cuanto a plazos y excepciones temporales.

En cumplimiento del calendario de trabajo establecido en la Decisión 659, los días 27 y 28 de febrero de 2007 se llevó a cabo en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) la Primera Reunión del Grupo de Expertos Andinos sobre Servicios Financieros. Asimismo, el 1 y el 2 del presente mes de marzo se realizó la Primera Reunión de Expertos Subregionales en materia de prestación de Servicios Profesionales.

En ambos encuentros se analizó las características de la normativa vigente en los Países Miembros en los sectores señalados y se definieron los programas de trabajo que permitirán continuar con el proceso de perfeccionamiento de la liberalización del comercio de servicios a nivel andino, según lo establecido en las Decisiones de la Comisión sobre estas materias, en los plazos acordados.

Así, la aprobación de la Decisión 659 constituyó un importante avance en el proceso de consolidación de la integración andina, al definir las directrices finales para el perfeccionamiento de una Zona Andina de Libre Comercio de Servicios. La vigencia de los compromisos asumidos por los países promoverá, de esta manera, las inversiones subregionales e intensificará las corrientes comerciales intra-andinas, favoreciendo el empleo y la generación de ingresos.

El proceso de liberalización del comercio de servicios en la subregión está llegando ya a su fase final, y constituye una clave para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo y el aseguramiento de mejores niveles de competitividad externa y mayor bienestar en los Países Miembros de la Comunidad Andina. ■

<sup>2</sup> Salvo para el caso del sector de Servicios Financieros y algunas excepciones menores. Los cuadros 4 y 5 han sido tomados de anteriores publicaciones internas de la SGCAN.

<sup>3</sup> La SGCAN se encuentra preparando un documento informativo sobre el proceso de notificación a la OMC, que será distribuido a los países en fecha

# Políticas Macroeconómicas

## LA CONVERGENCIA MACROECONÓMICA EN EL MARCO DEL PROCESO ANDINO DE INTEGRACION: LOGROS ALCANZADOS AL AÑO 2007

Grupo Técnico de Políticas Macroeconómicas  
Coordinación de Políticas Macroeconómicas e Integración Financiera  
Secretaría General de la Comunidad Andina

### A manera de introducción

Con miras a la formación del Mercado Común Andino, los Países Miembros intensificaron esfuerzos para lograr la armonización de sus políticas macroeconómicas, en especial en materia de política monetaria, fiscal y financiera. El Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina (CAN) definió objetivos concretos en estos ámbitos logrando, desde mayo de 1999, importantes avances en términos del cumplimiento de metas de convergencia respecto de la inflación, la deuda pública y el déficit fiscal. Así, este proceso convirtió a la CAN en el primer esquema de integración en definir metas comunitarias.

**Cuadro 1:**  
**Criterios de Convergencia Macroeconómica de la Comunidad Andina**

Criterio de Convergencia	Indicador	Meta Comunitaria	Norma Transitoria
Inflación	Tasa de variación anual (fin de periodo)	Inflación anual de un dígito	
Déficit Fiscal	Resultado del Sector Público No Financiero (como % del PBI)	A partir de 2002 no excederá el 3% del PBI	En el periodo 2002 - 2004 podría llegar al 4% del PBI
Deuda Pública	Deuda externa e interna del Sector Público Consolidado (como % del PBI)	No excederá el 50% del PBI al final de cada ejercicio económico	Cada país definiría, de manera particular, el ejercicio económico a partir del cual aplicaría esta meta, no más allá del año 2015.

Fuente: V Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, bancos Centrales y responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina, 21 de junio de 2001, Caracas - Venezuela.

Las transformaciones experimentadas en el escenario internacional en años recientes han modulado el carácter vinculante que pudo haberse asignado, en su momento, al cumplimiento de dichas metas. No obstante, los principios de su determinación continúan vigentes y, al margen de las nuevas orientaciones del proceso de integración, su cumplimiento asegura las condiciones propicias para el crecimiento económico y el aumento de los flujos de comercio entre los Países Miembros.

La armonización permite, en la práctica, construir un ambiente propicio para profundizar la integración económica y comercial, al crear un escenario subregional estable y, por ende, atractivo para las inversiones nacionales y extranjeras. Induce asimismo un clima de negocios en el que se reducen las distorsiones que afectarían las decisiones de los distintos agentes económicos, aumentando la credibilidad de las políticas públicas cuando se constata el cumplimiento de los distintos objetivos.

Este proceso ha sido esencial no sólo para el esquema de integración andino, sino que ha apoyado el logro de otras metas nacionales, al fomentar la estabilidad de las economías de los Países Miembros.

Es posible que la definición de reglas o metas fijas en lugar de principios generales de gestión macroeconómica pueda ser objeto de discusión; sin embargo, una vez más, lo cierto es que las reglas y los principios que sustentaron la

definición de los criterios de convergencia son, en términos de estabilización macroeconómica, la base de equilibrios estables. Así, independientemente de la fijación de metas cuantitativas, es claro que un mejor desempeño de las cuentas públicas, de las cuentas externas y de los precios base del denominado "cuadrado mágico"– determinan el ritmo de crecimiento económico. Más aún, las reglas pueden redefinirse en su nivel, no así los principios que las sustentan.

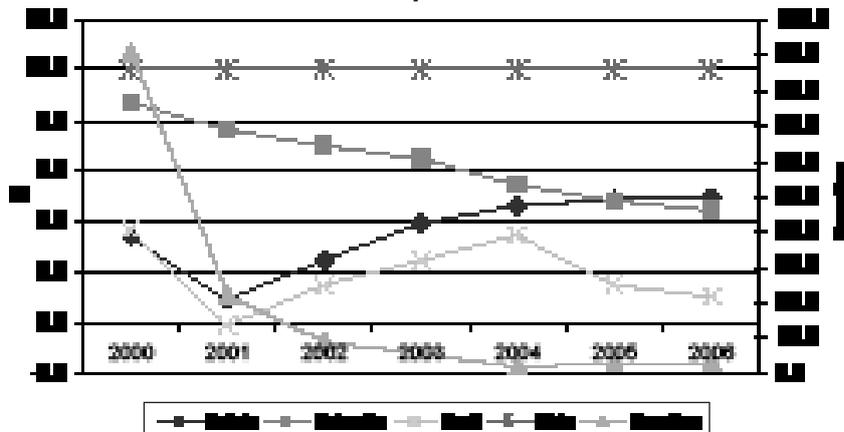
Los países confrontan esquemas distributivos que dependen de muchos factores internos, incluso de relaciones de influencia mutua entre los diferentes agentes económicos, por lo que las metas y objetivos sociales, asociados a la mejor equidad y distribución de la riqueza, podrían tener un alcance importante dentro de este proceso de convergencia. Los Países Miembros podrán, en esta materia, hacer elecciones soberanas. El monitoreo permanente de estos objetivos permitirá determinar en el mediano plazo su eficiencia respecto del objetivo que les fue asignado. Este es una tema sobre el que la reflexión conjunta debe continuar.

En la V Reunión del Consejo Asesor, en junio de 2001, se adoptó el segundo criterio de convergencia, correspondiente a dos reglas macrofiscales. Asimismo, se puso en marcha un mecanismo de seguimiento comunitario para el cumplimiento de las metas en materia de inflación y fiscal.

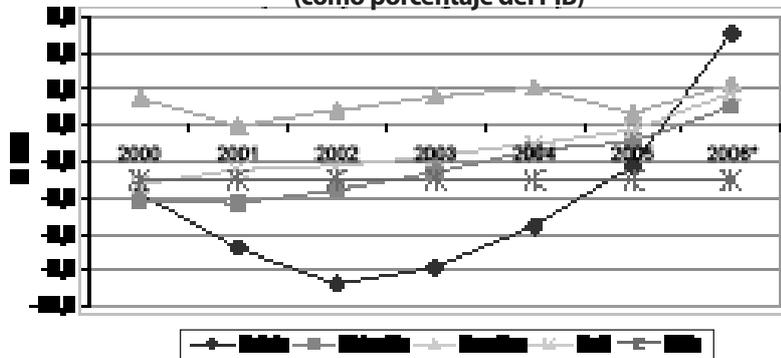
La primera regla macrofiscal recomendaba que, a partir de 2002, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) no excedería el 3% del Producto Interno Bruto (PIB); no obstante esto, durante el período 2002-2004, el déficit permitido sería de hasta el 4% del PIB. Esta transitoriedad fue aceptada mientras se ajustaban los mecanismos de disciplina de las cuentas públicas en los Países Miembros.

En principio, tres de los cuatro Países Miembros cumplirían con esta meta comunitaria. Hasta el año 2005, Bolivia registraba altos déficit fiscales (que llegaron a superar el 8% del PIB en el 2002, por ejemplo), asociados al costo del traspaso del sistema público de pensiones al sector privado, lo que dificultaba el logro de esta regla fiscal de convergencia. Sin embargo, según lo señala la Unidad de Programación Fiscal del Ministerio de Hacienda de

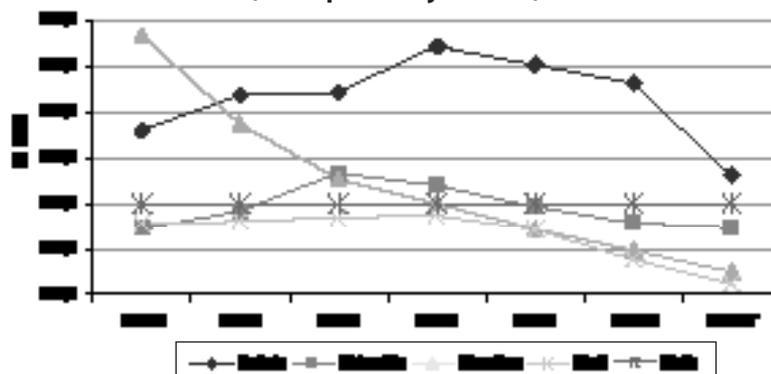
**Gráfico 1**  
tasa anual de inflación  
(fin de periodo)



**Gráfico 2**  
Resultado Económico del SPNF  
(como porcentaje del PIB)



**Gráfico 3**  
Endeudamiento Público  
(como porcentaje del PIB)



Bolivia (UPF), esta tendencia parece haberse revertido en el año 2006 debido al fuerte crecimiento de los ingresos del SPNF, lo que ha hecho posible alcanzar un superávit del 5,1% del PIB (cf. Gráfico No.2).

La segunda regla fiscal aprobada por el Consejo Asesor señalaba un límite al endeudamiento (interno y externo) del Sector Público Consolidado, el que no debería exceder el 50% del PIB al final de cada ejercicio económico. Establecía también un período de transición hasta el año 2015 para dicho ajuste.

Sólo un país, Bolivia, se encuentra actualmente fuera del límite de la segunda regla. Sin embargo, Bolivia cumpliría la meta si en lugar de utilizar el valor nominal de la deuda externa en el cálculo del indicador, aplicase el valor presente neto de la deuda

externa, en vista que la deuda está contratada en términos concesionales y, además, el país ha sido beneficiado por varios mecanismos de apoyo internacional.

La modulación de la carga fiscal mostrada por los países andinos es resultado de la aplicación de políticas de reestructuración frente a organismos internacionales y bancos privados, en beneficio de obligaciones internas y en moneda nacional. En los Países Miembros los procesos de reestructuración de la deuda han sido ambiciosos, con resultados positivos, lo que aminora algunos riesgos derivados del comportamiento de los mercados cambiarios y de capitales.

## Mecanismo de Seguimiento de los criterios de convergencia

El aspecto más importante en la definición de los criterios de convergencia no es solamente el establecimiento de estas reglas, sino la definición de su mecanismo de seguimiento. Para el efecto, un Grupo Técnico Permanente (GTP), integrado por expertos de los Bancos Centrales, Ministerios de Hacienda y de los organismos de planeación económica, se encarga de realizar exámenes periódicos del cumplimiento de dichas metas<sup>1</sup>.

Asimismo, como mecanismo de transparencia y credibilidad, mediante la Decisión 543, de abril de 2003, se aprobó la obligación, vinculante, para que los países presenten anualmente los Programas de Acciones de Convergencia (PAC) que sirven de referencia para que el GTP elabore, a fin de año, el Informe de Seguimiento de las Metas de Convergencia Macroeconómica. Estos informes son presentados anualmente en el mes de marzo en un seminario organizado conjuntamente con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) también participa en este análisis, emitiendo criterios técnicos sobre el grado de cumplimiento de las metas comunitarias.

## La necesidad de la convergencia macroeconómica andina

Se ha señalado, con razón, que el soporte de las metas de convergencia es lograr la convergencia de los ciclos de las economías andinas, lo que ofrecería mayores incentivos de cooperación y nuevas posibilidades para enfrentar la coyuntura externa con estabilidad, lo que podría consolidar la integración jurídico – política a un más alto nivel.

En la práctica, se han internalizado en la subregión las ventajas derivadas del cumplimiento de las metas de convergencia. La agenda de estabilización se ha cumplido en buena medida gracias al respeto de los principios señalados; sin embargo, es claro también, como se ha anotado antes, que los Países Miembros no han logrado todavía poner en práctica una agenda social que refleje el progreso económico alcanzado.

En este sentido, el reto de los próximos años será inducir un efecto 'derrame' de los beneficios del crecimiento hacia los grupos menos favorecidos de la subregión, no sólo con la finalidad de mejorar las condiciones de bienestar sino también con el objetivo de apoyar un sostenimiento de la demanda que consolide la recuperación económica<sup>2</sup>. La definición de metas sociales de convergencia y su sostenibilidad podría ser el segundo enfoque a ser instrumentado.

La convergencia macroeconómica no es per se un ejercicio de centralización de la toma de decisiones en un escenario internacional caracterizado, más bien, por opciones de mercado. Sus objetivos no son sólo compatibles con una gestión macroeconómica que respete la asignación de recursos a través de un sistema de mercado, sino que también es un ejercicio de rendición de cuentas hacia al interior de las sociedades nacionales y hacia la subregión. De ahí la importancia de apoyar y, quizás, como se sugiere, ampliar su alcance.

El proceso andino de convergencia deja advertir claramente la importancia de la coordinación, al tiempo que sugiere que los países pueden optar, como ocurre en todos los casos, por soluciones particulares en áreas específicas, compatibles con los objetivos comunitarios.

La coordinación tiene, pues, motivos económicos y políticos. Apunta a la optimización intertemporal de costos y beneficios y genera la percepción de que es parte de un plan futuro de integración más amplio. La coordinación es deseable por los lazos económicos existentes entre países y se hará más necesaria en la medida que continúen avanzando los esfuerzos de integración en América Latina. Es por ello que el diálogo macroeconómico, aunque con sus limitaciones, puede ser una herramienta muy útil para instrumentar el proceso de armonización .

## Acciones para la coordinación y convergencia macroeconómica

La Secretaría General de la Comunidad Andina, conjuntamente con la CEPAL, auspician, con el apoyo financiero de la Unión Europea, el proyecto Red de Diálogo Macroeconómico<sup>4</sup>. Este foro tiene como objetivo principal promover el aprendizaje en los Países Miembros sobre cómo interactuar entre sí y ayudar a crear un "capital reputacional" que apunte a la coordinación entre ellos frente a la presencia de volatilidades.

La coordinación de políticas puede estimular una futura solución cooperativa de los desequilibrios comunes donde los países fijen sus políticas *conjuntamente*. Este proceso no sustituye dicha solución, sino que la facilita y complementa. Crear e implementar mecanismos efectivos de diálogo macroeconómico no es una tarea trivial, sino un logro efectivo del funcionamiento del proceso de integración.

La convergencia macroeconómica y social son temas, pues, que deben consolidarse en el espacio andino. ■

<sup>1</sup> En la V Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica (junio de 2001) se formaliza la constitución del Grupo Técnico Permanente (GTP).

<sup>2</sup> Convergencia Macroeconómica Andina 2006, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima - Perú, 2006.

<sup>3</sup> Rodrigo Cárcamo - Díaz, Coordinación de Políticas Macroeconómicas en América Latina: El Rol del Diálogo, I Reunión de REDIMA, II Fase, 21 y 22 de Junio de 2005, Lima - Perú.

<sup>4</sup> Esta red también se ha creado en el MERCOSUR y en Centroamérica.

# EFFECTOS DE UNA REDUCCIÓN ARANCELARIA EN UN PAÍS MIEMBRO: UN MODELO DE SIMULACIÓN MACROECONÓMICA PARA LA COMUNIDAD ANDINA

Grupo Técnico de Políticas Macroeconómicas  
Coordinación de Políticas Macroeconómicas e Integración Financiera  
Secretaría General de la Comunidad Andina

## A modo de introducción

A inicios del año 2003, el Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) de Francia y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), decidieron iniciar la construcción de un conjunto de modelos econométricos aplicables al caso de América Latina, teniendo como base un sistema equivalente creado para la Unión Europea, llamado MacSim.

Teniendo en cuenta las condiciones que debía cumplir el sistema y el objetivo del Proyecto, se escogió a la Comunidad Andina para adecuar el modelo MacSim a la realidad andina. Desde entonces, se han realizado una serie de trabajos para adaptar y perfeccionar este sistema como herramienta de análisis para el caso de los países andinos. Este proceso continuará con el refinamiento de la base de datos y la búsqueda de soluciones econométricas que acerquen aún más el modelo al contexto andino.

El modelo CAN – MacSim es un sistema compuesto por modelos particulares para cada uno de los países andinos y

considera, para la subregión, un marco inicial de identidades, coeficientes y ecuaciones de comportamiento que refleja las interrelaciones que los países mantienen a través de los flujos comerciales de bienes y con el resto del mundo. El bloque “resto del mundo” está representado por un conjunto de ecuaciones diseñadas de tal manera que asumen similares propiedades a las que caracterizan los modelos particulares.

Asimismo, el modelo, de periodicidad anual, está construido bajo un marco de corrección de errores que implica el equilibrio a largo plazo y una dinámica de convergencia permanente hacia el mismo. Finalmente, la tasa de interés y el tipo de cambio de los países pueden seguir, en el modelo, reglas alternativas o definirse conjuntamente si se introduce el supuesto de la vigencia de una unión monetaria a nivel andino.

El sistema CAN – MacSim constituye, así, un modelo integral que interrelaciona los principales elementos teóricos de una economía de mercado. El modelo utilizado para cada país es un modelo macroeconómico definido bajo una estructura dinámica e interrelacionada, al cual se le han incorporado, como se señaló, mecanismos de corrección de errores. Como se muestra en el gráfico 1, la modelización realizada está asociada a variables tales como: producción, inversión, consumo, exportaciones, importaciones, salario, precios, tasas de interés, tipo de cambio, etc., las cuales determinan las ecuaciones de comportamiento calibradas para cada país.

“El sistema CAN – MacSim permitirá mejorar los esquemas de previsión para los países considerados, pues toma en cuenta, para el análisis de las simulaciones, la evolución de sus socios comerciales y la reacción de las economías nacionales.”

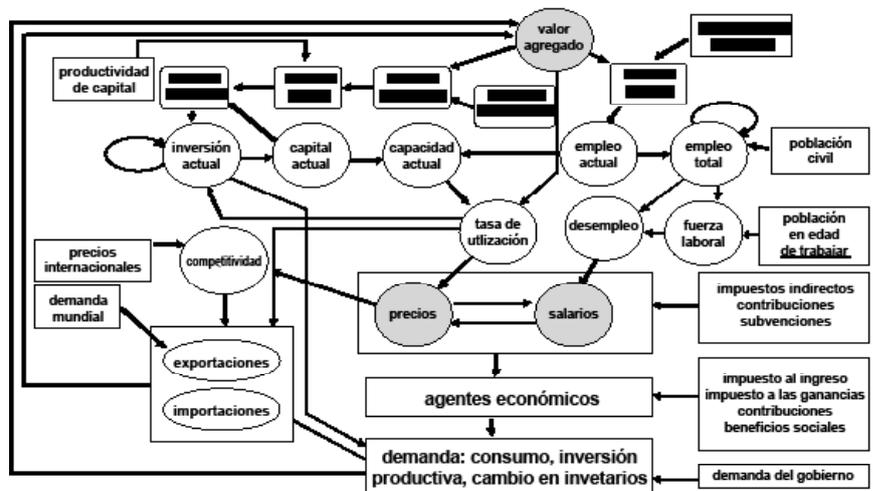
El sistema CAN – MacSim permitirá mejorar los esquemas de previsión para los países considerados, pues toma en cuenta, para el análisis de las simulaciones, la evolución de sus socios comerciales y la reacción de las economías nacionales; evidenciará las consecuencias internas y globales de las políticas competitivas o concertadas; mostrará cómo el marco financiero puede afectar la eficiencia de una política particular; e, ilustrará las consecuencias de la creación de una unión monetaria y/o la incorporación de un país en específico al bloque subregional.

## Un ejercicio de simulación macroeconómica para un país andino: efectos de una reducción arancelaria

En esta nota técnica<sup>1</sup> se estudian las propiedades del modelo CAN – MacSim, mediante la simulación de un “*acuerdo comercial*” entre Perú<sup>2</sup> y el resto del mundo<sup>3</sup>. Se considera que el tipo de cambio y la tasa de interés son constantes y determinados de manera independiente para los países. Asimismo, se asume que las economías crecen a una tasa constante, de tal manera que son igual de estables hoy que en el futuro, y que la participación de los socios comerciales en las importaciones y exportaciones de Perú, en particular, se mantienen constantes en todo el periodo de estudio.

La simulación consiste en suponer una reducción del 1% de los aranceles aplicados por el resto del mundo a las exportaciones peruanas y, al mismo tiempo, una reducción de los aranceles aplicados por Perú a los productos provenientes del resto del mundo, también equivalente al 1%. Esta reducción arancelaria se iniciaría en el año 2006 y las consecuencias que surjan sólo se deberían a este “*shock*”.

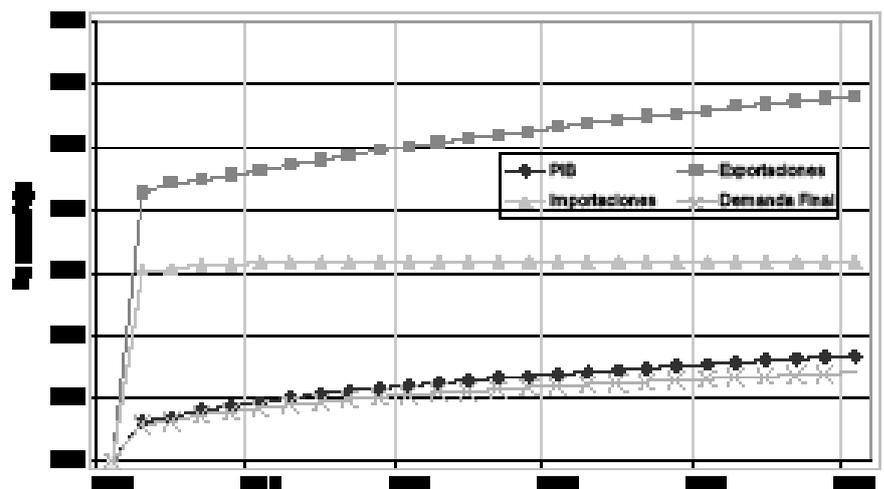
**Gráfico 1**  
Un modelo para un país



Fuente: INSEE, Brillet, Jean Louis, The CAN - MacSIM basic model: Description and properties, France, 2007

En el gráfico 2 se puede observar el aumento sustancial de las exportaciones peruanas ante el aumento de su competitividad, proveniente de la reducción de los aranceles del resto del mundo. Asimismo, las importaciones experimentarían un incremento inicial, aunque menor al de las exportaciones, incentivadas por el crecimiento de las exportaciones de bienes (visto su componente importado) y el aumento de la demanda final.

**Gráfico 2**  
Equilibrio Oferta - Demanda  
“Acuerdo Comercial” Perú - Resto del Mundo

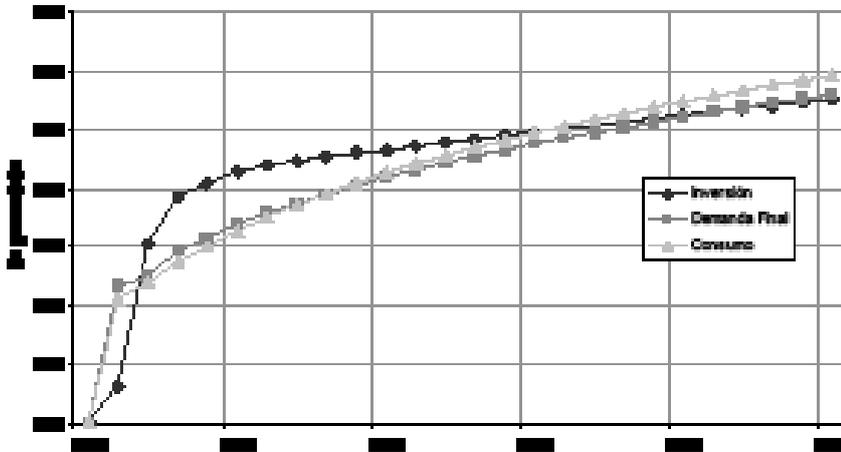


<sup>1</sup> La difusión de esta nota técnica constituye un primer avance del trabajo que se difundirá en meses venideros, en el cual se recogerá, en detalle, la estructura y propiedades del modelo CAN – MacSim. El documento será puesto a consideración de los técnicos de los países para su análisis y comentarios, como herramienta de apoyo en sus trabajos internos.

<sup>2</sup> Se escogió el caso de Perú como ejercicio piloto y punto de partida para una serie de ejercicios que se desarrollarán posteriormente para los demás países andinos.

<sup>3</sup> El Resto del Mundo excluye a los demás países andinos

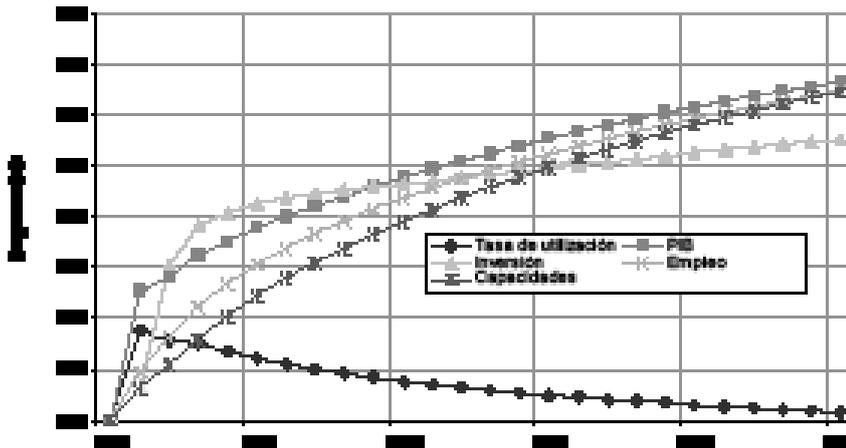
**Gráfico3**  
**DEscomposición de la Demanda Local**  
**"Acuerdo Comercial" Perú - Resto del Mundo**



La caída del precio de las importaciones debido a la reducción de los aranceles y, por otro lado, el aumento del empleo producto del ajuste de las capacidades de producción a la nueva demanda externa, incrementarían el consumo de los hogares, lo que posibilitaría, a su vez, el crecimiento de la demanda final. Estos efectos tendrían como consecuencia una mejora de la actividad económica peruana (ver gráficos 3 y 4).

inicialmente se originarían problemas de capacidad para satisfacer la creciente demanda del exterior por los productos peruanos. Sin embargo, con el tiempo, las capacidades aumentarían adaptándose a dicha demanda.

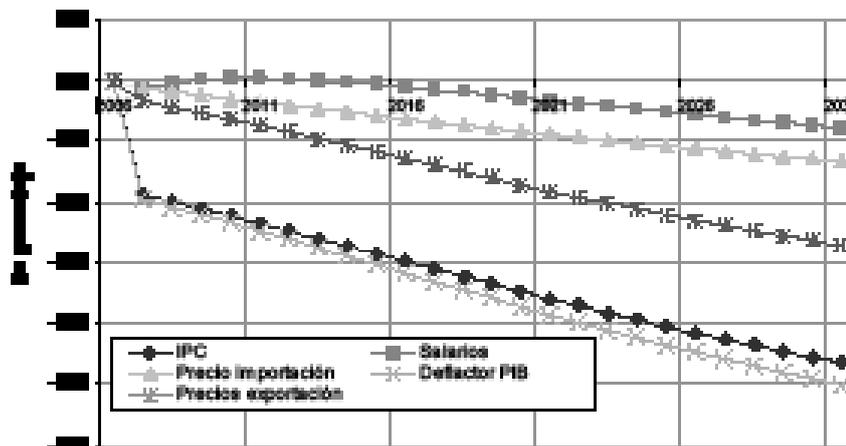
**Gráfico 4**  
**Producción**  
**"Acuerdo Comercial" Perú - Resto del Mundo**



Asimismo, según se observa en el gráfico 5, el establecimiento de un "acuerdo comercial" entre Perú y el resto del mundo, originaría una reducción constante de la inflación y una caída en los precios de los bienes de importación y de exportación. Esto favorecería:

- a las firmas, que demandan bienes de equipo del exterior más baratos e incrementarían sus ganancias ante la caída de los salarios (indexados al IPC); y,
- a las familias, que adquirirían bienes locales y del extranjero a precios más bajos, lo que incrementaría su poder de compra.

**Gráfico 5**  
**Precios**  
**"Acuerdo Comercial" Perú - Resto del Mundo**



**La simulación consiste en suponer una reducción del 1% de los aranceles aplicados por el resto del mundo a las exportaciones peruanas y, al mismo tiempo, una reducción de los aranceles aplicados por Perú a los productos provenientes del resto del mundo, también equivalente al 1%.**

En términos corrientes, se observaría un aumento inicial importante de las exportaciones peruanas y, en menor medida, de las importaciones. Esto es lógico si se tiene en cuenta que más del 90% de las exportaciones de Perú se dirigen al resto del mundo, observándose similar situación en el caso de los productos que este país adquiere del exterior (más del 80%).

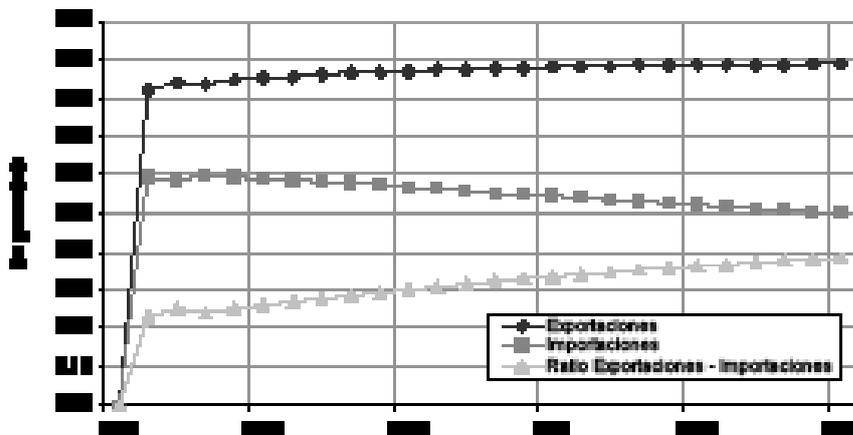
Como muestra el gráfico 7, la caída del precio de las importaciones sería limitada, en comparación con el precio de las exportaciones, lo que originaría un deterioro de los términos de intercambio, un aspecto que debe tenerse en cuenta por sus implicaciones.

Por su parte, como consecuencia del "acuerdo comercial" entre Perú y el resto del mundo se produciría una mejora importante de la actividad económica de ambas partes. Sin embargo, ante la ganancia de competitividad de Perú frente a los demás socios andinos –sin perjuicio de lo que se señala más adelante– y, debido a que éstos no otorgan ningún tipo de preferencias comerciales al resto del mundo, experimentarían riesgos de pérdida de dinamismo de su crecimiento económico (ver gráfico 8).

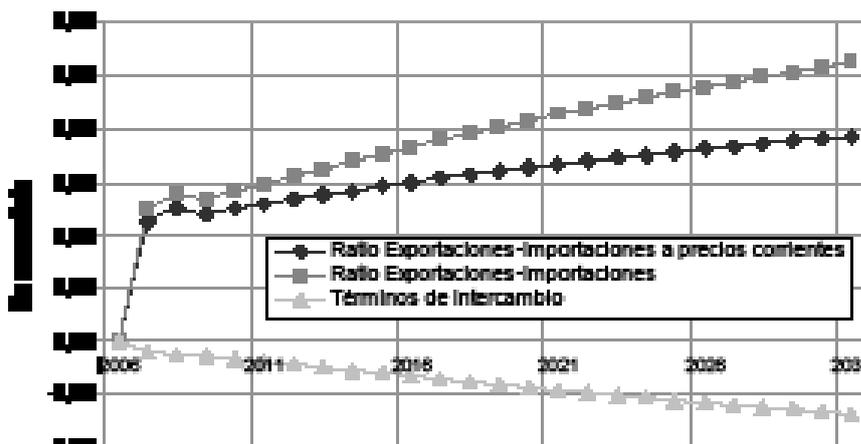
Las preferencias comerciales establecidas entre Perú y el resto del mundo repercuten también en el comercio de los demás Países Miembros de la Comunidad Andina. Las exportaciones peruanas y del resto del mundo se incrementarían, aunque éstas últimas lo harían en menor medida, pues Perú participa en un porcentaje mínimo en el comercio del resto del mundo. Por otro lado, según se observa en el gráfico 9, las exportaciones de los demás países andinos reducirían su nivel, efecto que se mantendría en el tiempo.

En conclusión, la reducción arancelaria incrementaría el comercio, tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones; estimularía positivamente la actividad económica; y, reduciría la inflación. Sin embargo, hay otros aspectos a tomar en cuenta que el modelo aún no logra internalizar.

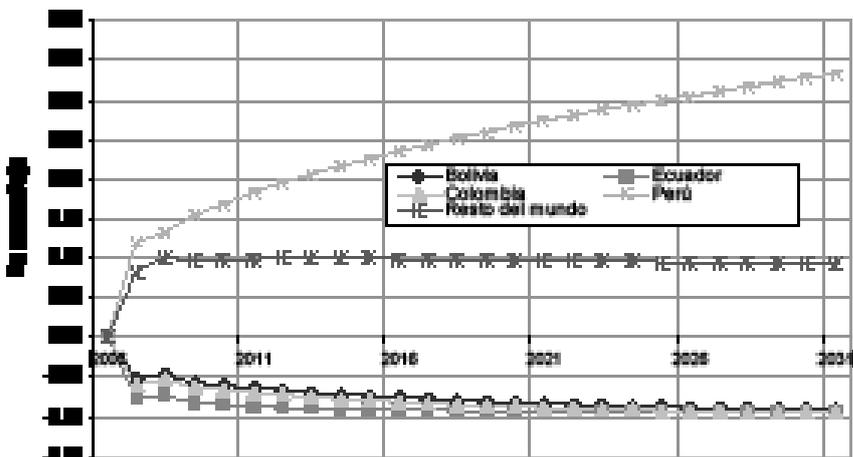
**Gráfico 6**  
**Comercio a precios corrientes**  
**"Acuerdo Comercial" Perú - Resto del Mundo**



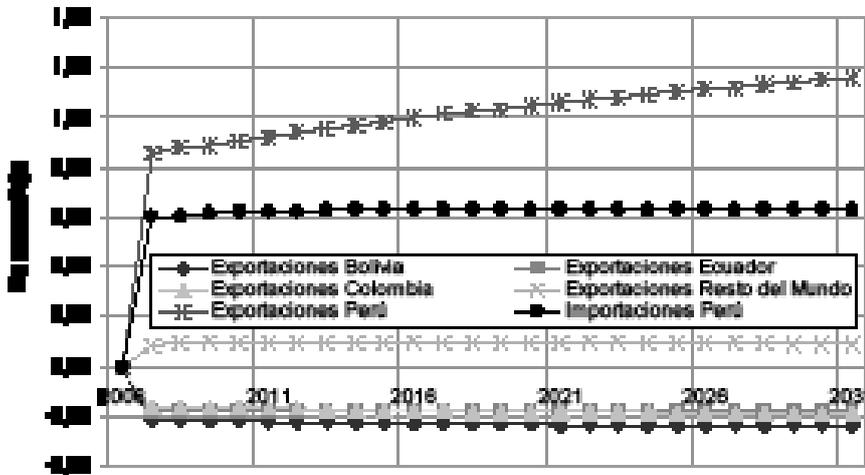
**Gráfico 7**  
**Ratios comerciales**  
**"Acuerdo Comercial" Perú - Resto del Mundo**



**Gráfico 8**  
**Valor Agregado**  
**"Acuerdo Comercial" Perú - Resto del Mundo**



**Gráfico 9**  
**Comercio**  
**“Acuerdo Comercial” Perú - Resto del Mundo**



“Si bien existe evidencia de que la apertura induce a la mejora del desempeño económico, también resulta indiscutible el hecho de que los beneficios de la liberalización comercial dependen, a su vez, de otras políticas e instituciones que los consoliden.”

### La liberalización del comercio: condición necesaria pero no suficiente

Como se anotaba en una publicación de esta Secretaría General<sup>3</sup>, autores como Alan Winters y Dani Rodrik, algunas de cuyas opiniones se recogen en un informe especial de la CEPAL<sup>5</sup>, hacen referencia a la importancia de la interrelación entre las políticas económicas de un país para reforzar la relación entre la apertura comercial y el crecimiento económico. Si bien existe evidencia de que la apertura induce a la mejora del desempeño económico, también resulta indiscutible el hecho de que los beneficios de la liberalización comercial dependen, a su vez, de otras políticas e instituciones que los consoliden. Es decir, la liberalización comercial resulta ser una condición necesaria mas no suficiente para generar beneficios a la economía.

Machinea y Vera (2006) rescatan lo señalado. La relación entre la apertura y el crecimiento es directa y, al parecer, la causalidad va de lo primero a lo segundo. No obstante esto, importa, además, la manera y el contexto que caractericen a dicha apertura y la forma cómo los cambios, producto de la misma, se interioricen en las economías. Asimismo, resaltan los autores, el vínculo positivo entre las exportaciones y el crecimiento económico obedecerá al tipo de exportaciones y a su potencial para generar efectos multiplicadores y encadenamientos entre los diversos sectores de las economías nacionales.

¿Cómo se puede lograr que estas relaciones se hagan efectivas? Es aquí donde entra a jugar el papel que las políticas públicas, fiscales, monetarias y cambiarias, complementarias a las políticas comerciales, cumplen para favorecer el impacto positivo que la apertura comercial tiene en el crecimiento. Sin embargo, es cierto que este impacto dependerá también de la estructura económica e institucional del país del que se trate, ya que un mismo conjunto de políticas no surten el mismo efecto en todos los países.

La apertura y la mayor liberalización sólo son exitosas si hay una mayor planificación del desempeño macroeconómico, bajo objetivos definidos con antelación, en una perspectiva de largo plazo, y sujetos a un monitoreo estricto de su cumplimiento. Una apertura descoordinada, a nivel de la aplicación de políticas, puede ser muy perjudicial en la coyuntura.

La política económica del Estado debe plantear objetivos de aumento de las exportaciones a mediano y largo plazos, compatibles con un crecimiento económico más dinámico y equitativo que en el pasado.

La definición de una política comercial es imperiosa y puede comenzar, como en el caso de otros países, a partir de un enfoque “país por país” y “producto por producto” y una “gestión de mercado” enfocada hacia sectores competitivos y mercados atractivos. Pero los productos y mercados deben conocerse en base a análisis serios y sistemáticos.

Para devolverle el camino del crecimiento sustentable y duradero a la economía hay que mejorar sustantivamente la competitividad, lo que demanda, como se ha visto, la reconversión de las industrias nacionales y el acceso a nuevas tecnologías. El peso de las inversiones privadas y públicas es, asimismo, fundamental en esta estrategia, ya que contribuyen al aumento de la capacidad productiva. ■

<sup>4</sup> SGCAN, Liberalización del Comercio de Servicios en el marco del TLC Andino – Estados Unidos, Lima, Perú, julio de 2006.

<sup>5</sup> CEPAL, Machinea, José Luis y Vera, Cecilia, Comercio, inversión directa y políticas productivas, Santiago de Chile, 2006.

# LA EQUIDAD EN LA POLÍTICA FISCAL EN LOS PAÍSES ANDINOS

Grupo técnico de Políticas Macroeconómicas  
Coordinación de Políticas Macroeconómicas e Integración Financiera  
Secretaría General de la Comunidad Andina

## Antecedentes

En el marco de un proyecto de Cooperación Técnica Regional No Reembolsable desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Secretaría General de la Comunidad Andina, se realizó un estudio para la estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países andinos.

El objetivo principal de ese trabajo<sup>1</sup> era evaluar los efectos que las políticas fiscales aplicadas en cada uno de los países de la subregión tienen sobre la distribución del ingreso. El estudio constituye un importante esfuerzo por estudiar la equidad fiscal, tanto desde la perspectiva de los ingresos como de los gastos fiscales. Asimismo, resalta la necesidad de mejorar la calidad de la información disponible y la metodología para su análisis, poniendo especial énfasis en la medición de la efectividad del gasto público social, instrumento con mayor capacidad redistributiva.

## La política fiscal en los países de la Comunidad Andina

En el Cuadro 1 se presentan los Índices de Gini correspondientes a la distribución del ingreso equivalente de

los países de América Latina, a inicios y mediados de los noventa y en los primeros años del siglo XXI. De acuerdo a esta información, tres de los cinco países de la región

**Cuadro 1:**  
**América Latina y El Caribe: Índice de Gini (x 100) de la distribución del ingreso equivalente.**

	Inicios de los '90 (1)	Mediados de los '90 (2)	Inicios de los '90 (3)	Variación (3) - (1)
COMUNIDAD ANDINA (media no ponderada)	49.4	50.8	51.8	1.8
Bolivia	54.3	55.8	55.9	1.6
Colombia	55.9	54.3	55.8	-0.1
Ecuador		53.0	54.3	s/d
Perú	45.7	46.4	47.7	2.0
Venezuela	41.7	44.5	45.5	3.8
MERCOSUR (media no ponderada)	47.6	50.7	51.3	2.4
Argentina	42.6	45.8	50.4	7.8
Brasil	59.5	58.3	57.2	-2.3
Paraguay		57.8	54.9	s/d
Uruguay	40.8	40.9	42.5	1.7
Chile	54.7	54.9	56.1	1.4
México	53.9	52.5	52.7	-1.2
CENTROAMERICA (media no ponderada)	51.8	50.4	52.3	-0.2
Costa Rica	43.9	44.0	44.6	0.7
El Salvador	50.5	49.4	51.8	1.3
Guatemala			56.0	s/d
Honduras	55.6	54.1	53.0	-2.6
Nicaragua	54.2		54.1	-0.1
Panamá	54.7	54.0	54.4	-0.3
CARIBE (media no ponderada)	48.4	50.9	48.6	-0.6
Jamaica	49.6	51.5	49.0	-0.6
Trinidad y Tobago	47.2			s/d
República Dominicana		50.2	48.1	s/d
Media (sin ponderar)	50.5	50.7	51.4	0.9
Media (ponderada por población)	51.9	51.2	51.5	-0.4

Fuente: Banco Mundial (2005).

El presente documento informativo resume las principales conclusiones del libro "La Equidad Fiscal en los países andinos", recogidas en el Resumen Ejecutivo. Los informes de cada uno de los países fueron coordinados por Jonathan Houghton, quien a la vez se encargó de realizar el estudio de Perú; por Bolivia, Fernando Cossio; por Colombia, Juan Gonzalo Zapata y Natalia Ariza; por Ecuador, Gustavo Arteta, y, por Venezuela, Gustavo García y Silvia Salvato. El Resumen Ejecutivo estuvo a cargo de los señores Jerónimo Roca (consultor DFID-CAN) y Alberto Barreix y Luiz Vilella (BID). Para revisar el documento completo, puede accederse a: [http://www/public/libro\\_EquidadFiscal.pdf](http://www/public/libro_EquidadFiscal.pdf). El trabajo consideró el caso de la República Bolivariana de Venezuela, país que se separó de la CAN en abril de 2006.

presentarían una desigualdad mayor que la media (51.4): Bolivia (55.9), Colombia (55.8) y Ecuador (54.3). Perú (47.7) y Venezuela (45.5) se ubicarían por debajo del promedio.

Por un lado, Bolivia y Colombia, junto a Brasil (57.2), Chile (56.1) y Guatemala (56.0), son los países que presentarían la distribución del ingreso menos equitativa en América Latina. Por otro lado, Venezuela y Perú, junto a Uruguay (42.5) y Costa Rica (44.6), revelarían una mejor distribución del ingreso en la región. Ecuador ocuparía una posición intermedia.

Con el fin de medir la potencialidad de la política fiscal para cumplir un papel redistribuidor, el estudio se apoya en el concepto de ingreso fiscal disponible<sup>2</sup>, lo que permite aproximar el margen de maniobra con que cuentan los gobiernos para proveer servicios públicos.

De acuerdo a la información que se presenta en el Cuadro 2, el ingreso fiscal disponible de los países de la CAN sería inferior al de los países de la OCDE, aunque presentaría un margen de maniobra superior al de Centro América, MERCOSUR y Chile.

En relación al ingreso fiscal disponible, el estudio evalúa cuán viable sería ampliarlo a través de un incremento de la recaudación tributaria. Dicho de otro modo, ¿podrían los países realizar esfuerzos fiscales superiores?

La capacidad tributaria se define como el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que un país debería recaudar dadas las características de su economía, las que afectan su capacidad de recaudación. A su vez, el esfuerzo fiscal es la relación entre la recaudación efectiva, como porcentaje del PIB, y la capacidad tributaria. Si este coeficiente es menor a uno, indicaría

**Cuadro 2:**  
**Ingreso Fiscal disponible (en % del PIB), año 2003**

	Ingresos Totales	Intereses Deuda	Pagos Seguridad Social	Ingreso Fiscal disponible
Bolivia	18.2	2.9	4.5	10.8
Colombia	30.0	4.9	7.0	18.1
Ecuador	19.6	3.1	1.3	15.2
Perú	20.8	2.2	3.2	15.4
Venezuela	28.1	5.1	1.7	21.3
OCDE	37.4	1.6	12.2	23.6
Chile	21.1	1.2	6.6	13.4
MERCOSUR	26.9	5.7	9.7	12.0
Centro América	17.1	2.7	2.9	11.6

Fuente: OCDE, 2004. CEPAL 2005 y Banco Mundial, World Development Indicators.

que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas imponibles vigentes e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que estaría sub-explotando el potencial recaudatorio. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su nivel potencial.

Estimaciones realizadas por Piancastelli (2001)<sup>3</sup> y Teera (2001)<sup>4</sup> indican que los países de la región obtendrían una recaudación inferior a la potencial, es decir, presentarían un coeficiente de esfuerzo fiscal inferior a la unidad. Si bien la implicación de este análisis no es inmediata, el mismo sugiere que en los países andinos existiría margen para un aumento de la presión tributaria, más allá de las consideraciones de suficiencia, eficiencia, simplicidad y estabilidad necesarias.

Dicha tributación marginal podría diseñarse con carácter progresivo -como en el caso del impuesto a la renta personal- o, incluso, regresivo, pero a condición de que permita financiar un gasto público social "pro-pobre", que más que compense los efectos regresivos en la distribución del ingreso de la tributación que lo financia. Sobre este punto se volverá a lo largo del documento.

## Progresividad y capacidad redistributiva del sistema tributario<sup>5</sup>

La carga tributaria en los países andinos es dispar, en especial en lo relativo a los ingresos por recursos naturales no renovables<sup>6</sup>. El impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos selectivos al consumo y el impuesto a la renta empresarial, constituyen cerca del 50% de carga impositiva. En el cuadro siguiente se observa la preeminencia del IVA y la escasa recaudación del impuesto personal a la renta.

<sup>2</sup> Se utilizó como proxy de esta variable la diferencia entre los ingresos tributarios y el gasto en seguridad social y el pago de intereses de la deuda .

<sup>3</sup> "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis 1985/95", IPEA, TD No. 818, Rio de Janeiro, 2001.

<sup>4</sup> "Tax Performance: A comparative study", University of Bath, Department of Economics, 2001.

<sup>5</sup> En el estudio se utilizan el Índice de Kakwani, como indicador global de progresividad, y el Índice de Reynolds-Smolensky para evaluar el impacto redistributivo del sistema tributario.

<sup>6</sup> Los ingresos por recursos naturales no renovables presentan una alta variabilidad. Por otra parte, las contribuciones a la seguridad social por pensiones también son disímiles, dependiendo del régimen aplicado en cada país. pública.

**Cuadro 3:**  
**Estructura tributaria de los países de la Comunidad Andina**

En % del PBI	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Total Ingresos Tributarios	19.8	23.8	19.6	14.3	28.3
Ingresos Tributarios - SEg Soc - EP	18.1	15.6	15.7	12.2	9.8
IVA	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7
Impuesto a las Ventas	1.9	-	-	-	-
Selectivos	3.9	1.1	0.9	1.8	0.7
Otros indirectos	-	0.4	0.0	-	-
Imposición a la Renta	2.3	5.0	2.7	2.7	1.9
- Empresas	1.9	4.3	2.1	1.6	1.7
- Personas Físicas	0.4	0.7	0.6	1.1	0.2
Sobre la propiedad	2.9	1.8	0.2	0.0	-
Impuestos sobre Comercio Exterior	1.3	1.0	1.5	1.6	0.8
Otros	-	-	4.0	1.2	1.7
Contribuciones Seguridad Social	1.7	3.6	3.3	1.7	0.5
Superávit EPNF	-	4.6	0.6	0.4	18.0

Fuente: Elaboración en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

## Impuesto al Valor Agregado

La progresividad de los impuestos se analiza considerando: (a) la progresión de la tasa media IVA/Ingreso, para deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita; y, (b) la progresión de la tasa media IVA/Consumo, para deciles de hogares ordenados según su consumo per cápita.

En los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador, el IVA resulta progresivo (Kakwani positivo). Por tanto, puede concluirse que en Bolivia y Ecuador –cuyos IVA tienen tasa única de 14.94%<sup>7</sup> y 12% respectivamente– las exoneraciones, globalmente consideradas, estarían bien diseñadas; es decir, recaerían sobre bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los hogares más pobres. En el caso de Colombia, se concluye que, globalmente consideradas, las exoneraciones y las tasas diferenciales<sup>8</sup> también estarían bien diseñadas, es decir, determinarían una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.

En el caso de Perú el IVA, que tiene una tasa única de 19%, resulta regresivo; es decir, las exoneraciones, globalmente consideradas, recaerían sobre la canasta de los hogares relativamente más ricos.

En consecuencia, el estudio hace un análisis detallado de dichas exoneraciones para determinar si corresponde revisarlas o si, por el contrario, son otorgadas en base a externalidades positivas o por los altos costos de administración y/o cumplimiento que implicaría gravar los bienes y/o servicios en cuestión. La productividad del IVA –definida como el cociente entre la recaudación, como porcentaje del PIB, y la tasa–,

<sup>7</sup> La tasa nominal única de 13% del IVA en Bolivia es equivalente a una tasa efectiva de 14.94% pues el impuesto se incorpora en el precio (“impuesto por dentro”).

<sup>8</sup> En Colombia, la tasa general de IVA es de 16% y, además, se aplican tasas diferenciales para seis categorías de bienes y servicios: animales vivos (2%); otros bienes y servicios (7%); telefonía móvil (20%); licores (35%); cervezas (11%); automotores (16%, 20%, 21%, 33%, 35%, 38% y 45%).

excepto para Ecuador, donde alcanza el 50%, indicaría un desempeño muy bajo en la subregión, en torno al 35%. Esto mostraría problemas de diseño o administración.

Los resultados son diferentes cuando los hogares se ordenan según su ingreso per cápita y se considera la tasa efectiva IVA/Ingreso (ver Cuadro 4): en Perú la regresividad del IVA se acentúa (el índice de Kakwani se hace más negativo) y en Bolivia y Colombia el IVA pasa a ser regresivo.

Los resultados de Ecuador y Venezuela son llamativos: aún ordenando los hogares en deciles según su ingreso per cápita y considerando la tasa efectiva IVA/Ingreso, el impuesto resulta progresivo en estos países. En ambos casos, parte de la explicación puede estar en la relativamente buena distribución del ingreso -en el caso de Venezuela, coincidente con otras fuentes internacionales, no así en el caso de Ecuador.

**Cuadro 4:**  
**Estructura tributaria de los países de la Comunidad Andina**

1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto / Ingreso (%)					
1 ero.	6.98	10.80	4.59	29.70	6.43
2 do.		8.56	4.15	13.30	7.16
2 do.		5.39	4.89	5.80	8.77
1 ero.	8.00	4.71	5.15	4.30	9.47
Gini Ingreso antes del IVA	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini del IVA	0.547	0.469	0.445	0.358	0.473
Kakawani (si <0=> regresivo; si > 0=> progresivo)	-0.009	-0.068	0.038	-0.177	0.050
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del IVA	0.557	0.541	0.406	0.547	0.427
Transferencia del 50% al 50% + (o del 50% + al 50%)	-0.05%	-0.20%	0.09%	-0.60%	-0.22%
Perdedores	2 y 3	1 al 6y9	9 y 10	1 al 8	10
Memo: Recaudación IVA (como % del PBI) (1) Quintiles	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7

Fuente: Elaboración en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Houghton (2005); García y Salvato (2005).

El análisis de la progresividad o regresividad del IVA debe ser complementado considerando, simultáneamente, la recaudación del impuesto, para determinar su papel redistribuidor. En este sentido es interesante observar que, en cualquier caso, resulte el impuesto progresivo o regresivo, el efecto redistributivo del IVA es modesto, sobre todo si se lo compara con la capacidad redistributiva del gasto público social, como se verá más adelante.

**Cuadro 5:**  
**Impuesto al valor agregado - ¿Quién paga el impuesto?**

IVA - Quién paga el impuesto ?	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	7%	14%	14%	19%	10%
20% +	62%	55%	52%	44%	60%
20% + / 40%	8.9	4.0	3.7	2.3	6.2

Fuente: Elaboración en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Houghton (2005); García y Salvato (2005).

Respecto al origen de la recaudación, dado que, en términos absolutos, el consumo de los estratos más ricos es significativamente mayor al de los más pobres, son aquellos quienes pagan el mayor porcentaje del IVA recaudado. Como se observa en el Cuadro 5, en los países de la CAN el IVA pagado por el 20% más rico de la población es entre 2 veces (Perú) y 9 veces (Bolivia) superior al pagado por el 40% más pobre (considerando el ordenamiento de los hogares según su ingreso per cápita).

Esta constatación ha generado cierto consenso respecto a que no es una medida de política fiscal acertada renunciar a esta recaudación proveniente de los estratos de ingresos más altos. La clave está en eliminar las exoneraciones y focalizar el gasto público en los sectores de menores ingresos. Teniendo en cuenta, como se vio, que la mayor parte de la recaudación del IVA provendría de los sectores de ingresos más altos, si se aplica esta recaudación adicional a través de gasto público focalizado en los sectores más pobres, el resultado "fiscal" de la generalización del IVA sería progresivo, aunque el resultado "tributario" sería regresivo.

Si logrademostrarse que: (i) la eliminación de determinadas exoneraciones del IVA no altera sustancialmente la regresividad; y, (ii) que el gasto público tiene mayor capacidad redistributiva que la política tributaria, la idea cobra más fuerza. El primer punto deberá ser estudiado por los países de la CAN en virtud de la aprobación de la Decisión 599, Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimentales de los Impuestos Tipo Valor Agregado, que unificará el IVA en estos países, manteniendo exclusivamente cuatro exoneraciones: servicios de salud, servicios de educación, transporte terrestre de pasajeros y los servicios de intermediación financiera<sup>9</sup>.

### Impuestos Selectivos al Consumo

En relación a los impuestos selectivos, éstos presentarían una capacidad redistributiva muy limitada. Las

<sup>9</sup> Claramente, esta política depende del efecto directo de las exoneraciones en el consumo, los niveles de pobreza e indigencia, la eficacia en provisión del gasto público financiado y la capacidad de focalización del sector público.

cargas sobre bebidas alcohólicas, no alcohólicas y derivados del tabaco tenderían a ser casi neutrales en términos de equidad vertical. Esto indicaría que no es viable hacer políticas redistributivas con los impuestos selectivos, incluyendo los suntuarios, y esto sin considerar los problemas de contrabando e informalidad asociados al aumento de la presión impositiva sobre estos bienes.

Respecto a los impuestos a los combustibles, si además de estimar el impacto directo del consumo de gasolinas (progresivo) se considera el impacto indirecto en el consumo de los hogares (regresivo), el efecto neto resultaría significativamente regresivo. Por otro lado, el subsidio de las gasolinas resultaría regresivo además de costoso fiscalmente. El balance entre el uso del impuesto, como carga de servicio por el uso de vías terrestres sin peaje o como insumo productivo; y, la equidad vertical, requieren de soluciones tecnológicas y administrativas innovadoras ante el ajuste a los precios del crudo.

## Impuesto a la Renta Personal

El impuesto a la renta personal, instrumento tributario casi único con capacidad redistributiva en el mundo, resultaría tan progresivo como inocuo en su impacto redistribuidor debido a su escasa recaudación (en promedio, menor al 1% del producto). Si bien América Latina, en su conjunto, no recauda bien el impuesto, en países con un ingreso per cápita relativamente mayor (Argentina, Brasil, Chile, México o Uruguay) el impuesto recauda más del doble. Inclusive, países con un ingreso per cápita mayor que los anteriores - por ejemplo, los nuevos integrantes de la Unión Europea y algunos países asiáticos y del Norte de África- más que lo quintuplican.

Por lo anterior, es claro que los diseños integral y multicelular del impuesto personal han fracasado en América Latina en general y, por ende, deberían considerarse las nuevas formas de imposición a la renta (incluyendo los componentes empresarial e internacional), como el dual y el lineal. Más aún, dado que el diseño actual de los sistemas tributarios de los países de

la región determina que la participación en el ingreso después de impuestos del 10% más rico crezca respecto a su participación antes de impuestos, parece claro que el impuesto a la renta personal debería contribuir a corregir esta situación.

## Progresividad y capacidad redistributiva del gasto público social

Los autores destacan la existencia de variaciones significativas tanto en el nivel como en relación a la clasificación funcional del gasto público social en los países andinos, aunque porcentualmente existe una preeminencia de los gastos en educación y pensiones.

El indicador de progresividad más empleado es la progresión de la tasa media. De acuerdo con este indicador, un ítem determinado de gasto público será progresivo si el gasto público recibido, expresado como porcentaje del ingreso del hogar -tasa media-, decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares.

Entre las conclusiones planteadas por los autores se señala que el acumulado del gasto público social presentaría un impacto redistributivo mucho mayor que el de los impuestos.

**Cuadro 6:**  
**Gasto Público Social en la Comunidad Andina**

1. En % del PBI	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Educación	5.2	4.6	2.3	2.5	4.5
Salud	2.8	4.3	1.2	2.5	1.5
Pensiones	4.4	2.7	2.2	3.1	3.3
Resto GPS	1.6	2.7	1.1	1.9	2.5
Total GPS	14.0	14.3	6.9	10.1	11.8
2. Estructura	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Educación	37%	32%	34%	25%	38%
Salud	20%	30%	17%	25%	13%
Pensiones	32%	19%	33%	31%	28%
Resto GPS	11%	19%	16%	19%	21%
Total GPS	100%	100%	100%	100%	100%
Memo ítem - Indicador de pobreza	Bolivia 2002 62%	Colombia 2003 52%	Ecuador 2002* 49%	Perú 2001 55%	Venezuela 2002 49%
Memo ítem - Indicador de indigencia	Bolivia 2002 37%	Colombia 2003 17%	Ecuador 2002* 19%	Perú 2001 24%	Venezuela 2002 22%

\* en zonas urbanas  
Fuente: CEPAL (2005a).

El gasto en educación en los tres países andinos estudiados (Bolivia, Colombia y Perú) sería progresivo y además "pro-pobre" en la educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria), en tanto la educación universitaria, si bien sería progresiva, resultaría "pro-rica". La universidad pública es aprovechada por los más pudientes en una relación de cinco a

uno, con la excepción de Perú donde es dos veces y media más. Adicionalmente, el costo por alumno universitario es cinco veces superior al de la enseñanza primaria.

Por tanto, se hace perentorio analizar los efectos de la educación universitaria en los ingresos y las posibles externalidades de la educación superior para definir su política de financiación. En definitiva, mayores erogaciones en educación básica tendrán un doble efecto: mejorar la competitividad laboral y favorecer la equidad vertical, evitando que su mala calidad constituya una trampa para el ascenso social.

El gasto en salud es muy progresivo en los tres países analizados, pero solamente resultaría "pro-pobre" en el caso del régimen subsidiado de Colombia, lo que mostraría que existiría capacidad administrativa para focalizar correctamente el gasto.

Respecto a los sistemas de pensiones, su papel redistributivo no es central, máxime a partir de las reformas introducidas en cuatro de los cinco países (excepto Venezuela), que introdujeron un componente actuarial. No obstante, corresponde anotar que los sistemas actuariales, privatizados o no, no suelen resolver completamente los problemas de cobertura y suficiencia de la pensión mínima vital. Por ello, constituyen un riesgo para la sostenibilidad fiscal de largo plazo y, si el nivel de cobertura del sistema y/o la tasa de reemplazo son muy bajos, obligarán a los Estados a complementar los beneficios del sistema.

En relación al gasto social focalizado, si se considera como medida aproximada de focalización el ratio entre lo que recibe el 40% más pobre y el 20% más rico, puede verse que Perú -país para el que se cuenta con información de todos los rubros- tendría una focalización superior de los subsidios sociales que el resto de los ítems de su gasto público social. En efecto, este ratio es igual a 1.8 para salud, 3.3 para educación básica, 0.4 para educación universitaria y 5.6 para los subsidios sociales.

Con márgenes tan altos de pobreza e indigencia como los presentes en los países andinos, el margen de actuación del gasto focalizado es amplio. Sin embargo, debe recordarse que este gasto tiene un límite en cantidad (bienes y servicios y monto otorgado), por encima del cual crea incentivos perversos.

## Impacto global de la política fiscal

Conjuntamente considerados, el sistema tributario y el gasto público social resultarían progresivos en Bolivia, Colombia y Perú. A su vez, cabe afirmar que el efecto redistributivo de la política fiscal resultaría modesto, tanto en relación al problema original -la mala distribución del ingreso- como en relación a la redistribución que tiene la política fiscal de los países desarrollados.

**Cuadro 7:**  
**Impuestos y gasto público social (deciles según ingreso per cápita de los hogares)**

	Bolivia	Colombia	Perú
<b>1. Progresividad</b>			
Tasa efectiva (GPS - Impuestos) / Ingreso (en %)	129.99	77.52	60.89
1 ero.		35.91	23.78
2 do.			
2 do. +		-2.95	-4.55
1 ero. +	-8.81	-7.82	-7.69
<b>2. Redistribución</b>			
Gini Ingreso antes de Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Gini Ingreso después de Impuestos	0.567	0.537	0.543
Gini Ingreso después de GPS	0.511	0.487	0.500
Gini Ingreso después de Política Fiscal	0.513	0.483	0.504
Reynolds - Smolensky (si <0=> regresivo; si >0=> progresivo)	0.043	0.054	0.031
Perdedores	5	8 al 10	8 al 10
Ganancia del 40%	2.8%	3.1%	1.7%
Pérdida del 10%	-3.8%	-3.5%	2.0%

Fuente: Elaboración en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Houghton (2005).

Como se observa en el Cuadro 7, el aumento en la participación en el ingreso del 40% más pobre va desde 1.7% (Perú) hasta 3.1% (Colombia). Teniendo en cuenta que, según los estudios realizados, la participación en el ingreso del 40% más pobre es entre 10 veces (en Bolivia) y 6 veces (en Colombia y Perú) menor a la del 20% más rico, parece claro que el efecto redistributivo de la política fiscal es muy inferior comparado a la magnitud del problema. En efecto, como puede observarse en el Cuadro 7, el Índice de Gini después de la política fiscal, cae entre 3 (Perú) y 5.4 puntos porcentuales (Colombia), cifra dos veces y medio inferior a la estimada para los países de la Unión Europea.

## A modo de conclusión

A pesar de que un buen diseño de las exoneraciones en el IVA y del impuesto a la renta personal puede favorecer la equidad vertical, es reconocido que el principal instrumento de política fiscal para mejorar la equidad en la distribución del ingreso y satisfacer las necesidades básicas es el gasto público social. Dicho gasto debería ser eficientemente instrumentado y eficazmente focalizado para aliviar niveles de pobreza, expandir la infraestructura social y mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones distributivas del gasto público social, se requiere igualmente evaluar en qué medida la estructura tributaria afecta la equidad de la política fiscal.

En la perspectiva de profundizar la integración en América del Sur, el trabajo analizado constituye una referencia válida para los países de la región en cuanto se refiere a la posibilidad de utilizar instrumentos "clásicos" de política fiscal para incidir en los patrones de inequidad y desigualdad distributiva. Ello es relevante en la medida en que la integración regional tiene como reto inmediato contribuir a la consolidación de un modelo de crecimiento sostenido bajo condiciones de equidad. ■

## PROYECTO “CUENTA SATÉLITE DE TURISMO PARA LA COMUNIDAD ANDINA: PROPUESTA TÉCNICA”

Coordinación de Negociaciones sobre Servicios  
Secretaría General de la Comunidad Andina

En la decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en la ciudad de Valencia – Venezuela los días 23 y 24 de junio de 2001, se firmó el Acta de Carabobo, que en lo referido al Mercado Común Andino, en su Directriz N° 18, acordó instruir al Comité Andino de Autoridades de Turismo (CAATUR) en el sentido de que, “plenamente convencidos de que el desarrollo del turismo requiere de un sistema de medición estadístico eficiente y viable, (se encomiende) a las instituciones correspondientes que adelanten las gestiones tendientes a la creación de las Cuentas Satélites de Turismo de la Comunidad Andina”.

En esta perspectiva, en el marco de la XXV Reunión Ordinaria del CAATUR, realizada en la ciudad de Santa Cruz - Bolivia el 7 de diciembre de 2006, se encargó a la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) hacer las gestiones ante la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), ente financiador, y la Organización Mundial del Turismo (OMT), entidad principal de asesoría técnica, para que se haga efectiva la implementación del Proyecto “Cuenta Satélite de Turismo para la Comunidad Andina”.

La SGCAN procedió a elaborar los términos de referencia del Proyecto, los mismos que se pusieron a consideración de los Países Miembros en la XXVI Reunión Ordinaria del CAATUR que se celebró en la ciudad de Lima – Perú, el 26 de marzo de 2007. Las delegaciones de los países acogieron favorablemente el Proyecto, lo que constituye un paso importante hacia la armonización de los esfuerzos nacionales para la implementación de las respectivas Cuentas Satélites de Turismo (CSTs) y para evaluar la posibilidad de desarrollar, a futuro, una CST Andina.

Se prevé que la implementación del Proyecto demandará un total de 36 meses. Debe destacarse que su diseño se aparta del enfoque tradicional, para dar paso a un esquema de cooperación interinstitucional novedoso, en tres niveles: i) organismos de las Naciones Unidas –OMT y CEPAL-, la SGCAN y otros entes del Sistema Andino de Integración; ii) los Países

Miembros; y, iii) las administraciones nacionales de turismo, los bancos centrales, los institutos de estadística y las oficinas nacionales de migración.

La difusión de esta nota tiene como objetivo principal someter a consideración de los técnicos y expertos en la materia el Proyecto “Cuenta Satélite de Turismo para la Comunidad Andina”, de tal manera que permita recoger sus comentarios y opiniones al respecto. Su implementación contribuirá a medir el impacto del turismo en las economías de los países andinos; identificar a los actores que intervienen en esta actividad, en un marco estándar que permitirá la comparación con otros sectores y entre países; y, sobre todo, apoyar la toma de decisiones de políticas económicas destinadas al desarrollo del turismo tanto a nivel nacional como regional.

### La importancia de la Cuenta Satélite del Turismo

En los últimos años la actividad turística ha registrado un importante nivel de desarrollo en los países de la Comunidad Andina (CAN). Varias acciones de política han sido adoptadas para promocionar el turismo a nivel internacional y nacional, en perspectiva de consolidar su posicionamiento en los diferentes mercados turísticos.

El dinamismo de este sector ha determinado la reactivación de las actividades económicas vinculadas al turismo, repercutiendo positivamente en la generación de empleo, ingresos e inversiones. El turismo es una fuente importante del crecimiento económico en la subregión y se presenta como una alternativa que puede corregir –en parte- los problemas asociados a la pobreza. Asimismo, es un mecanismo eficiente de distribución de la riqueza, pues posibilita la generación de empleos en zonas deprimidas que poseen importantes atractivos turísticos no explotados.

Sin embargo, la definición y seguimiento de las políticas turísticas tropieza con dificultades asociadas a la limitación de las estadísticas básicas. Algunos países andinos sólo disponen de indicadores actualizados relativos a llegadas y salidas internacionales, número de establecimientos controlados por las autoridades nacionales de turismo y datos relativos a la ocupación hotelera, entre las principales. No hay información regular sobre gasto turístico receptor, emisor y doméstico, por ejemplo, que permitan definir políticas de apoyo sectorial consistentes con la demanda turística.

Asimismo, el conocimiento de la evolución de la actividad turística y las relaciones económicas y sociales relacionadas es limitado. Esta carencia afecta la gestión de los hacedores de las políticas públicas, que no cuentan con bases operacionales para la toma de decisiones y condiciona la gestión de los operadores privados, que no disponen de referencias confiables sobre las tendencias y preferencias de los turistas, lo que les impide planificar adecuadamente el suministro de sus servicios.

La CST es una estadística de síntesis que se estructura en base a información cuantitativa que permite describir la influencia del turismo en la economía a través de la determinación, entre otros indicadores, del valor agregado de las industrias turísticas -objetivo propuesto en la metodología definida por la Comisión Estadística de Naciones Unidas<sup>1</sup>.

El conjunto de tablas que integra la CST sistematiza las tendencias del consumo turístico receptor, doméstico y emisor; las tendencias de la producción de las industrias turísticas y su valor agregado; y, la reconciliación entre la oferta y demanda turísticas.

Las tablas propuestas también recogen indicadores sobre empleo en el sector; la formación bruta de capital fijo; el consumo colectivo turístico; y, una serie de indicadores complementarios. En suma, recopilan información de diverso

orden que permite una descripción detallada de la posición del turismo en la economía y en relación con otros referentes del desempeño socio-económico.

Dado que la calidad de una CST depende de las estadísticas de base, es precisamente su perfeccionamiento uno de los beneficios directos. La CST deja evaluar la coherencia interna de los datos recolectados y procura ser plenamente consistente con el marco central de la contabilidad nacional de los países, para hacer posible la comparación entre los agregados de la cuenta y aquellos de la contabilidad nacional<sup>2</sup>. De otro lado, provee información ordenada sobre los costos de las acciones de promoción y marketing y los subsidios eventuales en los que debería incurrir el sector público<sup>3</sup> para que el destino sea considerado por los turistas.

## Avances realizados al año 2007 en los países andinos

En relación al estado de los trabajos adelantados en la subregión respecto de una futura CST, éstos han sido impulsados por la CAN y los Países Miembros mediante acciones tendientes a mejorar la estadística de base. La Tabla 1 muestra los avances observados en los últimos años.

**Tabla 1:**  
**Estado de los trabajos preliminares hacia el establecimiento de CSTs nacionales en los países andinos(\*)**

País	Decisión adoptada para construcción de una CST	Estadísticas regulares de flujos turísticos internacionales	Estadísticas actualizadas de gasto turístico receptor y emisor	Estadísticas regulares de gasto turístico doméstico	Estadísticas regulares de establecimientos turísticos	Plataforma interinstitucional constituida	Equipo de trabajo permanente
Bolivia	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Colombia	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
Ecuador	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Perú	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI

(\*) Se advierte que esta tabla tiene un carácter preliminar.

Uno de los requisitos administrativo-técnicos que demanda la puesta en práctica de un Proyecto CST a nivel nacional es la constitución de una Plataforma Interinstitucional (PI) integrada por responsables de las entidades vinculadas a la actividad: bancos centrales, autoridades nacionales de turismo, institutos o direcciones de estadísticas, oficinas de migración y oficinas de cuentas nacionales. La PI ha sido constituida solamente en Colombia y Perú, mientras en Ecuador ha dejado de tener vigencia práctica. Bolivia no registra avances en esta dirección.

Colombia tiene resultados no publicados respecto de una CST; Ecuador no ha retomado el proyecto desde el año 2003, luego de generar resultados para el período 1993-2003, en términos experimentales; y, Perú, publicó cifras para el año 2001 y mantiene activa la unidad responsable de los trabajos.

El balance es, pues, todavía moderadamente auspicioso. Una serie de tareas previas de reordenamiento deberían ser iniciadas a fin de establecer las bases apropiadas para el

<sup>1</sup> Véase, al respecto, Cuenta Satélite del Turismo, Recomendaciones sobre el marco conceptual, EUROSTAT/OCDE/OMT/NACIONES UNIDAS, 2001. En adelante, las referencias a la metodología de la CST se basarán en esta publicación.

<sup>2</sup> Citado por André Vanoli, Una Historia de la Contabilidad Nacional, París, Colección Reperes-La Decouverte, 2002, pp. 257-258.

<sup>3</sup> De ser esa su opción de política económica.

desarrollo de un proyecto regional que sea, en la práctica, una suerte de “proyecto paraguas” en el que se inscriba cada uno de los desarrollos nacionales<sup>4</sup>.

## Objetivos del Proyecto y líneas de acción

Por la complejidad de los trabajos que implica, las CSTs nacionales y/o regionales, son procesos de realización gradual y progresiva, que deben ser planificados cuidadosamente, a mediano y largo plazos.

El Proyecto “Cuenta Satélite del Turismo para la Comunidad Andina” será un “proyecto paraguas”, que armonizará los distintos esfuerzos nacionales para la realización de las respectivas CST. Evaluará, asimismo, la posibilidad de desarrollar una CST Andina.

Entre sus objetivos específicos están: i) medir el impacto directo e indirecto del turismo en la economía de los países de la CAN; y, ii) disponer de un instrumento que dinamice la estandarización y homogenización de las estadísticas de base y de síntesis para el diseño y seguimiento de estrategias públicas y/o empresariales en el ámbito del turismo en los países andinos.

En este marco operativo, las principales líneas de acción del Proyecto Regional serán:

- Implementación, mejoramiento y uniformización de los Sistemas Nacionales de Estadísticas sobre el Turismo (SETs), sobre bases metodológicas y conceptuales comunes, a fin de optimizar la utilización de los recursos asignados por los países con ese propósito.
- Normalización de los conceptos y clasificaciones de las actividades vinculadas al turismo, con el objeto de ser comparables en el tiempo, entre países, y a nivel sub-regional.
- Disponibilidad permanente de agregados mesoeconómicos que permitan medir la importancia del turismo en la actividad económica, a través de indicadores tales como el valor agregado directo generado para atender la demanda de los visitantes, la repartición primaria del ingreso, la formación bruta de capital fijo, el empleo, entre otros, de manera que permitan la comparación de las tendencias de esos indicadores frente a otras actividades.
- Producción de estadísticas detalladas sobre el gasto turístico en los países de la CAN.
- Disponibilidad de las cuentas de producción detalladas de las industrias turísticas.
- Cooperación técnica horizontal (intra-regional) entre expertos de los países en los distintos campos: estadística, cuentas nacionales y turismo.
- Capacitación de los técnicos nacionales mediante un Proyecto coordinado por organismos del sistema de las Naciones Unidas, como la OMT y la CEPAL.
- Determinación de estrategias que posibiliten la sostenibilidad en el tiempo del esfuerzo coordinado que requiere el desarrollo del Proyecto.
- Mejoramiento de las estadísticas sectoriales para las negociaciones que sobre el sector Turismo se adelantan en el

ámbito de la Organización Mundial del Comercio (en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, AGCS) y en otros acuerdos de liberalización del comercio de servicios.

- Generación de mayor conciencia sobre la importancia de la planificación conjunta de proyectos a nivel andino, en distintos ámbitos, lo que puede facilitar la gestión ante los organismos multilaterales de desarrollo a fin de reforzar el esquema de integración en la zona.

## Los productos del Proyecto

Los principales productos de la CST que se esperan obtener se pueden resumirse en el siguiente listado:

- Diseño e instrumentación de un Sistema Estadístico Regional sobre el Turismo y los respectivos módulos nacionales.
- Un balance sobre el estado de las estadísticas turísticas y de cuentas nacionales en la región.
- Estimación del gasto asociado al turismo doméstico, emisor y receptor, con innovadoras operaciones estadísticas para cada uno de los países, a realizarse en forma simultánea.
- Verificación de la información administrativa existente de naturaleza fiscal para producir estadísticas que puedan ser utilizadas en relación con la oferta.
- Estimación del flujo de visitantes no residentes (sin y con pernoctación) mediante el reforzamiento y mejora de los sistemas de observación en fronteras actualmente existentes. Establecimiento de “estadísticas espejo” entre los países participantes.
- Estadísticas básicas sobre las principales industrias turísticas, a partir de información disponible generada por operaciones estadísticas ya en curso, mediante la aplicación en ellas de “módulos turísticos”.
- Estadísticas sobre el empleo y remuneraciones en las industrias turísticas.
- Clasificador básico de bienes y servicios específicos (característicos y conexos) del turismo; así como de productos y actividades características del turismo.
- Cuadros intermedios y de resultados a compilar a partir de las fuentes estadísticas relevantes, en función de las tablas propuestas por la Comisión Estadística de Naciones Unidas y los correspondientes agregados definidos.
- Elaboración del Informe Semestral de Coyuntura Turística de ámbito subregional y sus correspondientes Informes Nacionales.
- Análisis comparativo, en términos de parámetros y/o indicadores actualmente disponibles en los diferentes países en relación con la elaboración de las Tablas de la CST, a fin de compartir información de calidad suficiente.
- Conjunto de indicadores que permitan caracterizar la actividad turística (desde la perspectiva del consumo como de las industrias turísticas).
- Mejores Directorios disponibles en relación con las industrias turísticas y de las estadísticas de alojamiento turístico, mediante el desarrollo de un software diseñado para establecimientos hoteleros de tamaño mediano y pequeño.
- Capacitación de funcionarios de instituciones públicas sensibilizados y capacitados en materia de turismo. ■

<sup>4</sup> Dicho sea de paso, esto impone una reflexión sobre la viabilidad técnica de la “agregación” de resultados parciales, un tema que motiva algunas preocupaciones técnicas. Por otro lado, mención aparte merece el análisis relativo a la disponibilidad en los países de un sistema de cuentas nacionales bajo las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 1993. Bolivia es el único país andino que no ha completado los trabajos en esa dirección. La CST debe ser compatible con el SCN 1993, por lo que sería procedente que las investigaciones que serán puestas en práctica coincidan, en perspectiva temporal, con el avance y perfeccionamiento de la contabilidad nacional, para facilitar su compatibilización. Éste es un requisito previo para la consistencia de la información macroeconómica y sectorial.

<sup>5</sup> Actividad inédita en esta clase de experiencias en los países andinos.

<sup>6</sup> El período al cual se referirán las Tablas CST será establecido con posterioridad al balance del estado de las estadísticas turísticas y de cuentas nacionales realizado en la región. La compilación se hará a partir de los resultados nacionales, en la última fase del Proyecto.

# Medio Ambiente

## DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD ANDINA

Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Secretaría General de la Comunidad Andina

El concepto de desarrollo sostenible vincula el bienestar social de largo plazo con el manejo adecuado de los recursos naturales, tanto en términos de uso y conservación como en el aprovechamiento económico de los mismos, manteniendo o mejorando las condiciones de vida intergeneracionales. En la medida en que los recursos naturales se localizan en un territorio, el desarrollo sostenible se vincula con el desarrollo local endógeno.

Mientras se combate la pobreza con inversiones en salud, educación e infraestructura, la continua degradación del ambiente y la vulnerabilidad ante desastres naturales y antrópicos a nivel local, regional y global amenazan la sostenibilidad de dichas inversiones y en consecuencia la de los beneficios sociales. Por otra parte, al aliviar la pobreza se disminuyen muchas de las presiones sobre el ambiente, sin embargo hay otras presiones que persisten y que están relacionadas con patrones insostenibles de producción y consumo y con la inadecuada gestión de riesgos ante los desastres naturales y antrópicos.

La subregión andina es una de las zonas de mayor riqueza natural y cultural del mundo. Los andes tropicales concentran aproximadamente el 25% de la diversidad biológica del planeta y el 35% de la superficie boscosa de América Latina y el Caribe. Asimismo, la Cordillera de los Andes es la cadena montañosa más larga del mundo, donde se originan las cuencas hidrográficas más importantes como las de los ríos Amazonas y Orinoco. En este sentido, el proceso de integración andino considera la riqueza de recursos naturales de la subregión, por un lado, como una oportunidad para mejorar la calidad de vida de sus pobladores, en la medida en que los objetivos de la integración prioricen su sostenibilidad y, por otro lado, como una gran fortaleza para una inserción adecuada en el contexto internacional.

Los cinco Países Miembros son megadiversos y presentan una amplia base de recursos energéticos, de agua y vasta diversidad cultural. A estas potencialidades se unen unos ecosistemas frágiles y vulnerables ante cualquier alteración de las variables

climáticas esenciales, que provocan daños de gran magnitud a las poblaciones locales, a su desempeño económico y al medio ambiente.

En este contexto, el Programa de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Prevención de Desastres de la Secretaría General de la CAN tiene como función apoyar a los Países Miembros en la definición y ejecución de la agenda ambiental andina; facilitar la concertación de posiciones conjuntas en temas ambientales y canalizar la cooperación técnica y financiera regional e internacional hacia los objetivos andinos, a través del establecimiento de alianzas estratégicas.

En este sentido, el proceso de integración andino debe considerar la riqueza de recursos naturales mencionados, por un lado, como una oportunidad para mejorar la calidad de vida de sus pobladores, en la medida en que los objetivos de la integración prioricen su sostenibilidad y, por otro lado, como una gran fortaleza para una inserción adecuada en el contexto internacional. Por ello, se hace necesario un trabajo comunitario coordinado entre las autoridades nacionales, que trascienda las fronteras geográficas, en la medida en que para la naturaleza no existen las fronteras que el ser humano se empeña en trazar, que tome en cuenta que el deterioro ambiental que puede desencadenar desastres naturales.

La vulnerabilidad de los países andinos ante los desastres (sismos, inundaciones, deslaves, sequías) es muy alta y en la mayoría de éstos los recursos naturales muestran signos crecientes de deterioro como consecuencia de políticas inadecuadas y en respuesta a las demandas de los mercados nacionales e internacionales, así como a los procesos acelerados y desordenados de urbanización.

La Agenda Ambiental Andina fue aprobada en agosto de 2006 por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina para el período 2006-2010. Es un documento orientador que tiene como objetivo guiar las acciones tanto del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como, del Comité

Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), con el fin de facilitar a los Países Miembros de la Comunidad Andina la definición, armonización, coordinación y concertación de políticas y estrategias comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible, que contribuyan a la profundización de la integración andina y al fortalecimiento de la capacidad de negociación en los foros internacionales.

La Agenda Ambiental Andina está dividida en dos secciones, la primera contiene tres ejes temáticos: biodiversidad, cambio climático y recursos hídricos y cuatro temas transversales: fortalecimiento de las capacidades en comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, educación ambiental y producción y consumo sostenible.

Desde julio de 2006 se han hecho esfuerzos para consolidar recursos de cooperación internacional de manera de poder ejecutar concretamente las acciones acordadas en la Agenda Ambiental Andina en cada uno de sus ejes. En ese sentido, se están ejecutando desde enero de 2007 recursos provenientes de la Cooperación Española (AEI) y del Ministerio de Ambiente de España, de acuerdo a lo señalado en el Plan de Acción para la CAN en materia de Medio Ambiente del Programa Araucaria XXI.

A fines de mayo de 2007, en la XVI Reunión del Comité Andino de Autoridades Ambientales, los países reiteraron su compromiso para seguir apoyando la Agenda Ambiental Andina 2006-2010, como carta de navegación para la región en los temas ambientales. Asimismo, ratificaron la importancia de desarrollar la Estrategia de Cambio Climático y como parte de ésta, apoyar la organización de un evento de difusión y creación de conciencia sobre los problemas del cambio climático denominado Clima Latino y finalmente solicitaron a la Secretaría continuar con el proceso de consolidación del Instituto Andino de Biodiversidad.

A continuación se resumen las acciones adelantadas durante los últimos meses por cada eje de la Agenda Ambiental Andina:

38

## **Biodiversidad**

Desde junio del 2006 hasta la fecha se han realizado los siguientes dos grupos de iniciativas. El primer grupo está relacionado a la Institucionalidad Regional de la Biodiversidad y se trabajó en la propuesta de un mecanismo financiero para la Estrategia Regional de Biodiversidad y en las consultas nacionales y regionales para afinar la posible estructura y funcionamiento del Instituto Andino de Biodiversidad. El segundo grupo está relacionado a la identificación de iniciativas de conservación y usos sostenibles de la biodiversidad andina en: a) corredores de conservación y específicamente el proyecto de la Gran Ruta Inca, b) ecorregiones transfronterizas, con especial énfasis en los bosques de queñua (*Polylepis*), c) consolidación del Programa Andino de Biocomercio y d) la iniciativa sobre Gastronomía y Biodiversidad.

Finalmente, para consolidar el apoyo de recursos de cooperación, se concluyeron dos años de trabajo de diseño, consultas y negociación con la Cooperación Finlandesa y las autoridades ambientales para iniciar el Programa Regional de Biodiversidad en la región Andino Amazónica de los Países Miembros de la Comunidad Andina-BIOCAN.

## **Cambio Climático**

Si bien los Países Miembros de la CAN causan menos del 2.5% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, éstos se hallan actualmente entre los países más vulnerables a los efectos del cambio climático. La preocupación por esta situación ha llevado a considerar el cambio climático como un tema prioritario en la agenda de la integración andina.

Durante los últimos meses la SGCAN, con el apoyo del IRD de Francia y la Oficinas de Cambio Climático de los países, ha elaborado una serie de documentos que resumen el estado de situación actual con respecto al tema. Así por ejemplo, el trabajo hecho con el IRD de Francia muestra el impresionante retroceso de los glaciares tropicales (95% de los cuales se encuentran en esta subregión) durante las últimas décadas y el impacto de este hecho sobre actividades de generación de energía y disponibilidad de agua para agricultura, consumo humano e industrial.

De enero a abril de 2007, se llevó a cabo un curso virtual en los países miembros denominado "Principios Básicos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)", presentado por la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Consejo de la Tierra de Ginebra (ECG). El MDL es uno de los tres mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático. A través de este mecanismo los países en desarrollo cuentan con nuevas oportunidades para atraer inversión extranjera e impulsar la inversión nacional hacia áreas relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático.

Por otra parte, la SGCAN inició a principios de 2007 conversaciones con el Banco Mundial y los países miembros para la puesta en marcha del Proyecto Regional "Diseño e Implementación de Medidas de Adaptación al Cambio Climático en la Región Andina". Dicho proyecto, con una duración estimada de cuatro años, contará con recursos del Fondo Mundial del Ambiente (GEF-Global Environmental Facility) y de otros cooperantes.

Finalmente, la SGCAN está trabajando en apoyar un gran evento de difusión sobre la problemática del cambio climático para el último trimestre del presente año en Guayaquil, Ecuador.

## **Recursos Hídricos**

En agosto 2006, se llevó a cabo el "Taller Internacional Andino Amazónico: hacia una gestión responsable del agua y saneamiento", en la ciudad de Iquitos, Perú, en el cual se identificaron varios proyectos concretos para trabajar específicamente en contaminación de aguas y saneamiento.

La SGCAN en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) están apoyando a los países en la preparación de planes nacionales para la gestión integral de los recursos hídricos en cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio. En ese sentido, se ha realizado un taller regional en Ecuador y dos talleres nacionales en Colombia y

Perú. Del mismo modo y paralelamente, se ha dado inicio a la formulación de la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, mediante la realización de un taller de expertos en Perú, cuyos resultados serán presentados en la próxima reunión de las autoridades ambientales.

## Ejes transversales de la Agenda Ambiental Andina

En el eje de Educación Ambiental, la SGCAN junto al Convenio Andrés Bello, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la UNESCO y el PNUMA, está apoyando al desarrollo del Plan Andino Amazónico de Educación y Comunicación Ambiental (PANACEA). También se realizó en diciembre de 2006 un taller con jóvenes, periodistas y comunicadores de medio ambiente de la subregión. En el eje de Producción y Consumo Sostenible, la SGCAN está apoyando a los países andinos en la elaboración de políticas y proyectos piloto de producción limpia.

## Prevención y atención de desastres

Frente a la frecuencia y magnitud de los desastres naturales en la Subregión y sus graves efectos en vidas humanas, costos económicos y fuertes retrocesos en el desarrollo humano de amplias comunidades de los territorios de la Comunidad Andina, los Países Miembros han decidido impulsar una estrategia coordinada para la promoción y desarrollo de políticas de prevención, mitigación y atención de desastres, así como de tareas de rehabilitación, reconstrucción, cooperación, asistencia mutua, e intercambio de experiencias en la materia. Se propende por el fortalecimiento de las capacidades internas para reducir la vulnerabilidad frente a este tipo de amenazas<sup>1</sup>.

En atención a ello, los Países Miembros de la Comunidad Andina, han conformado el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)<sup>2</sup> y a través de él han decidido impulsar una estrategia coordinada<sup>3</sup> para la promoción y desarrollo de políticas de prevención, mitigación y atención de desastres, así como de tareas de rehabilitación, reconstrucción, cooperación, asistencia mutua, e intercambio de experiencias en la materia.

Por otra parte, en el año 2005 se dio inicio al proyecto Unión Europea-Comunidad Andina "Prevención de Desastres en la Comunidad Andina" (PREDECAN), cuyas actividades se desarrollan actualmente en cinco áreas de trabajo<sup>4</sup>: i) Fortalecimiento de sistemas y políticas nacionales y a nivel subregional; ii) Desarrollo de sistemas de Información, evaluación y monitoreo del riesgo; iii) Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación del territorio, sectorial y del desarrollo; iv) Impulso a la educación, capacitación y

sensibilización sobre gestión del riesgo; y v) Proyectos piloto para fortalecer la participación en la gestión local del riesgo.

En esta línea de acción, en el marco de las actividades del Proyecto CAN-UE: "Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina" (PREDECAN)<sup>5</sup> se han realizado acciones de apoyo técnico y financiero tendientes a fortalecer a las entidades nacionales y de carácter Subregional en temáticas como: formulación de políticas, sistemas de información, planificación e inversión pública, educación y comunicación asociadas a la prevención de desastres en los países de la Subregión Andina, aportando con ello a la reducción de la vulnerabilidad ante peligros de origen natural en los Países Miembros.

Finalmente, se han llevado a cabo con el apoyo del Proyecto<sup>33</sup> talleres / eventos de concertación y producción - discusión de documentos, instrumentos de política y/o de capacitación. Se ha apoyado el proceso de elaboración de las Agendas Estratégicas sobre Gestión del Riesgo en cada país, las que priorizan las acciones concertadas que se deberían implementar en los próximos 5 años. De manera concertada se ha definido el diseño y los lineamientos generales para la construcción del Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD) previsto en la Estrategia Andina de Prevención y Atención de Desastres. ■

<sup>1</sup> Acta de la Quinta Reunión del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).

<sup>2</sup> Decisión 529: Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).

<sup>3</sup> Decisión 591: Estrategia Andina Para La Prevención y Atención de Desastres.

<sup>4</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina, Estado de la Integración Andina. Op. Cit. pp. 34.

<sup>5</sup> Decisión 555: Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ASR.B7.3100.99.313, "Apoyo a la Preparación y Prevención de Desastres en la Comunidad Andina".

# SOBRE LA VALORACIÓN ECONÓMICA AMBIENTAL

Erik Carrera Luján  
Experto del Grupo Técnico de Políticas Macroeconómicas  
Secretaría General de la Comunidad Andina

40

La búsqueda del desarrollo sostenible y el adecuado manejo ambiental es un reto que compete a todos los países en general y en particular a todas las ramas del conocimiento, pues constituye un problema de alcance global, de carácter intergeneracional.

Ante tal reto, la ciencia económica no ha quedado rezagada e intenta establecer métodos de valoración monetaria que permitan cuantificar el deterioro ambiental. El objetivo del procedimiento es precisamente valorar el medio ambiente a través de su "valor" como bien público. Dicho valor se medirá, en principio, por la voluntad de los ciudadanos de pagar por él. Se trata de encontrar qué es lo que la gente realmente desea antes que simplemente ignorar sus preferencias.

Sin embargo, encontrar lo que la gente quiere en relación con su medio ambiente no es fácil, ya que en términos económicos no existe un mercado -el espacio de cohesión de la sociedad de libre cambio- para bienes ambientales. Como se ha dicho, el medio ambiente es un bien público, el cual está libre y disponible para todos.

Como mencionan Glave y Pizarro (2001), desde una perspectiva económica los bienes y servicios ambientales no sólo son considerados como bienes

públicos sino también como bienes que se caracterizan por ser de libre acceso y que en su mayoría experimentan de algún tipo de externalidad. Esto hace que el mercado no sea un buen guía para determinar el nivel adecuado de precios y cantidades que les asigna la sociedad, por lo que dichas "fallas" en el sistema crean la necesidad de establecer medidas alternativas de valoración económica.

Así surge, el concepto pionero de Valoración Económico Total (VET) propuesto por Krutilla (1967), definido como la suma de los valores de uso y no uso, que se resumen en la siguiente tabla:

Categorías del Valor Económico atribuible a recursos naturales				
Valor de Uso			Valor de No Uso	
Uso Directo	Uso Indirecto	Valor de opción	Valor de Legado	Valor de Existencia
Productos directamente consumibles.	Beneficios derivados de funciones eco sistémicas	Valores futuros directos e indirectos	Valores de uso y no uso del legado ambiental	Valor de conocer que todavía existe un componente del medio ambiente.
Alimento, biomasa, recreación, salud, etc.	Control de clima, de suelos, reciclaje, de nutrientes, etc.	Bioprospección, conservación de habitats, etc	Prevención de habitats, de cambios, irreversibles, etc	Hábitat, especies, genes, ecosistemas, etc.

Fuente: Pearce, D. Y Moran D. 1994. The economic Value of Biodiversity. UICN, Londres.

El valor de uso se deriva de la utilización real de los recursos naturales. Se caracteriza por establecer una relación directa de causalidad con el bienestar del individuo, es decir, cualquier cambio en materia de calidad y cantidad de los recursos naturales repercute directamente sobre las personas que interactúan alrededor de dichos recursos.

El valor de no uso se deriva de la sola existencia de ámbitos o escenarios naturales y de sus respectivos atributos, lo que no necesariamente implica la utilización o incluso la opción de utilizarlos. Es claro que no se establece una interacción entre los individuos y su medio ambiente, por lo que su valoración no puede surgir de una asignación por parte de aquellos. Se plantea que el valor de no uso, si bien no está relacionado con los individuos, es un valor que se capta, proyecta efectos y es expresable a través de las preferencias de éstos.

Por otro lado, Jacobs (1991) ha desarrollado dos amplios enfoques para medir lo que la gente estaría dispuesta a pagar por el medio ambiente, en el supuesto de existencia de un mercado "ambiental".

## El enfoque de "preferencias reveladas"

Se analiza el comportamiento del consumidor con respecto a los bienes asociados con el medio ambiente. El valor de éste último es deducido de dichos bienes. El enfoque de "preferencias reveladas" descansa sobre una proposición simple: el precio de un bien está relacionado con las características ambientales de su entorno más próximo. Por ejemplo, el caso de una vivienda con características como la calidad del aire, nivel de ruido y vista panorámica que la rodea. El análisis comienza a partir del ejemplo de dos casas de un similar tamaño, antigüedad y locación pero que difieren en las características ya mencionadas. La valoración consiste en aislar el valor que el comprador de la casa pone sobre las características ambientales.

## El enfoque de "preferencias hipotéticas"

Según este enfoque, los consumidores expresan su valoración ambiental directamente, pero no en situaciones reales. Existen dos métodos: la valoración contingente y el de preferencias indicadas. El primero responde a la pregunta de cuánto estaría dispuesta a pagar la gente para asegurar un mejoramiento ambiental de un hábitat determinado o no sufrir la pérdida de éste. Dicha pregunta podría ser formulada de forma contraria, es decir, cuánto es lo mínimo de dinero que aceptaría en compensación por la pérdida de dicho hábitat. El segundo método es un poco más complejo pero es utilizado con mayor frecuencia. Se describen varias situaciones alternativas cada una con diferentes combinaciones de atributos. Así, por ejemplo, se ofrecen diferentes opciones de transporte a los consumidores, que involucran la longitud del viaje, el grado

de confort, el tiempo de espera, precios e impacto ambiental. Los consumidores son consultados y encargados de establecer un rango entre las alternativas. Con ello es posible descubrir el precio que están dispuestos a pagar por un impacto ambiental dado (o algún otro atributo).

## Análisis Costo-Beneficio de estudios de Impacto Ambiental

Otro método empleado por los economistas es el de análisis costo-beneficio de los estudios de impacto ambiental. Un análisis de impacto ambiental es esencialmente la identificación y el estudio de todas las repercusiones ambientales significativas que derivan de adoptar determinado tipo de política. Puede ser llevado a cabo en el ámbito social, público o privado, industrial o doméstico, local o nacional.

Muchos países tienen leyes que requieren un análisis de impacto ambiental cuando se consideran sobre todo programas y proyectos públicos de distinta índole. Lo que se debe resaltar es que dicho análisis como éste no sólo involucra apreciar los efectos sobre las relaciones ecológicas, sino también sobre las relaciones económicas.

Un análisis costo-beneficio<sup>3</sup> se convierte en un instrumento de ayuda para tomar decisiones públicas, hechas desde un punto de vista de la sociedad en general antes que del de una persona o firma. Es usualmente utilizado para definir políticas o programas públicos que salvaguarden los intereses ambientales de la sociedad.

En resumen, es la principal herramienta para la evaluación económica de proyectos públicos destinados al manejo de los recursos naturales, tales como la irrigación, oferta de energía eléctrica, reforestación, explotación de petróleo, etc. Sin embargo, su integración en la evaluación de proyectos públicos sobre el control de la contaminación ambiental está aún poco difundida.

Un análisis general de costo beneficio involucra, en suma, medir y comparar todos los beneficios y todos los costos de un particular proyecto o programa público. Esencialmente se siguen cuatro pasos:

1. Se especifica claramente el proyecto o programa
2. Se describen cuantitativamente los insumos y productos del proyecto.
3. Se estimar el costo social y beneficios de estos insumos y productos.
4. Se comparan estos beneficios con los costos globales

El primer paso involucra la especificación de los principales elementos del proyecto: localización, duración, grupos involucrados, conexiones con otros programas, etc.

Existen dos principales tipos de programas públicos ambientales para el cual el análisis de costo beneficio es aplicable:

<sup>1</sup> Pearce D. y Tuner K, 1990

<sup>2</sup> Perace D. y Morán D, 1994

<sup>3</sup> Field, Barry C. Environmental Economics- an introduction. Mc Graw-Hill, 1994.

- **Proyectos físicos que involucran producción pública directa:** plantas de tratamiento de desperdicios, proyectos de restauración de playas, mejoramiento de hábitat de especies, compra de tierras para la preservación, entre otros.
- **Programas regulatorios que están dirigidos a la promulgación de leyes y regulaciones a favor del medio ambiente:** estándares de control de la contaminación, elección tecnológica, restricciones sobre el desarrollo de la tierra, etc.

El siguiente paso es determinar los flujos relevantes de insumos y productos; lo primero que se debe determinar es la relevancia del tiempo en la especificación de los mismos. Por ello es relevante tener un buen entendimiento de las futuras estructuras del crecimiento, de los ratios de cambio tecnológico y los posibles cambios en las preferencias de los consumidores.

El tercer paso es poner valores sobre los flujos de insumos y resultados, es decir, medir costos y beneficios en términos monetarios. En consecuencia, es necesario una métrica dentro de la cual traducir todos los impactos de un proyecto en orden de hacerlos comparables entre ellos mismos o con otro tipo de actividades públicas

Finalmente, se comparan beneficios y costos. Una manera de hacerlo es restando los costos del beneficio para así obtener un beneficio neto. Otro criterio es analizar el ratio beneficio-costos. Este mostrará que beneficios que el proyecto producirá por cada unidad monetaria de costo.

Si bien el análisis costo-beneficio forma parte importante del análisis de impacto ambiental, su aplicación en los países en desarrollo aún es incipiente ya que no existe respaldo en un marco legal debidamente constituido y enfocado a la conservación de los recursos naturales.

## Limitaciones de la valoración monetaria

Las críticas a la valoración monetaria de los ecosistemas caen en dos categorías. Una primera se refiere a lo meramente técnico, es decir, puede ser aceptado que existe un valor monetario, pero el problema radica que deben aplicarse en perspectiva de su determinación.

Parece razonable suponer que las características ambientales generan una diferencia en los precios de las casas y que, por ejemplo, un grupo de gente pague por visitar un lugar de recreo limpio refleja al menos una valoración mínima. Después de todo, es un comportamiento real el que está siendo analizado con la existencia de un gasto monetario. Aún así, si en la práctica no es recomendable confiar a priori en los resultados obtenidos el tema de las preferencias reveladas es, al menos, significativo en concepción.

Es diferente el enfoque de las preferencias hipotéticas, pues estas se definen en base a situaciones ficticias.

Ante esta situación los investigadores han intentado identificar y erradicar los diferentes tipos de "sesgos" en la valoración

monetaria. Entre ellos se destaca el "sesgo estratégico", por el cual un individuo sabe que es bueno para todos cuidar el medio ambiente y por ello no paga al presumir que los demás si lo harán (caso del free rider).

Otro tipo de sesgo es el llamado "sesgo de la norma social", por el cual la gente cree que es socialmente responsable preocuparse por el medio ambiente y por ello finge una gran voluntad de pagar por ese objetivo.

A ello se suma la imposibilidad de establecer otros valores intrínsecos que pueden tener los recursos naturales, que son propios de sus funciones primarias y que van más allá del Valor Económico Total (VET), como por ejemplo el valor que cumplen para asegurar la subsistencia de especies animales y vegetales.

## La insuficiencia del Sistema de Cuentas Nacionales

Se ha mencionado la incapacidad del mercado para establecer el verdadero aporte de los recursos naturales, ya que éstos no se transan en un ámbito mercantil. Al problema de la valoración económica de los ecosistemas y las diferentes metodologías que existen para cuantificarla se suma la imposibilidad de incorporar el capital "natural" al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de los países. Como se sabe, el SCN constituye el marco analítico en el cual se consolidan los principales agregados macroeconómicos, es decir, la producción, la inversión, el gasto, el consumo, etc., variables que están sujetas a un seguimiento y evaluación constantes.

Sin embargo, la incorporación de los recursos naturales a la contabilidad de los países es extremadamente compleja y suscita muchas limitaciones metodológicas. Así la deforestación de los bosques para usos agrícolas o para la industria maderera se contabiliza como un aumento de la producción y, por ende, como un mejor indicador de crecimiento que contrasta con la explotación y agotamiento de dichos recursos, lo que debería contabilizarse como depreciación del capital natural.

De la misma forma la producción de materias primas, especialmente la explotación minera de la que dependen la mayoría de los países andinos por ejemplo, contribuye a aumentar la producción pero al mismo tiempo generan externalidades negativas que no sólo perjudican al medio ambiente próximo y a sus habitantes, sino también que, en el largo plazo, pueden ser causantes de la desaparición de otras actividades económicas, como la agricultura o la ganadería.

La necesidad de desarrollar un sistema de contabilidad que integre y proporcione una descripción detallada de la relación que existe entre el medio ambiente y la economía de manera gradual y coherente, hizo que Naciones Unidas implemente el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI):

- El SCAEI busca clasificar las actividades ambientales en el marco de las cuentas nacionales. Permite establecer relaciones entre flujos económicos y flujos expresados en unidades físicas. Por ejemplo, en el manejo de gastos e impuestos de protección al medio ambiente.

- A través de cuentas físicas el SCAEI considera stocks y flujos tanto en términos monetarios como físicos, y su punto de partida es la descripción de los flujos físicos dentro de y entre las esferas económica y ambiental. Los flujos físicos se contabilizan en unidades de cantidad, los cuales deben ser pertinentes con las características físicas del flujo en consideración .
- Las cuentas de recursos naturales describen el estado cuantitativo y cualitativo del patrimonio natural y las transformaciones que experimenta por causas naturales u ocasionadas por actividades humanas. El inconveniente aquí es cómo valorar en términos cuantitativos los elementos del patrimonio natural.
- El enfoque Integrado establece, finalmente, una base estadística y contable, coherente con la implementación de las nuevas estrategias para el desarrollo sostenible. Así, se trata de incluir al patrimonio natural bajo un doble aspecto: los recursos que se pueden obtener de él y las funciones ambientales que desempeña. El objetivo es que se puedan medir en el PBI o en otros agregados el empleo de los recursos naturales para fines de producción y consumo, además de los impactos producidos en el medio ambiente como consecuencia de realizar dichas actividades.

Por lo dicho anteriormente se evidencia que existe la voluntad de integrar la problemática ambiental a un ámbito cuantitativo que sea mensurable y sujeto a una evaluación constante. Sin embargo, existen restricciones de disposición y organización de la información con la que se cuenta, así como limitaciones en términos de costos y recursos financieros para realizar dicha tarea.

El tema de la valoración económica del medio ambiente es bastante complejo aún, ya que implica no sólo evaluar los costos generados por los efectos de la degradación ambiental que afecta la cantidad y calidad de los recursos naturales, sino también atribuirle un valor monetario que permita evaluarlo en el presente y en el futuro.

Su inclusión en la agenda de corto plazo de los países andinos es de suma importancia, ya que constituye un avance en lo que respecta a las estrategias de desarrollo sostenible que en líneas generales busca conciliar la satisfacción de las necesidades humanas con el mantenimiento a largo plazo del medio ambiente. ■

## Referencias Bibliográficas

- Glave, Manuel y Rodrigo Pizarro. Editores. (2001). "Valoración Económica de la Diversidad Biológica y servicios Ambientales en el Perú".
- Jacobs, M. (1991) "Green Economic Environment Sustainable Developments and the politics of the future". London.
- Krutilla, John. (1967). "Conservation reconsidered", en American Economic Review, 57(4).
- Pearce, David W. y D. Morán (1994). "The Economic Value of Diversity". UICN. Londres.
- Pearce, David W y R. Kerry Turner (1990). "Economics of Natural Resources and the Environment". The Johns Hopkins University Press, Maryland.

<sup>4</sup> Farid Isa, Marcelo Ortúzar, Rayén Quiroga. Cuentas ambientales: conceptos, metodologías y Avances en los países de América Latina y el Caribe. División de estadísticas y proyecciones sociales. CEPAL. Santiago de Chile. 2006.

<sup>5</sup> Alfageme, A. Importancia de la Valoración Económica de los Recursos Naturales. Introducción. Lima. BCRP. 2006.

## MIGRACIONES Y REMESAS EN LA SUBREGIÓN ANDINA

Grupo de Negociaciones sobre Servicios  
Coordinación de Negociaciones sobre Servicios

La escasez de un empleo adecuado y las deficientes condiciones de vida en los países subdesarrollados han intensificado el fenómeno de la migración internacional. Las personas se desplazan hacia los países desarrollados dejando atrás su lugar de origen en busca de mejores oportunidades de empleo y salarios. Este fenómeno repercute no sólo en los mercados laborales de los países receptores, sino que también tiene efectos sobre los países de origen a través del envío de remesas. En la subregión andina, los flujos migratorios se han intensificado sobremanera, evidenciando condiciones económicas y sociales que provocan la inexorable fuga de capital humano.

### Migraciones

La migración es un fenómeno muy complejo que ha estado presente desde el comienzo de la vida humana. Es tan propio del ser humano que en todo el mundo se han observado movimientos migratorios de relevancia.

La migración<sup>41</sup> es el movimiento que realizan las personas de una población y que implica un cambio de localidad de su residencia habitual en un intervalo de tiempo determinado.

Para ello debe ocurrir que el migrante cruce las fronteras o límites de una región geográfica.

Existen dos tipos de migración dependiendo del tipo de límites que se cruzan: la Migración internacional (cruce de las fronteras de un país), y la Migración interna (cruce de fronteras de las diferentes áreas administrativas de un país).

En tiempos remotos, el movimiento poblacional tomó forma de dispersiones sin objetivo definido, ante la incapacidad de hacer frente a los fenómenos naturales.

En la actualidad, son diferentes las causas que originan los movimientos migratorios modificándose y adaptándose a las necesidades actuales del ser humano. Entre otras, la revolución industrial, el proceso de urbanización, las guerras, las privaciones de derechos humanos y la pobreza.

Por tanto, se puede afirmar que la migración internacional no es un fenómeno exclusivamente económico y que tiene consecuencias sociales, socioculturales y económicas. Dicho fenómeno implica la exportación e importación de mano de obra, que trae como consecuencia un aumento del número de consumidores, escasez de empleos, aumento del número de

<sup>41</sup> Terminología básica en el estudio de la migración:

**Migrante**, persona que traslada su residencia habitual de un lugar a otro, cumpliendo con los términos básicos de la definición de migración.

**Emigrante**, persona migrante que es referida con respecto a su lugar de residencia anterior.

**Inmigrante**, persona migrante que es referida de acuerdo con su lugar de residencia actual.

**Migración neta o saldo migratorio**, corresponde a la diferencia entre inmigrantes y emigrantes.

**Migración bruta**, es la suma de entradas y salidas con carácter migratorio de una población. Corresponde a la magnitud total de movimientos espaciales de orden migratorio que ocurren en una localidad.

**Zona de atracción**, es aquella localidad donde la migración neta es positiva. El número de inmigrantes supera al de emigrantes.

**Zona de expulsión**, es aquella localidad donde la migración neta es negativa. El número de inmigrantes es inferior al de emigrantes.

**Lugar de origen**, Lugar de residencia anterior del migrante.

**Lugar de destino**, Lugar de residencia actual del migrante.

personas que se benefician con los servicios del Estado y otras problemáticas de índole económica y política.

## Aproximación Teórica

Los primeros modelos teóricos trataron de explicar las causas de la migración estando presente, en mayor o menor medida, el enfoque económico del problema. Ernest-George Ravenstein<sup>42</sup>, considerado el padre del pensamiento moderno sobre las migraciones, privilegiaba las razones económicas como causa fundamental de la migración.

Partiendo de la explicación neoclásica y desde una perspectiva macroeconómica, autores como Feiy Ranis (1961) y Todaro (1976) argumentaron que los principales determinantes de los flujos migratorios recaen en las interacciones de oferta y demanda de los mercados laborales y particularmente de los diferenciales de salarios reales, es decir, el salario real que el emigrante espera recibir en el país receptor es comparativamente mayor al que recibiría si se quedara a trabajar en su país de origen lo que lo incentiva a tomar la decisión de migrar. Aquí intervienen otros factores como la dotación de mano de obra y capital, tanto del país receptor como del país de origen.

Bajo una perspectiva microeconómica autores como Sjaastad (1962) y Todaro (1976) incluyen modelos basados en la teoría de la elección racional donde el individuo decide racionalmente buscando maximizar su utilidad. Bajo éstos supuestos el individuo decide si migra o no en función de los retornos a obtener, que a su vez dependen de los salarios y precios, tanto del país de origen como del país receptor, además de los costos monetarios en el que incurriría el potencial emigrante. Asimismo, los salarios se deciden en función del nivel de educación y experiencia laboral de los individuos.

Desde otro punto de vista los potenciales emigrantes encuentran motivos para viajar en función del ciclo económico de los países, es decir, un país en fase expansiva es más atractivo como destino para los potenciales migrantes ya que les podría asegurar no sólo mejores salarios reales sino también una mejor provisión de servicios de salud y educación, y por ende, mejores condiciones de vida para él y su familia.

La desigual distribución de ingresos en un determinado país también ha dado lugar a teorías que explican la migración. Stark y Bloom (1985) sostienen la existencia de "privaciones relativas" a las que están expuestas las familias cuando se comparan con familias de mayores ingresos lo que genera incentivos para emigrar y mejorar su status de vida.

Un enfoque más actualizado es el de Portes y Sassen (2003) que supone a la globalización y una de sus mayores consecuencias, la universalización del capitalismo, como generadora de una creciente movilidad laboral en busca de mayores retornos en torno a lo que los autores describen como "ciudades globales" caracterizadas por el desarrollo de actividades financieras, de servicios y de producción de tecnología la cual requiere de mano de obra barata proveniente de ciudades periféricas.

Cabe resaltar que las presiones y costes de la migración están profundamente influenciados por las leyes vigentes en los países de destino, y que durante los últimos años las leyes que se ocupan de los migrantes han cambiado fundamentalmente en casi todos los países desarrollados de destino.

Latinoamérica no es una región ajena al fenómeno de la migración internacional. En el período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, la inmigración de ultramar fue bastante intensa, aunque fluctuante, y ejerció una decisiva incidencia cuantitativa y cualitativa, en la configuración de varias sociedades de la región, especialmente en los países de la vertiente atlántica, que poseían condiciones favorables para la inserción social y económica de personas migrantes que, en su mayoría, venían del sur de Europa.

La pérdida del carácter atractivo de América Latina para ciudadanos de otras regiones es palpable en la segunda mitad del siglo XX. Los movimientos migratorios dentro de la región, facilitados por la vecindad geográfica, idiomas y culturas semejantes, encuentran su destino preferente en aquellos países cuyas estructuras productivas son más favorables para la generación de empleos y que, por lo común, detentan mayores grados de equidad social.

En el conjunto de la emigración intraregional alrededor de 1990, los colombianos registraron la mayor magnitud absoluta: algo más de 600 mil emigrantes fueron empadronados en los censos de otros países latinoamericanos (90% en Venezuela). Por ese entonces, los emigrantes chilenos y paraguayos, con un total cercano a los 280 mil (más de las tres cuartas partes de ellos censados en Argentina), compartían el segundo lugar entre los emigrantes intralatinamericanos.

Otra característica de los movimientos poblacionales que adquirió un papel protagónico en la últimas décadas fue la emigración de latinoamericanos hacia fuera de la región. Los destinos de esta emigración son diversos: Australia, diversos países de Europa y Asia, Estados Unidos en su mayoría y, en menor medida a Canadá.

El stock de latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos se duplicó entre 1980 y 1990, alcanzando un total cercano a 8.4 millones de personas, que representaban un 43% del total de la población extranjera censada en dicho país en 1990. Algo más de la mitad de esos 8.4 millones de personas procedían de México y una cuarta parte del Caribe (principalmente, de Cuba, Jamaica y República Dominicana); el cuarto restante se distribuía en porciones similares de centroamericanos y sudamericanos.

## Integración regional y migraciones

Existen dos tipos de acuerdos de integración regional: los acuerdos de "tipo A" y los del "tipo B". Los primeros corresponden esencialmente a los acuerdos preferenciales de mercado, llamados también de libre comercio. Los segundos, se concretan en acuerdos subregionales, como el de la

<sup>42</sup> Planteó en su teoría que las leyes opresivas, los altos impuestos, un clima poco atractivo y desagradables condiciones sociales han producido y aún producen corrientes de migración, pero ninguna puede compararse con las que se producen del deseo inherente en la mayoría de los hombres por mejorar sus condiciones materiales de vida.

Comunidad Andina (CAN), MERCOSUR, entre otros. Los acuerdos tipo A no incluyen el tema migratorio, en tanto que los tipo B si se proponen hacerlo. Los acuerdos tipo B abordan el tema de las migraciones internacionales entre los países miembros, porque se plantean, a largo plazo, la libre movilidad del factor trabajo inherente a la constitución de los mercados comunes. También exploran modalidades de integración profunda que incluyen la convergencia de las políticas públicas, y por lo tanto, de las políticas sociales requeridas para efectivizar la libre movilidad de las personas.

El ordenamiento jurídico vigente en la Comunidad Andina, en materia migratoria, es el siguiente:

- **Decisión 501-Zonas de Integración Fronteriza (ZIF):**  
Referida a los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la CAN para los cuales se adoptan políticas en diferentes dimensiones: desarrollo social, económico, sostenibilidad ambiental, y en la promoción del libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios.
- **Decisión 502-Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF):**  
Busca implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control del tráfico que se canaliza en dos direcciones en los pasos de frontera, evitando la duplicidad de trámites y registros de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carreteras de los Países Miembros. Además de ello busca contar con estadísticas oportunas y confiables, incluyendo la información al público sobre normas de la CAN mediante la publicación de guías y manuales.
- **Decisión 503. Reconocimiento de documentos nacionales de identidad:**  
Los Nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquier otro país miembro, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los

documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor sin el requisito de visa consular.

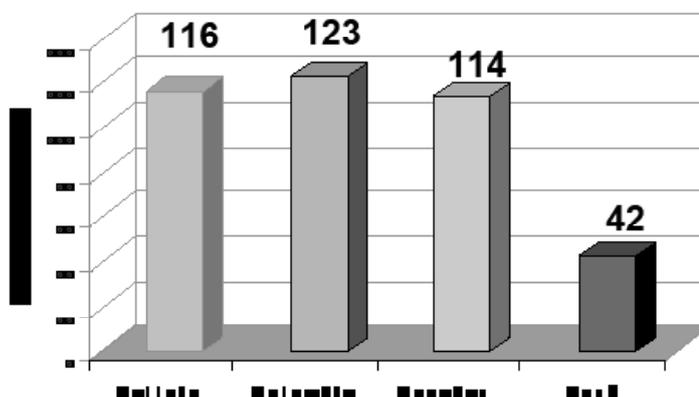
- **Decisión 504. Creación del Pasaporte Andino:**  
Establece la creación del Pasaporte Andino, el mismo que entrará en vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2007<sup>43</sup>.
- **Decisión 526. Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros:**  
Sobre la instalación de "Ventanillas especiales de Entrada en Aeropuertos" para nacionales y para extranjeros residentes en los Países Miembros de la Comunidad Andina.
- **Decisión 545. Instrumento Andino de Migración Labora:**  
Tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan, de manera progresiva y gradual, la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia.
- **Decisión 548. Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios:**  
Cuyo objetivo es establecer un mecanismo de cooperación en materia de asistencia, protección consular y asuntos migratorios, en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los Países Miembros de la Comunidad Andina que por diverso motivo se encuentren fuera de su país de origen.

## Migración internacional en los Países Miembros de la CAN

La migración internacional en los Países Miembros de la Comunidad Andina evidencia carencia de cifras, ya que los Censos Nacionales en los países de la CAN no recogen información de emigrantes internacionales. Asimismo, la información relativa a flujos migratorios de entradas y salidas internacionales es irregular, a pesar del esfuerzo metodológico realizados por los países andinos.

Como resultado de esta problemática, se tiene información estadística incompleta sobre migración internacional y en muchos casos sobrestimada, careciéndose de series históricas y datos estructurales para efectuar análisis y proyecciones; más aún, si se trata de comparar las tendencias entre los Países Miembros. Sin embargo, se muestran a continuación algunas tablas para evidenciar de alguna manera la tendencia de la migración internacional en cada uno los países de la CAN.

Comunidad Andina: Stock de migrantes (2005)



<sup>43</sup> Decisión 655, que modifica el plazo de la Decisión 625, que modifica el plazo de la entrada en vigencia del Pasaporte Andino, establecido por la Decisión 504.

## Colombianos en el exterior, según información censal de 1970, 1980, 1990 y 2000

	1970	1980	1990	2000
Venezuela	177,973	494,494	528,893	608,691
Estados Unidos	63,538	143,508	286,124	509,872
España	1,802			174,405
Ecuador		39,443	37,553	51,556
Panamá	12,128	12,583	13,644	21,080
México	1,133	2,778	4,964	6,639
Costa Rica	1,014	1,678		5,898
Australia			2,113	4,529
Chile	800	1,069	1,666	4,312
Otros Países	5,453	14,819	18,945	5,526
<b>Total</b>	<b>263,841</b>	<b>710,372</b>	<b>893,902</b>	<b>1,392,508</b>

Fuente: DANE. Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales en Estadísticas de Migración.  
10 - 12 de agosto de 2005.

## 2004: Peruanos Residentes en el Exterior

País	Residentes en el Exterior	(%)
Total	1'734,859	100,0
Estados Unidos	967,300	55,8
Argentina	135,119	7,8
Venezuela	119,305	6,9
España	117,548	6,8
Italia	86,500	5,0
Chile	85,290	4,9
Bolivia	69,758	4,0
Japón	63,052	3,6
Canadá	21,241	1,2
Otros Países	69,746	4,0

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Elaboración: INEI.

## Remesas

Una de las consecuencias importantes de los procesos migratorios internacionales es la aparición del fenómeno de las remesas. Las remesas son las transferencias monetarias enviadas por los migrantes hacia sus países de origen.

## Aproximación teórica

La teoría sobre el tema nos brinda algunas posibles explicaciones por las cuales los emigrantes transfieren remesas a sus familiares. Según Lucas y Stark (1985)<sup>44</sup>, existirían tres razones al respecto.

Bajo la hipótesis altruista, el emigrante obtiene utilidad del bienestar de la familia que dejó en casa. Según los autores, las remesas, en este caso, tienden a decrecer en el tiempo debido al debilitamiento de los lazos familiares o a la posibilidad de que el emigrante planea quedarse en el extranjero llevando consigo a toda su familia.

En contraste, puede suceder que los emigrantes retornen a casa con capital lo que acrecentaría el flujo de remesas.

Una segunda hipótesis presenta una explicación egoísta. Los emigrantes evalúan tres opciones:

- Aspiran a obtener una herencia de sus padres a partir de la riqueza familiar formada con el envío de remesas.
- Hacen que su familia administre sus activos en el lugar de origen durante el periodo de emigración, actuando como un agente en el cual se confía.
- Tienen la intención de retornar a casa, por lo que destinan las remesas a la inversión.

Finalmente, la tercera hipótesis entiende a las remesas como parte de un acuerdo mutuamente contractual e intertemporal entre el emigrante y su hogar. El reembolso de la inversión inicial de la familia en el emigrante, aparece una vez que éste se haya establecido en su lugar de destino. Así, resulta una estrategia conveniente mandar a algunos miembros de la familia al extranjero para que puedan actuar como sostén del hogar en épocas desfavorables, mientras que para el emigrante tener a la familia en la casa actúa como un seguro durante malas épocas en el extranjero. En este caso, las remesas no necesariamente tienden a decrecer en el tiempo.

## Algunas estadísticas sobre remesas

Las estadísticas sobre remesas también son escasas y difieren según las fuentes de información, sobre todo por la informalidad que está detrás de estos movimientos.

En el año 2006, la evolución del flujo de las remesas recibidas del exterior por los Países Miembros de la Comunidad Andina alcanzó el valor de US\$ 9 200 millones, cifra que representa un crecimiento de 22,5% con respecto al año anterior. Como se observa en el Gráfico No. 1, dichas transferencias han experimentado una tendencia

<sup>44</sup> Lucas, Robert y Oded Stark. "Motivations to remit: evidence from Botswana". EN: Rev. The Journal of Political Economy. Vol. 93. N.5. Octubre de 1985. p. 901-918.

creciente que se ha ido pronunciando a partir del año 2003. Según la información disponible, Colombia es el país con mayores remesas recibidas de fuente internacional (US\$ 3 890 millones en 2006). Le siguen, en orden de importancia, Ecuador (US\$ 2 916 millones), Perú (US\$ 1 825 millones) y Bolivia (US\$ 569 millones).

Al comparar estas cifras con las de algunos países de América Latina (ver Gráfico No. 2), se observa que, si bien dos de los países andinos (Colombia y Ecuador) han superado el monto promedio de remesas recibidas por los países de América Latina, aún distan mucho del valor alcanzado por México que, para el año 2004, recibió US\$ 18 143 millones por concepto de dichas transferencias.

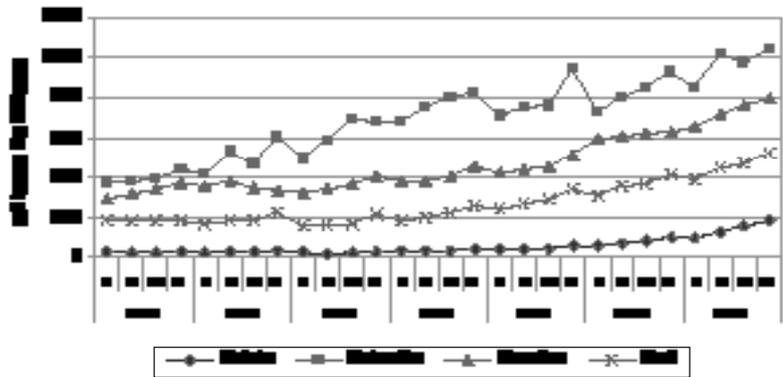
No obstante estas cifras, la importancia de esta fuente de divisas para los países de la subregión es tal que ha llegado a representar el 85,3% del total de transferencias corrientes recibas por la Comunidad Andina en el año 2006. Más aún, en el caso de Ecuador esta participación alcanza el 95,6%.

El gráfico No. 4 muestra las remesas per cápita. Cada habitante de la subregión estaría recibiendo US\$ 93,7 proveniente de las remesas externas. Debe resaltarse la cifra correspondiente a Ecuador. Se evidencia que cada ecuatoriano se estaría beneficiando anualmente con US\$ 217,5 gracias a estas transferencias del exterior.

Asimismo, para los países andinos el valor de las remesas recibidas equivalió al 3,3% del PIB en el año 2006. Cabe resaltar las cifras para Bolivia, 5,6% del PIB, y para Ecuador, 7,1% del PIB para ese mismo año como se muestra en el gráfico No.5.

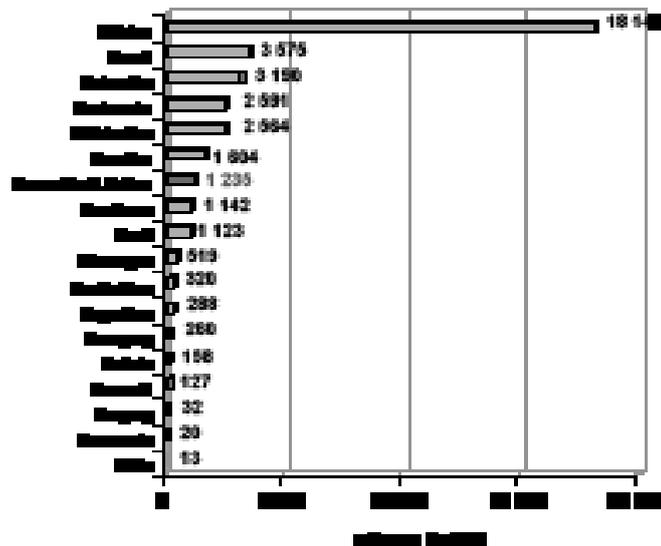
“La importancia de esta fuente de divisas para los países de la subregión es tal que ha llegado a representar el 85,3% del total de transferencias corrientes recibas por la Comunidad Andina en el año 2006.”

**Gráfico 1**  
**Comunidad Andina:**  
**Remesas recibidas del exterior**



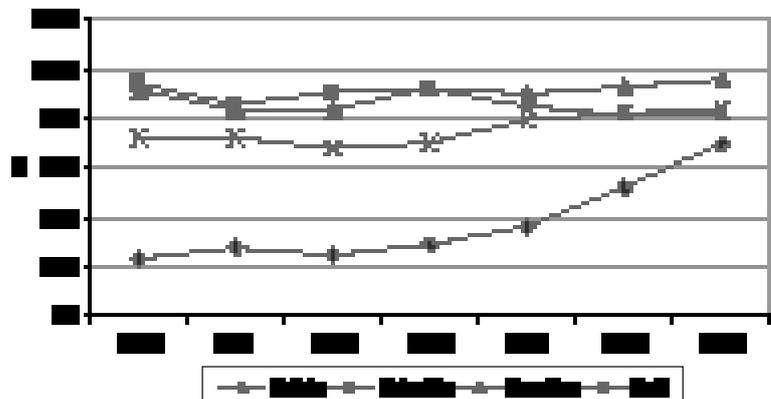
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, Proyecto Estadística.

**Gráfico 2**  
**Monto de remesas recibidas (2004)**



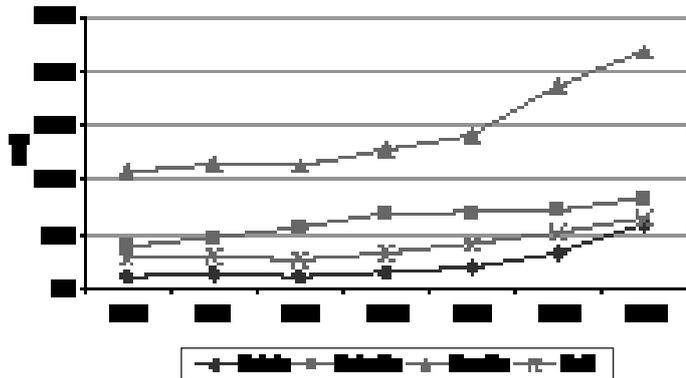
Fuente: Naciones Unidas.

**Gráfico 3**  
**Remesas como porcentaje**  
**Transferencias Corrientes**



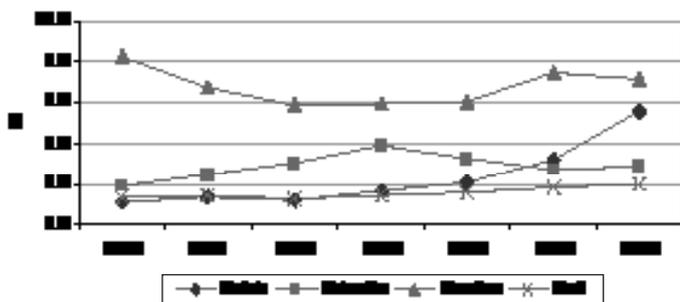
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, Proyecto Estadística.

**Gráfico 4**  
**Remesas por habitante**



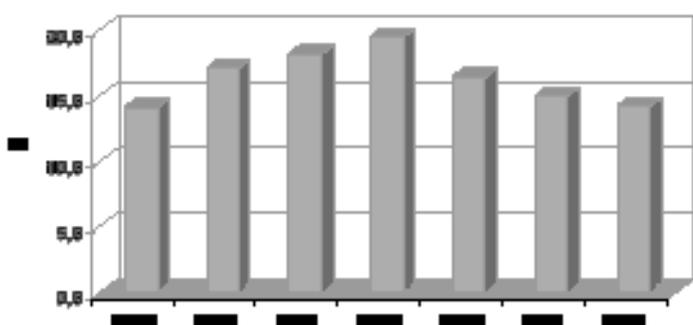
Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, Proyecto Estadística.

**Gráfico 5**  
**Remesas como porcentaje del PIB**



Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, Proyecto Estadística.

**Gráfico 6**  
**CAN: Remesas como porcentaje de Exportaciones**



Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, Proyecto Estadística.

Por su parte, si se analiza la importancia de estas transferencias en el valor de las exportaciones de bienes, como muestra el Gráfico No.6, se puede observar que la tendencia de este indicador ha sido decreciente para el caso de los Países Miembros debido a que el crecimiento de las ventas de bienes al extranjero han superado la evolución de las remesas recibidas.

Por lo expuesto anteriormente el tema de la influencia de las migraciones y de las remesas deben merecer una atención particular de los países anidno. ■

## Referencias Bibliográficas

- Ascencio, Fernando Lozano (2000). "Experiencias Internacionales en el envío y Uso de Remesas".
- Bob Sutcliffe. (1997) "Nacido en Otra Parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad".
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).(2001). "La migración Internacional y el Desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas".
- Donald F. Ferry y Steven R. Wilson Editores. "Remesas de inmigrantes Moneda de cambio económico y social". BID
- George Martine, Ralph Hakkert y José Miguel Guzmán. (2000): "Aspectos Sociales de la Migración Internacional". Equipo de Apoyo Técnico del FNUAP para América Latina y el Caribe.
- Orozco, Manuel. (2006). Inter-American Dialogue, Consideraciones conceptuales, Retos empíricos y soluciones para la Medición de Remesas. Informe presentado en el Seminario de Lanzamiento del Programa de Mejora de la Información y Procedimientos de los Bancos Centrales en el Área de Remesas. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). México, D.F. 13 y 14 de octubre del 2005
- Patrick A. Taran, Eduardo Genimi. (2003). "Globalización y Migraciones Laborales: Importancia de la Protección".
- Ranis, G., y Fei J. (1961) "A theory of Economic Development" American Economic Review.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN). (2005-2006). Documentos de Trabajo, de la I, II, y III Reuniones del Grupo de Expertos Gubernamentales en Estadísticas sobre Migraciones en la Comunidad Andina.
- SELA, CAF Las Remesas de Migrantes en América Latina y el Caribe.
- Sjaastad, Larry A. (1962). "The Costs and Returns of Human Migration", Journal of Political Economy, 70:80-93.
- Stark, O. y Bloom, D.E. (1985). "The new economics of labor migration". American Economic Review, 75(2), pp. 173-178.
- Todaro, Michael (1976). "Internal Migration in Developing Countries", Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

## DECLARACIÓN DE CARTAGENA: POR LA ESTADÍSTICA ANDINA

XXIII Reunión del Comité Andino de Estadística  
Cartagena de Indias, Colombia 27 de Junio de 2007

La Vigésima Tercera Reunión del Comité Andino de Estadística, reunida del 25 al 27 de junio de 2007 en la ciudad de Cartagena de Indias-República de Colombia, cuna del Pacto de Integración que lleva su nombre, y que tras cuarenta años muestra su plena vigencia y proyección, tal y como se ratificó en la declaración de Tarija, suscrita recientemente por los presidentes de los Países Miembros;

Vistos: los Informes de la Secretaría General y del Proyecto de Cooperación Unión Europea-Comunidad Andina, ANDESTAD;

### Y Considerando:

Que una de las estrategias para reducir las brechas entre países ricos y pobres, en plena era del conocimiento, es producir información básica, como bien público, puesta a disposición de gobiernos y Sociedad Civil, de manera oportuna lo que hace posible identificar soluciones apropiadas a los problemas de la Subregión;

Que el proceso de integración, tal y como lo consigna la "Declaración de Tarija", tiene como objetivo primordial "El vivir bien de nuestros pueblos y la armonía con la naturaleza" para lo cual es preciso una integración regional holística que incluya los aspectos sociales, culturales, ambientales y los económicos y comerciales;

Que es notoria y creciente la deuda en la información estadística sobre la caracterización de la situación de pobreza, analfabetismo, desigualdades sociales, desnutrición infantil y exclusión de una parte importante de la población actual y la futura y sobre sus condiciones de acceso a servicios de educación, salud, empleo, vivienda, tierra y los demás servicios básicos;

Que la destrucción del equilibrio ambiental y su más alarmante síntoma, el cambio climático, incide en forma preocupante sobre todos los segmentos de población altamente vulnerables;

Que los avances conceptuales, metodológicos y tecnológicos, así como la cooperación internacional, hacen posible acelerar los respectivos procesos de producción, análisis y difusión de información básica con garantía de calidad;

Que se considera de alta conveniencia acordar un "Plan Estratégico de Desarrollo Estadístico Andino 2008-2018";

### Declara:

La necesidad de saldar la deuda de información con los sectores sociales y el del medio ambiente, hasta lograr el equilibrio con la información sobre los sectores económicos.

Para ello, los países de la Comunidad se proponen los siguientes objetivos para el decenio 2008-2018.

# DECLARACIÓN DE CARTAGENA

- Diseñar y aplicar nuevos indicadores estadísticos para identificar riesgos de afectación de la población vulnerable ante la pobreza, la desnutrición infantil, el analfabetismo, la enfermedad o la segregación.
- Lograr la integración funcional en la producción de estadísticas básicas y derivadas para conseguir la mayor representatividad de las cuentas nacionales, y las estadísticas e indicadores sociales y medio ambientales.
- Favorecer el uso intensivo de los registros administrativos a cargo de todas las entidades que cumplan funciones públicas, para ampliar aceleradamente la capacidad de generar información básica a costos razonables.
- Utilizar intensivamente las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para generar en forma eficiente un mayor volumen de información estadística y cartográfica que resulte indispensable para decidir en materias sociales y ambientales.
- Conseguir la multiplicación gradual y constante de la inversión para mejorar la producción de la información básica mediante el fortalecimiento del presupuesto de las entidades encargadas de su producción.
- Fortalecer institucionalmente a los INE, mediante leyes y apropiaciones presupuestales suficientes para constituirse como entidades que conduzcan eficientemente la producción y difusión de la información básica.
- Intensificar las funciones y actividades del organismo estadístico de la Secretaría General de la Comunidad Andina con el fin de armonizar y hacer comparables las principales estadísticas de cada país de la Subregión.
- Crear procesos de evaluación y certificación de calidad de la información de los productos estadísticos y sus respectivas bases de datos para elevar la credibilidad y la certeza de las estadísticas oficiales de los Países Miembros.

## En Consecuencia:

Solicita a la Secretaría General de la Comunidad Andina elaborar un nuevo Programa Estratégico de las Estadísticas de la CAN para el periodo 2008-2018, en consulta con las autoridades productoras de estadísticas de los Países Miembros de la Comunidad.

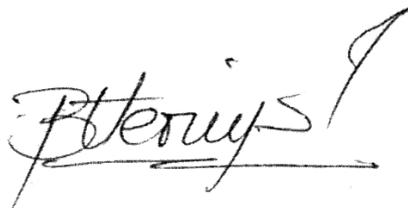
Demanda la continuidad del compromiso de los organismos oferentes de cooperación y apoyo financiero, como parte de la ayuda al desarrollo de los objetivos del "PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO ESTADISTICO ANDINO 2008-2018".



Johny Suxo Suxo  
Director  
INE BOLIVIA



Byron Villacis  
Director General  
INEC ECUADOR



Ernesto Rojas Morales  
Director  
DANE COLOMBIA



Renán Quispe Llanos  
Jefe  
INEI PERÚ

Cartagena de Indias, 27 de junio de 2007

## LEY DE ZIPF Y AGLOMERACION POBLACIONAL EVIDENCIA PARA BOLIVIA

Franz Sandoval  
Experto del Proyecto SG-ANDESTAD

52

El cumplimiento de la evidencia empírica conocida como Ley de Zipf de la población en diferentes países, ha sido frecuente. Esta Ley señala una relación de regularidad entre el tamaño de las aglomeraciones urbanas de una nación: la ciudad más grande estará  $n$ -veces más poblada que la  $n$ -ésima, de modo que la segunda ciudad tendrá la mitad de población que la primera, el doble que la segunda y así sucesivamente; de tal forma que el gradiente tamaño-rango será igual a uno. Las explicaciones teóricas han sido variadas y contradictorias, viniendo de tres fuentes distintas. El objetivo de este trabajo es contrastar, tras una revisión del marco teórico en el que se apoya, el cumplimiento de la Ley de Zipf en Bolivia, entre 1992 y el 2001, así como analizar los procesos de aglomeración (o desaglomeración) que se han producido en el período. El trabajo concluye presentando algunas relaciones económicas para los fenómenos observados.

### I. Introducción

El descuido de las cuestiones espaciales dentro de la economía proviene en su mayor parte de un hecho tan simple como el de la forma de pensar sobre la estructura del mercado. Para decir algo útil o interesante en relación con la localización de la actividad económica en el espacio, es necesario dejar de lado el enfoque propuesto por Solow y Swan en 1956, basado en rendimientos constantes a escala y competencia perfecta.

Mientras la visión dominante entre los académicos de la síntesis neoclásica era la convergencia económica a largo plazo entre países, en el mundo real, la característica más prominente

de la distribución geográfica de la actividad económica era su concentración, como una prueba clara de la influencia permanente de algún tipo de rendimientos crecientes.

Una vez que se introduce el componente de dimensión y se va levantando supuestos simplificadores, como el de la movilidad irrestricta e instantánea de los factores productivos sin ningún coste de una actividad a otra y con costes nulos de transporte; empieza a ser importante la geografía económica en el sentido que la define Krugman (1991): "la localización de la producción en el espacio".

La distribución inicial de los recursos y las ventajas comparativas, pueden en principio explicar la especialización de las regiones en determinado tipo de producción; pero se encuentran en dificultades para las externalidades que determinan la aglomeración que se produce entre empresas, ya sean de localización (externas a las empresas e internas al sector) o de urbanización (externas a las empresas pero internas al sector).

Durante las últimas décadas y, muy especialmente, desde mediados del siglo pasado ha sorprendido la frecuencia empírica de cumplimiento de la Ley de Zipf (Zipf, 1949), con independencia del período y país analizado<sup>45</sup>. Zipf intentando explicar algunos factores determinantes de la localización de la inversión, basándose en la premisa de que la sociedad tiende cada vez a un mayor nivel de organización con la finalidad de conseguir los mismos objetivos (e, incluso superiores) pero con un menor esfuerzo, llegó a encontrar una evidencia empírica de regularidad entre el tamaño poblacional de los núcleos urbanos de un país<sup>46</sup>. La Ley de Zipf se interpreta como que la ciudad

<sup>45</sup> Por ejemplo: Brakman et al. (1999) en Holanda; Glaeser et al. (1995), Krugman (1996) o Gabaix (1999) en Estados Unidos; Eaton y Eckstein (1997) para Francia y Japón; Brañas y Alcalá (2000) para España; Soo (2004) para 73 países; Pérez (2006) para Colombia.

<sup>46</sup> Zipf en su estudio, analiza las poblaciones norteamericanas de un tamaño mínimo, que luego desagrega en función de sus actividades económicas.

más grande de un territorio estará n-veces más poblada que la n-ésima; de modo que la segunda, en orden de importancia en función de su población, tendrá la mitad de habitantes que la primera, la tercera un tercio de ésta y así sucesivamente, de manera tal que el gradiente tamaño-rango será igual a uno.

A pesar de la frecuencia empírica con que se cumple la Ley Zipf, los intentos teóricos de explicarla, han sido parciales y hasta contradictorios.

## II. Marco Teórico

### II.1. La Ley de Zipf

Zipf (1949) asume como premisa que la conducta humana provoca que el hombre se convierta de forma creciente en un ser cada vez más organizado. El supuesto del que parte consiste en la existencia de un espacio geográfico habitado por un gran número de personas inconexas entre sí, donde no existe ningún tipo de organización social y cada individuo fija sus objetivos al margen de los demás, y en función, exclusivamente, de sus propias posibilidades de alcanzarlos con éxito.

Para este autor son dos, básicamente, las fuerzas que intervienen en el proceso de creación de las ciudades. La denominada fuerza de la diversificación que daría lugar a ciudades situadas en las zonas donde se encuentran las materias primas y, dado que se consume lo que se produce y viceversa (por ausencia de relaciones comerciales con otros territorios), se encontrarían ante comunidades autárquicas caracterizadas porque la población se distribuiría en un gran número de pequeñas ciudades sin comunicaciones ni comercio entre sí. En el sentido contrario operaría la fuerza de la unificación, dando lugar a un menor número de ciudades de mayor tamaño, con relaciones comerciales y comunicaciones entre ellas derivadas de la diferente especialización productiva de cada una de las mismas.

Para Zipf, un incremento de la productividad del trabajo o una disminución de los costos de transporte, aumentaría el tamaño de las ciudades, lo cual disminuiría el número de éstas. Si los costos se reducen de forma continuada, se llegaría a una situación extrema en la que el número de ciudades sería igual a uno, localizándose en un punto en el que el coste de desplazamiento hasta el mismo sería exactamente igual para cualquier individuo. Todo ello resalta que la tecnología, que abarata los costos de producción, provoca aglomeración. Sin embargo, dado que la población no puede residir simultáneamente en una única ciudad (máxima aglomeración) o en numerosas ciudades de menor tamaño, su distribución dependerá de la intensidad de las fuerzas de la unificación y de la diversificación, respectivamente. El resultado de esto será que el número de las diferentes ciudades, cuando están ordenadas,  $r$ , decrecientemente en función de su tamaño, siguen (aproximadamente) la siguiente ecuación:

$$r P_j^a = K \quad (1)$$

donde  $r$  es la posición de cada ciudad en el ranking;  $a$  representa el cociente entre las magnitudes teóricas denominadas como

fuerzas de la diversificación y de la unificación,  $P_j$  es el tamaño de cada  $j$  ciudad y  $K$  es una constante.

En una situación de equilibrio (donde las fuerzas de la unificación y de la diversificación están compensadas) el valor de  $a$  será igual a 1. Por tanto, la Ley de Zipf puede escribirse como:

$$R_j^a M_j = C \quad ; j= 1, \dots, r \quad (2)$$

en la que  $R_j$  es el rango de la ciudad  $j$ -ésima (su posición en el ranking de tamaños),  $M_j$  es el tamaño de la misma,  $C$  es una constante y  $j=1,2,\dots,n$ , número de municipios.

El tamaño de cada ciudad está medido por su población y la ciudad de mayor número de habitantes tendrá rango igual a uno, la segunda un rango igual a dos y así sucesivamente. Bajo la Ley Zipf ( $a=1$ ) la ciudad más grande será  $k$  veces mayor que la  $k$ -ésima.

La contrastación empírica de la Ley Zipf, podemos realizarla a través de la estimación logarítmica de la expresión (2) y derivar el valor de  $a$ .

$$\log(\text{tamaño } j) = \log(C) - a \log(\text{rango } j) + \epsilon \quad (3)$$

Cuando  $a > 1$ , el municipio más grande es mayor que lo que la Ley Zipf predice y por tanto, se tiene una mayor desigualdad en los tamaños municipales, donde el mayor ejerce un poder de dominación sobre el resto. Si  $0 < a < 1$  la pendiente de la curva es menor que la predicción de la Ley Zipf, resultando una distribución más homogénea de los tamaños de los municipios, en los que existe un cierto equilibrio entre el número de habitantes de los mismos. Sin embargo, valores suficientemente pequeños de  $a$  ( $a < 0.7$ ) indican un apreciable grado de dispersión.

### II.2. Distintas explicaciones de la Ley de Zipf<sup>47</sup>

La Ley de Zipf es una regularidad empíricamente observada cuya explicación no es sencilla ni homogénea. A lo largo de este acápite, se analizan las contribuciones teóricas y las diferentes modelizaciones que son compatibles con la distribución rango-tamaño.

#### II.2.1. El argumento Berry-Simons

Berry (1961) analiza la morfología de las aglomeraciones urbanas en distintos países destacando que, con frecuencia, las formas son "regulares" (bajo grado de curtosis, por lo que no existe una estructura clara centro-periferia, sino que existe cierta distribución homogénea, quizá como la de Zipf) o "apuntadas" (una ciudad muy grande y el resto muy pequeñas); pero concluyendo que la morfología de la aglomeración es independiente del grado de industrialización del país.

Su hipótesis es que la distribución rango-tamaño es el resultado de procesos de crecimiento estocásticos, para lo cual toma la idea de Simon (1955): las distribuciones lognormales son casos límite de procesos de crecimiento estocásticos. Bajo

<sup>47</sup> Basado en Brañas y Alcalá (2000).

este argumento, Berry expone que como puntos terminales de procesos aleatorios, las distribuciones lognormales implican la existencia de entropía. Dos ideas fundamentales se derivan de este planteamiento: a) las distribuciones espaciales lognormales prevalecen, siempre que los procesos de crecimiento estocásticos no se vean condicionados, aumentando la entropía; b) las “distribuciones apuntadas” prevalecen siempre que los procesos estocásticos se vean condicionados por algún factor de organización sistemática que aumente el grado de información.

Por tanto, mayor entropía implica “distribución regular” de las ciudades y densidad inversa, mientras que información creciente (o menor entropía) nos conduce a la teoría del lugar central a la Christaller (1933).

Para Berry (1961), la entropía aumenta con el tamaño del país, con la duración de la historia urbana, con el nivel de renta per cápita y con las estructuras política y administrativa que aporten menos información. Por tanto, a largo plazo, la entropía siempre aumenta y, en consecuencia, se tenderá a una distribución “regular”, donde la Ley Zipf será el grado máximo de entropía.

## II.2.2. Los modelos de competencia imperfecta a la Krugman

Krugman (1991) abre una nueva línea de investigación que retoma los clásicos alemanes (von Thünen, Weber, Christaller, Lösch), pero sobre todo los aportes de Myrdal (1957), Hirschman (1958) y el inglés Marshall (1890). Su trabajo rompe con la idea de competencia perfecta y pasa a la competencia monopolística, puesto que supone que los rendimientos a escala se producen en la empresa y no a nivel de industria. Sin embargo, sus planteamientos de equilibrio general resultan infructuosos a la hora de explicar la Ley de Zipf, ya que las únicas configuraciones estables que se desprenden de su modelo son: aglomeración en un único núcleo o ciudades idénticas. Por tanto, no es posible analizar la distribución rango-tamaño. Puesto que los salarios nominales más altos serán ofrecidos por las ciudades más grandes, se produce una atracción de trabajadores que será sostenida y con ella un crecimiento económico también sostenido (encadenamientos hacia adelante): a mayor demanda de bienes, mayor producción, mayor demanda de trabajo, apareciendo con posterioridad economías de escala que producirán reducciones de los costos (encadenamientos hacia atrás). A largo plazo, esto llevará a la concentración total o a la absoluta dispersión.

La falta de congestión en este modelo lleva al resultado de una distribución sin rango.

Sin embargo, nuevos trabajos introducen la congestión derivada de la propia aglomeración, que suponen un techo a la expansión urbana y hacen más atractiva la residencia en lugares ajenos al núcleo central. a) Por un lado, los costos de transporte (commuting) que, por lo general, se compensan con mayores precios de la vivienda en las zonas más pobladas (Fujita, Krugman y Venables, 2000). b) Por otro, los costos derivados de la aglomeración: crimen, contaminación, tráfico, etc. Alonso-Villar (1996) analiza este problema del mismo modo que los anteriores, introduciendo un parámetro de desgaste que afecta

a la oferta de tiempo de trabajo del individuo (reduciéndola). Así, el individuo periférico, en el caso de Fujita et al (2000), soporta altos costos de transporte y, el individuo central, en el caso de Alonso-Villar (1996), sufre los costos de la congestión, medidos en precios de bienes más elevados.

Los resultados, en términos de distribución de población son variados. En el caso de Fujita et al (2000) si los costos de transporte son bajos, la concentración urbana es un resultado probable, puesto que las empresas tienen incentivos para ubicarse en los mercados locales. Sin embargo, para Alonso-Villar, si los costos de commuting son bajos, los individuos pueden tener incentivo para vivir lejos del centro (evitando la congestión) y generando una menor aglomeración. Puga y Venables (1997) introducen la relación vertical entre las empresas como otra posibilidad. Si los costos de transporte asociados a la adquisición de bienes intermedios son elevados, la empresa puede tener incentivos para modificar su localización. Rauch (1993) y Arthur (1990) muestran que el equilibrio alcanzado finalmente por una región está condicionado por la historia e incluso por accidentes históricos.

Otra vertiente de este tipo de modelos es la que introduce capital humano como externalidad positiva local, que hará que la ciudad tenga mayor crecimiento, aumente la productividad de los trabajadores y se favorezca la llegada de nuevos ciudadanos. Brakman et al. (1999) generalizan modelos para el caso de  $N$  ciudades, utilizando costos tipo “iceberg” (a la Samuelson), externalidades tecnológicas y congestión conjuntamente. Las migraciones de trabajadores van produciéndose hasta que el salario real de cada ciudad se iguale con el resto y el tamaño no resulta idéntico. La distribución será consecuencia del punto de partida, pero queda patente que la existencia de congestión explica la localización industrial y la coexistencia de núcleos de distintos tamaños.

De todo esto se concluye que la modelización por medio de competencia imperfecta derivada de la aportación inicial de Krugman (1991) sí arroja soluciones de distribución por rangos, lo que permite una explicación bajo un contexto de equilibrio general de la Ley Zipf.

## II.2.3. La Ley de Gibrat y el teorema central del límite

Se considera una situación en la que existe un número fijo de ciudades cuyo tamaño, a lo largo del tiempo, aumenta de modo estocástico, asumiendo, aunque sólo sea en el caso de núcleos de rango similar, que las ciudades siguen un proceso similar; y entonces, que el crecimiento (en porcentaje) tenga media igual a la de la ciudad de tamaño medio y varianza común. Esta homogeneidad en el proceso de crecimiento es la Ley de Gibrat (1931). Si el proceso es homogéneo, automáticamente, en el estado estacionario, la distribución de ciudades de tal rango seguirá la Ley Zipf, con un exponente igual a uno.

Gabaix (1999a, 1999b) amplifica esta idea utilizando el teorema central del límite y, llegando a la misma conclusión. Si se toma una variable de distribución aleatoria (de varianza finita) y calculamos la media de realizaciones sucesivas, esta media seguirá asintóticamente una distribución normal, independientemente de las características iniciales. Por

tanto, con independencia de sus procesos históricos, de las particularidades de cada caso urbano y, reglas económicas, tan pronto como satisfaga la Ley de Gibrat, su distribución convergerá a la Ley Zipf.

Gabaix (1999b) también analiza la cuestión de la convergencia regional en términos de la distribución rango-tamaño. Si se tiene un país con  $R$  regiones, cada una de las cuales alcanza la LZ, el proceso de crecimiento será similar dentro de cada región (no necesariamente en el conjunto del país). Por tanto, existe una distribución nacional asintótica de ciudades que, necesariamente, satisface la Ley Zipf. En consecuencia, Europa seguirá la Ley Zipf si sus países la alcanzan y Estados Unidos la seguirá, si puede ser descompuesto en regiones, cada una de las cuales satisface la Ley de Gibrat.

## II.3. Beneficios y costos de las aglomeraciones urbanas

Aunque la aglomeración tiene sin lugar a dudas significativos beneficios, también genera elevados costos que aumentan, generalmente, con el tamaño de la ciudad. En este punto, se expondrán las ventajas y costos que se consideran frecuentemente en la literatura.

### II.3.1. Los beneficios de la aglomeración

#### A) Rendimientos crecientes y el coste de mover bienes

Una de las razones básicas que explica que las empresas se aglomeren en las ciudades es la cercanía a sus clientes, produciéndose entonces la disminución de los costos de transporte desde la fábrica hacia al mercado local (Hirschman, 1958). Conforme las empresas se aglomeran en un mercado, la demanda de éste aumenta, con lo que se incrementa el incentivo de otras empresas para introducirse en dicho mercado (encadenamientos hacia atrás).

Sin embargo, sólo la caída de los costos de transporte no es argumento suficiente para justificar la existencia de ciudades, ya que la reubicación de empresas con la única intención de reducir los costos de colocar los productos en centros comerciales, bien podría provocar un ambiente desconcentrado de las fábricas. La justificación para que las empresas se sitúen unas junto a otras, son las externalidades marshallianas (Marshall, 1890), que surgen, cuando las empresas por el hecho de estar juntas, aprovechan conjuntamente una serie de servicios o tecnologías de las que disfrutarán sin un incremento de coste proporcional. Los beneficios de la aglomeración se manifiestan en reducción de costos, aumentos de productividad, mayor formación y desarrollo de nuevas tecnologías conjuntas. Este proceso crece con el tamaño de la población de manera retroalimentada. Hirschman (1958) denominó a este proceso como encadenamiento hacia adelante.

Son dos, por tanto, los argumentos esenciales que, desde el punto de vista de la empresa, explican la aglomeración urbana. Por un lado, los costos de transporte y, por otro, las economías

de escala. Ambos procesos, explican la aglomeración de las empresas, puesto que reduce dos tipos de costos al ubicarse en dicha ciudad: los del transporte para la distribución de los productos y los de adquisición de los inputs.

#### B) Los costos de mover personas

La "Economía de las Superestrellas" (Rosen, 1981) es un modo sencillo de plantear las ventajas individuales de la aglomeración. Un actor que cobre cada noche un porcentaje de la recaudación preferirá actuar en una gran ciudad que en un pequeño núcleo, puesto que los locales serán mayores y la probabilidad de llenar también; siendo el esfuerzo del actor el mismo y su recompensa económica muy desigual.

Un trabajador de alta cualificación, podrá elegir entre distintos empleos en una gran ciudad, mientras que en un pequeño núcleo el abanico disminuye. Del mismo modo, un trabajador no calificado tendrá una mayor variedad de empleos no calificados en una gran urbe. Esta línea de razonamiento ofrece un ulterior argumento para explicar por qué las empresas se localizan en ciudades: su capacidad de encontrar al trabajador deseado aumenta, ya que para cada nivel de especialización la oferta es mayor.

Un argumento paralelo, es el del "riesgo". Un trabajador cualificado que perdiese el puesto de trabajo en una gran ciudad, tendría mayor probabilidad de recolocarse y, en su defecto, un amplio abanico de empleos alternativos (David y Rosebloom, 1990).

Por otro lado, el modelo de "voto con los pies" propuesto por Tiebout (1956), afirma que la movilidad interjurisdiccional de los ciudadanos, les permite revelar sus preferencias por los bienes públicos, desplazándose a aquella localidad donde les ofrecen la oferta impuestos-servicios públicos que mejor se adapta a sus preferencias. Suponía que si hubiera suficientes comunidades ofreciendo una variedad lo bastante amplia de bienes públicos locales, y hubiera suficientes consumidores, la provisión de bienes públicos en cada localidad sería óptima.

#### C) Spillovers de información y aprendizaje en las ciudades

En las ciudades proliferan las atmósferas "intelectuales", la concentración de trabajadores calificados, etc., y generan desbordamiento (spillover) intelectual. Es la comunicación cara a cara la que posibilita que esta corriente de pensamientos fluya. La ciudad se muestra como canal óptimo de difusión de conocimientos. La ciudad reduce el coste de mover información e ideas.

La idea de los efectos desbordamiento surge en el trabajo seminal de Jacobs (1969) y prosigue con Lucas (1988). Esta idea se ha contrastado con innumerables ejemplos, como el del uso de patentes que se incrementan cerca de los núcleos donde éstas fueron inventadas. Algunos trabajos más recientes, como el de Martin y Rogers (1994), conectan concentración industrial, desbordamiento intelectual (educación) y crecimiento económico.

Del mismo modo, parece razonable que una ciudad (aglomeración en la que concurren gran cantidad de personas calificadas) pueda ayudar a la formación de sus ciudadanos. El papel “formador” de las ciudades ha sido objeto de numerosos estudios en los últimos tiempos, encontrando resultados que avalan esta hipótesis y que conectan con los modelos de capital humano previamente analizados, concluyendo que la acumulación de capital humano es mucho más intensa en las ciudades que en poblaciones dispersas.

Bajo criterios económicos el salario urbano es mayor porque la productividad en este tipo de núcleos es, igualmente, mayor. Esto viene a reflejar que la productividad per cápita es superior debido a una mayor acumulación de capital humano.

### II.3.2. Los costos de la aglomeración (congestión)

Una vez expuestas las ventajas que se derivan de la aglomeración urbana, es preciso hacer referencia a los costos a los que se enfrentan las ciudades.

#### A) Costos de vivir y de moverse

Los costos de transporte son los costos y gastos en los que incurre el individuo al desplazarse desde su domicilio al trabajo, de compras o para el ocio. Las diferencias, en términos de costos de transporte, entre un núcleo urbano de tamaño relevante y otro reducido son drásticas. El costo de transporte crece de forma directamente proporcional al tamaño de la ciudad (Glaesser, 1998). Los costos agregados de estos desplazamientos, medidos en dinero, tiempo, gastos sanitarios, gestión, etc., suponen un claro argumento en contra del crecimiento de las ciudades.

El alto precio de la vivienda urbana es otro de los costos de la aglomeración (Henderson, 1974). Los costos de moverse y de vivienda crecen, en todos los casos, con el tamaño y el tipo de aglomeración. Conforme la población crece, además del tamaño, aumenta la congestión de las vías de transporte y la demanda de vivienda.

#### B) Polución

La polución, como tal, no tiene por qué ser un problema intrínseco de las ciudades. Las emisiones de gases tóxicos industriales pueden tener su foco en las mismas, pero no tienen por qué sufrirse en ellas. Sin embargo, en numerosas ocasiones, los gases lejos de dispersarse se condensan en el núcleo urbano.

Otro tipo de contaminación, como la emisión derivada del uso de carburantes o de partículas, sí es un fenómeno típicamente urbano, relacionado positivamente con el tamaño de las distancias y de la población. De igual modo, la contaminación acústica tiene su origen en los mismos parámetros que la anterior y eleva los costos de aglomerarse.

Asociados a ellos se encuentran los costos de la polución de agua. Todos ellos conllevan amplios gastos sanitarios y considerables pérdidas de bienestar de todos sus habitantes.

### C) Crimen y anonimato

Existe una relación clara y positiva entre el nivel de crimen y el tamaño de la ciudad (Becker, 1968). Las razones que explican este hecho son básicamente dos: la economía de las superestrellas y el anonimato.

En primer lugar, el argumento de Rosen (1981) es igualmente útil a la hora de hablar de robos y otras actuaciones de carácter delictivo. En la medida en que los grandes núcleos aglutinan un mayor porcentaje de personas con renta elevada, los “ladrones” encuentran en ellos mercados potencialmente más amplios. En segundo lugar, conforme el tamaño de la ciudad aumenta, la posibilidad de permanecer en el anonimato y no ser descubierto es otra ventaja para los ladrones.

### D) La selección adversa

Los núcleos urbanos atraen a todo tipo de gente, puesto que ofrecen un amplio abanico de alternativas; sin embargo, la posibilidad de atraer gente sin cualificar o sin formación es mayor, al aumentar notablemente las probabilidades de triunfo de éstos en un gran núcleo.

Esta selección se considera adversa, en el sentido de que los nuevos habitantes, al ser de baja capacidad adquisitiva, tienden a pagar menos (en términos impositivos locales) que los de renta alta, aunque disfrutando de los mismos servicios urbanos (transporte público, bibliotecas o parques); incluso muchos de ellos (los mendigos) ni siquiera tributan, aumentando de este modo la existencia de free-riders (Becker, 1968; Glaeser, 1998).

## III. Material y discusión sobre $S_{min}$

### III.1. Datos utilizados

Los datos de población empleados para este trabajo son los correspondientes a los dos censos poblacionales (1992 y 2001) realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta información recoge los volúmenes y características de la población a nivel nacional (departamental y municipal). También han sido utilizadas las cuentas regionales del INE, para contrastar la pérdida de importancia relativa y el cálculo de la productividad del factor trabajo de los sectores económicos por regiones en el período referido.

Otros análisis realizados a lo largo del trabajo están en base a Información del ex Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación (con datos primarios procedentes de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Hacienda y el ex Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

### III.2. Discusión sobre el tamaño mínimo de las muestras ( $S_{min}$ )

La cuestión, previamente comentada, del tamaño mínimo de las ciudades a introducir en la muestra es relevante a la hora de estimar la distribución rango-tamaño. Distintos autores han utilizado otras tantas medidas, de las que se destacan los siguientes tres criterios:

- Gabaix (1999b) se inclina por considerar todas las ciudades contenidas en la submuestra desde el rango 1 al rango 100, con independencia de su magnitud poblacional.
- Zipf (1949) utilizó el tamaño de los cien mayores distritos metropolitanos de EE.UU y también con un  $S_{min}=50.000$ .
- Mills y Hamilton (1994) plantean la conveniencia de un valor mínimo de 2.500 habitantes para un análisis de aglomeración.

Como se observa, no hay ningún tipo de uniformidad en lo que a tamaño mínimo de los núcleos se refiere. Todo ello nos lleva a analizar con prudencia los resultados obtenidos.

Dadas las características de baja densidad poblacional imperantes en Bolivia, a lo largo de este trabajo se analizan los distintos valores estimados de la ecuación de contrastación (en su especificación logarítmica), con un tamaño muestral  $S_{min}=2.500$  habitantes, siguiendo el criterio de Mills y Hamilton.

## IV. Resultados

Tomando el caso boliviano y ordenando sus municipios por tamaños de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: La Paz es la ciudad número 1 en el ranking, Santa Cruz de la Sierra es la nº 2, Cochabamba es la tercera, El Alto es la cuarta, etc. El gráfico siguiente muestra conjuntamente rango y tamaño, medidos en logaritmos.

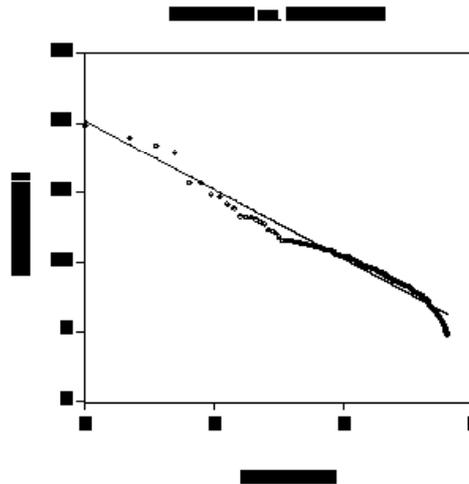
Tomando los datos de los municipios de más de 2.500 habitantes del censo de población de 2001 (siguiendo el criterio de Mills y Hamilton, 1994<sup>48</sup>) y regresionando ambas variables se obtiene<sup>49</sup>,

$$\text{Log Tamaño} = 14.13 - 1.008497 \log \text{Rango} \quad (0.222)$$

Entre paréntesis se muestra la desviación, obteniéndose un ajuste  $R^2=0.950416$ .

Como se observa, para datos municipales de 2001, en Bolivia se cumple la Ley de Zipf, puesto que  $a = \hat{a} = 1$ . Es decir, esta regularidad se confirma empíricamente para la distribución poblacional boliviana<sup>50</sup>.

Curva Tamaño - Rango (Bolivia, 2001)



En segunda instancia, con el objetivo de contrastar la intensidad de los procesos de aglomeración y/o desaglomeración calculamos la variación de  $\hat{a}$  ( $\Delta \hat{a}$ ) a lo largo del período comprendido entre los últimos dos censos de 1992 y 2001. La tabla siguiente muestra los resultados obtenidos.

Cuadro 1:  
 $\hat{a}$  por departamentos (1992 y 2001)

	$\hat{a}$ (1992)	$\hat{a}$ (2001)	$\Delta \hat{a}$
Bolivia	0,944651*	1,00849*	6,38%
Chuquisaca	0,9022*	0,9213*	1,91%
La Paz	1,0004*	1,0665*	6,61%
Cochabamba	1,0476*	1,1054*	5,78%
Oruro	1,1566*	1,0984*	-5,82%
Potosí	0,8506*	0,9020*	5,14%
Tarija	1,0982*	1,2797*	18,15%
Santa Cruz	1,1562*	1,1143*	6,84%
Beni	0,7295*	1,2151*	5,89%
Pando		0,978**	24,85%
S <sub>min</sub> = 2500 habitantes			
Significado al 99%			
Significado al 95%			

Fuente: INE.  
Elaboración: Propia

<sup>48</sup> Por el criterio asumido, la estimación se la realizó con 274 municipios, de los 314 municipios existentes en el 2001.

<sup>49</sup> Siguiendo la ecuación (3) descrita en el marco teórico.

<sup>50</sup> No se puede dejar de mencionar un estudio para Bolivia de Urquiola et.al. (1999), que aunque no está centrado en la verificación de la Ley de Zipf, incluye contrastaciones para los períodos 1950, 1975 y 1992. Las mismas les dan negativas; ya que consideran sólo los principales 20 centros urbanos de población. Nos parecen razonables los resultados obtenidos por ellos, en función del gran tamaño poblacional de las 3 primeras ciudades capitales respecto al resto y al pequeño tamaño de la muestra. Sin embargo, consideramos que la contrastación Zipf hecha en el presente trabajo, tiene una mayor representatividad de la relación rango-tamaño en Bolivia, en base a su mayor cobertura. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que en 1994, mediante la Ley de Participación Popular, Bolivia pasa de tener 24 municipios a 311 (ya eran 314 para el año 2001). Por tanto, considerando el contexto de aquella época, es probable que tanto por disponibilidad y provisionalidad de los datos municipales, Urquiola et. al. hayan optado por considerar sólo los principales centros urbanos de población para su contrastación.

De las estimaciones realizadas, se observa que aunque a nivel total Bolivia (todos los municipios bolivianos incluidos en el cálculo) se ha producido un proceso de aglomeración; en el nivel departamental (los municipios de cada departamento), hay dos tendencias opuestas: ocho departamentos han incrementado su nivel de aglomeración ( $\Delta\hat{a} > 0$ ); mientras que Oruro presenta una tendencia a desaglomerarse ( $\Delta\hat{a} < 0$ ) en el período de análisis.

Cabe destacar la fuerte tendencia a aglomerarse de Pando y Tarija y, con menor intensidad, Santa Cruz, La Paz, Beni y Cochabamba, Potosí y Chuquisaca.

A continuación, se tratará de buscar algunas relaciones económicas para todos estos fenómenos observados. Estas explicaciones se basan en la productividad del factor trabajo, en la importancia de las condiciones iniciales de partida (valor de partida), en la evolución del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y finalmente en la inversión efectuada a nivel público y privado<sup>51</sup>.

### a) La productividad del factor trabajo y la aglomeración

Una de las formas a través de las que se puede medir la aparición de la congestión es analizando la variación temporal de la productividad media del factor trabajo en el sector industrial<sup>52</sup>. Para ello (cuadro 2) se recurre a la información de cuentas regionales del INE, de la que se extraen las siguientes conclusiones.

Al ser la productividad aparente del trabajo de evolución negativa durante el período de análisis, en el total país (que representa una media ponderada de la de los departamentos), debe enfocar el análisis no en quien gana más sino en quien pierde menos.

Chuquisaca, Potosí y La Paz, ven disminuida su productividad por encima de la media. Beni y Santa Cruz pierden productividad, aunque de manera menos significativa; mientras que Oruro, Pando, Cochabamba y Tarija se volvieron más productivos durante el período de análisis<sup>53</sup>.

#### Cuadro 2:

#### Productividad Aparente del Trabajo en la industria (miles de BS de 1990) (PAT = PIB industrial / Población Ocupada en industria)

	(1992)	(2001)	Tasa de crecimiento
Bolivia	16,9	15,2	-10,0%
Chuquisaca	30,8	15,1	-50,9%
La Paz	11,2	9,4	-15,9%
Cochabamba	16,1	20,6	28,1%
Oruro	22,5	34,3	52,4%
Potosí	15,3	11,1	-27,3%
Tarija	30,6	31,3	2,3%
Santa Cruz	21,6	21,2	-1,8%
Beni	11,3	10,4	-8,3%
Pando	20,3		

Fuente: INE.

Elaboración: Propia

Contrastando las diferencias de productividad con los proceso de aglomeración, se encuentra que hay una tendencia mayoritaria (5 departamentos) a presentar rendimientos de escala decrecientes de la aglomeración (en gran escala sobre todo en Chuquisaca y Potosí).

Una óptica diferente de análisis la constituyen los departamentos de Oruro, Pando, Cochabamba y Tarija. En Oruro, al obtener una ganancia de productividad en el período de análisis, su tendencia a desaglomerarse evidencia rendimientos crecientes sobre la productividad, pero de una forma diferente al ser un departamento desaglomerador de su población y ganador en productividad durante el período. Por otra parte, Pando, Cochabamba y Tarija serían departamentos que habría obtenido ventajas en productividad de su proceso aglomerativo poblacional, es decir rendimientos de escala crecientes de la aglomeración.

“De las estimaciones realizadas, se observa que aunque a nivel total Bolivia (todos los municipios bolivianos incluidos en el cálculo) se ha producido un proceso de aglomeración”

<sup>51</sup> Se ha intentado introducir muchas otras variables; pero mostraban no tener relación con los niveles ni evolución de la aglomeración para el período de estudio. Por ejemplo: migración, tasa de crecimiento poblacional e inversión prefectural entre otras.

<sup>52</sup> Extracción de minas y canteras, industria manufacturera y electricidad, gas y agua.

<sup>53</sup> De acuerdo a las características de participación y evolución de la población ocupada en Industria en Oruro y Cochabamba, la tasa de crecimiento de la población ocupada en la actividad industrial ha sido mucho menor que en el resto de departamentos, lo que explicaría el incremento de la productividad del sector en estos departamentos. En el caso de Pando y Tarija, el incremento de la productividad vendría más explicada por el lado del producto.

Analizando la composición porcentual del PIB por actividades económicas, Oruro sobresale por tener una baja participación del sector agropecuario, a la vez que una mayor participación de la industria en su Producto Interno Bruto. Esta característica departamental, puede ayudar a explicar el hecho de que su crecimiento industrial haya propiciado una desaglomeración poblacional. Al estar más especializado en industria y dado el pequeño tamaño de la población y economía departamental<sup>54</sup>, se podría haber generado algún grado de desaglomeración de la producción y de la población, desde su ciudad capital hacia otras ciudades dentro del departamento (a la Fujita)<sup>55</sup>.

**Cuadro 3:**  
**Composición (%) del PBI departamental 1992 - 2001**

	(1992)				2001			
	Agropecuario	Industria	Construcción	Servicios	Agropecuario	Industria	Construcción	Servicios
Chuquisaca	20,6%	38,8%	3,7%	36,8%	20,7%	25,9%	4,0%	49,5%
La Paz	8,6%	24,9%	3,4%	63,1%	9,5%	24,6%	4,2%	61,7%
Cochabamba	18,3%	29,4%	3,9%	48,5%	11,1%	31,7%	3,1%	54,1%
Oruro	5,8%	43,1%	3,0%	48,2%	5,0%	44,6%	2,9%	47,5%
Potosí	13,8%	41,4%	2,7%	42,1%	14,5%	33,5%	4,0%	48,0%
Tarija	18,5%	34,5%	6,1%	40,9%	13,3%	38,3%	3,7%	44,7%
Santa Cruz	19,6%	29,5%	3,5%	47,4%	20,6%	29,3%	2,6%	47,6%
Beni	40,2%	19,1%	2,8%	37,9%	36,1%	19,6%	4,3%	40,1%
Pando	26,8%	23,1%	6,3%	43,8%	25,7%	28,1%	4,6%	41,6%

Fuente: INE.

Elaboración: Propia

## b) La influencia del punto de partida en los niveles de aglomeración

Basados en la teoría, expuesta por Zipf, de que alcanzado un determinado tamaño ( $\alpha=1$ ), las aglomeraciones urbanas comienzan a presentar congestión (es decir diseconomías de escala), es importante analizar el punto en cuestión para contrastar si el punto de partida inicial de aglomeración es determinante en  $\Delta \hat{\alpha}$ .

Las regiones que durante el período de análisis presentan aglomeraciones, deberían en teoría, ser aquellas que no muestran congestión en sus estructuras. Bajo tal perspectiva, Chuquisaca, Potosí y Pando, son los departamentos que tienen una  $\hat{\alpha}_{(1992)} < 1$ , y por tanto de acuerdo a los criterios de Zipf no han llegado a los niveles óptimos de aglomeración. Lo anterior se constata en la evolución que han tenido estos tres departamentos (de manera acelerada sobre todo Pando, el de menor nivel de aglomeración). Sin embargo, un resultado inesperado, desde el punto de vista teórico de la Ley Zipf; es que el resto de los departamentos (los otros seis) que ya presentaban niveles altos de congestión han continuado aglomerándose.

Una manera de interpretar esto, es que durante el período de referencia no han existido núcleos alternativos urbanos importantes que hayan logrado generar externalidades lo suficientemente grandes como para desconcentrar la población. En este sentido, se puede argumentar, que el gran peso que tiene el sector agropecuario, con un input fijo (la tierra) que no permite movilidad, en el caso boliviano, atenta contra la movilidad de los factores, generando la persistencia de zonas dispersas y poco productivas, que no permitirían generar núcleos alternativos de características privilegiadas desde la perspectiva de utilización intensiva de capital.

## c) La influencia del Nivel de las condiciones de vida en la aglomeración

Se puede considerar la Hipótesis (a la Tibout y Rosen), de acuerdo a la cual las personas eligen su residencia en base al nivel de vida que pueden proporcionar las diferentes alternativas reales que tienen para elegir, en función de un análisis beneficio/costo. En este sentido, se debería esperar que, si las poblaciones departamentales se siguen aglomerando, a pesar de su congestión previa  $\hat{\alpha} > 1$ , entonces deberán existir aún ventajas relativas de la aglomeración. De tal forma, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se relacionaría con los procesos de aglomeración de las regiones (municipales o departamentales).

Si bien a nivel agregado y departamental el índice NBI presenta mejoras (esto quiere decir que ha disminuido el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas), entre 1992 y 2001, desde el punto de vista del índice de NBI, se han vuelto más heterogéneos los departamentos y los municipios al interior de los mismos.

Se observa que todos los departamentos, especialmente aquellos que han mejorado su posición respecto al promedio nacional (Santa Cruz, Tarija y Cochabamba), han aumentado las diferencias entre sus municipios entre 1992 y 2001. Esto se comprueba, cuando se compara las desviaciones típicas intra-departamentales (inter-municipales) del período de análisis.

Además, la correlación negativa entre el NBI de 1992 y su evolución entre 1992-2001, evidencia que los municipios que tenían un menor nivel de necesidades básicas insatisfechas, tuvieron en general mejores perspectivas de mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Esto sobre todo se habría producido en los departamentos de Tarija, Cochabamba y Chuquisaca, y está en correspondencia con la mayor dispersión entre municipios que detecta la desviación típica del NBI para el año 2001.

<sup>54</sup> El cuarto en participación en el PIB nacional, y el séptimo en población.

<sup>55</sup> Una idea de esto la pueda dar el hecho de que la ciudad capital Oruro, tiene una tasa de crecimiento poblacional 1992-2001 menor que el promedio de Oruro departamento (1.03 y 1.53 respectivamente). Mientras otros municipios de la misma provincia (Cercado), como Caracollo y El Choro crecieron a tasas que duplican y quintuplican a la del departamento.

**Cuadro 4**

	Evolución del NBI			Diferencia respecto al NBI promedio		Desviación típica intermunicipal		Correlación NBI-92 y evolución del NBI 92-01
	1992	2001	Variación	1992	2001	1992	2001	
<b>Bolivia</b>	70,9	58,6	-12,3			12,02	17,88	-0,44
Chuquisaca	79,8	70,1	-9,7	8,9	11,5	9,48	11,94	-0,52
La Paz	71,1	66,2	-4,9	0,2	7,6	8,02	10,50	-0,22
Cochabamba	71,1	55	-16,1	0,2	-3,6	11,94	22,02	-0,67
Oruro	70,2	67,8	-2,4	-0,7	9,2	10,15	11,70	-0,11
Potosí	80,5	79,7	-0,8	9,6	21,1	13,76	15,12	-0,11
Tarija	69,2	50,8	-18,4	-1,7	-7,8	16,70	22,70	-0,85
Santa Cruz	60,5	38	-22,5	-10,4	-20,6	13,96	19,00	-0,40
Beni	81	76	-5	10,1	17,4	10,08	12,08	-0,34
Pando	83,8	72,4	-11,4	12,9	13,8	12,11	14,78	-0,32

Fuente: INE.

Elaboración: Propia

Por tanto, el incremento en la aglomeración en ocho de nueve departamentos, es coincidente a su vez, con una aglomeración de las poblaciones en los municipios que tienen mejores condiciones de vida, incrementando la desviación típica entre ellos.

El departamento de Oruro, que es el único que se desaglomera en el período, reúne tres características particulares respecto a los demás. Por un lado, es el único departamento que entre 1992 y el 2001 pasa de estar por debajo del promedio nacional a superarlo (es decir, una mejora su propio índice, pero a menor velocidad que el promedio). En segundo lugar, una desviación típica menor que el resto de departamentos (sus municipios son más homogéneos entre sí respecto a NBI que el resto) y finalmente, una correlación baja entre el NBI-1992 y la evolución del NBI 1992-2001 (por tanto su evolución ha tendido a igualar el nivel de NBI de sus municipios).

Se puede afirmar entonces, que la aglomeración poblacional, ha estado vinculada a una también aglomeración de los índices de NBI's.

### c) El papel de la inversión pública y privada

Uno de los factores que parece favorecer la corriente de encadenamientos hacia atrás y hacia delante entre localidades es la dotación de infraestructura (Hirschman, 1958). Lógicamente, una mejor dotación de infraestructura de transporte reduce el coste de transporte entre las localidades. Es decir, que si los costos de transporte disminuyen gracias a la inversión, podríamos encontrar que el radio de acción de las ciudades crece y, por tanto, la tendencia a la aglomeración acapara a un mayor número de localidades. Se debería tener en cuenta que si los costos de transporte fueran muy elevados, probablemente la aglomeración no se produciría.

También se podría justificar el efecto contrario, en la medida en que los costos de transporte se convierten en parte no relevante del presupuesto del consumidor (la restricción presupuestaria con costos de transporte pierde peso en el problema de maximización de los individuos), un hábitat disperso sería una solución perfectamente alcanzable en el equilibrio. En cualquier caso, si estos costos caen, el área de influencia de una metrópoli aumenta y con ello el nivel de aglomeración disminuye.

Analizando la inversión pública per cápita ejecutada en los departamentos entre los años 1992 y 2001, no se puede encontrar una relación que demuestre influencia en los procesos de aglomeración durante el período. De la misma forma, la inversión extranjera directa no permite realizar ningún tipo de conclusión respecto a la explicación de la aglomeración, ya que no tienen ninguna relación con la variación de los niveles de aglomeración.

encuentra una relativa relación con los niveles de aglomeración, donde a menor desviación típica le corresponde una mayor evolución de la aglomeración entre 1992 y el 2001. Por tanto, la ejecución de inversión pública a nivel municipal, habría tenido efectos aglomeradores en general, ya que los departamentos que con mayor homogeneidad en la inversión entre sus municipios, han tendido a aglomerarse menos (excepto notoriamente La Paz) que los de una mayor heterogeneidad (una relación positiva de aglomeración, pero decreciente respecto a la desviación típica). En el caso de Oruro, que tiene la mayor desviación típica, se puede argumentar que el área de influencia de la ciudad capital aumentó y con ello su nivel de aglomeración disminuyó por la generación de externalidades lo suficientemente grandes como para desconcentrar la población (de manera compatible a los análisis de los acápite anteriores).

Sin embargo, analizando la desviación típica de la inversión ejecutada en los gobiernos municipales<sup>56</sup>, se encuentra una relativa relación con los niveles de aglomeración, donde a menor desviación típica le corresponde una mayor evolución de la aglomeración entre 1992 y el 2001. Por tanto, la ejecución de inversión pública a nivel municipal, habría tenido efectos aglomeradores en general, ya que los departamentos que con mayor homogeneidad en la inversión entre sus municipios, han tendido a aglomerarse menos (excepto notoriamente La Paz) que los de una mayor heterogeneidad (una relación positiva de aglomeración, pero decreciente respecto a la desviación típica). En el caso de Oruro, que tiene la mayor desviación típica, se puede

<sup>56</sup>Aunque por problemas de disponibilidad de información, las cifras para este análisis tienen 3 años menos que las del período de referencia.

argumentar que el área de influencia de la ciudad capital aumentó y con ello su nivel de aglomeración disminuyó por la generación de externalidades lo suficientemente grandes como para desconcentrar la población (de manera compatible a los análisis de los acápite anteriores).

Aunque a nivel per cápita, la desviación típica no mantiene la tendencia anterior y que Oruro se mantiene como el departamento más heterogéneo desde el punto de vista de la inversión, la relación en los demás departamentos es confusa y no permite inferir relaciones respecto a la concentración de la población.

**Cuadro 5**

	Inversión Extranjera Directa por cápita <sup>a</sup> (dólares)	Inversión Pública por cápita <sup>b</sup> (dólares)	Inversión Pública ejecutada por los gobiernos municipales <sup>c</sup> (dólares)	Desviación típica intermunicipal de la Inversión Pública ejecutada por los gobiernos municipales <sup>c</sup>	Desviación típica intermunicipal de la Inversión Pública por cápita ejecutada por los gobiernos municipales <sup>c</sup>
	Promedio 1996-2001	Promedio 1992-2001	Promedio 1994-2000	Del Promedio 1994-2000	Del Promedio 1994-2000
<b>Bolivia</b>	150	67	33		
Chuquisaca	60	79	36	0,21	0,87
La Paz	77	50	29	0,45	1,33
Cochabamba	130	73	36	0,49	1,29
Oruro	47	94	35	1,05	1,68
Potosí	33	58	21	0,84	1,27
Tarija	643	135	36	0,24	0,38
Santa Cruz	257	58	32	0,24	0,54
Beni	35	77	28	0,17	0,57
Pando	15	77	56	0,40	0,49

Fuente:

a) Ministerio de Desarrollo Económico

b) UDAPE

c) Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Elaboración: Propia.

“Con respecto al estudio realizado para la economía boliviana en el período referenciado, se detecta una tendencia a incrementar su aglomeración en ocho de los nueve departamentos, a pesar de que cinco de ellos ya habían alcanzado el nivel de aglomeración de la Ley de Zipf.”

## V. Observaciones finales, conclusiones y recomendaciones

Por la modelización teórica, así como también por los resultados obtenidos a lo largo del trabajo, el análisis de la Ley Zipf y de las distribuciones rango-tamaño resulta compleja y altamente contradictoria. Con respecto al estudio realizado para la economía boliviana en el período referenciado, se detecta una tendencia a incrementar su aglomeración en ocho de los nueve departamentos, a pesar de que cinco de ellos ya habían alcanzado el nivel de aglomeración de la Ley de Zipf.

Oruro, que es el único departamento que en el período de análisis tiende a desaglomerarse, presenta características específicas respecto a productividad, nivel de condiciones de vida e inversión pública.

Los departamentos (regiones) en Bolivia, siguen mostrando fuertes procesos de aglomeración. Los distintos argumentos utilizados para explicar tales hechos parecen indicar que los niveles de vida, la inversión descentralizada y la productividad del trabajo explican más que el punto de partida, en los procesos de aglomeración.

Dada la escasez de estudios parecidos que analicen la realidad boliviana, casi no hay puntos de referencia a tomar. Se considera indispensable el desarrollo de una mayor evidencia, no sólo desde el punto de vista de la Ley Zipf; sino de trabajos académicos que utilicen herramientas que correspondan a las teorías de la “nueva geografía económica” en general, dejando de lado el típico análisis “urbano-rural” predominante en el medio investigativo boliviano. ■

## VI. Bibliografía del art. Ley de Zipf

- ADES, A. y GLAESER, E. (1995): "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants", *Quarterly Journal of Economics*, nº 110.
- ALONSO-VILLAR, O. (1996): "Configuration of Cities: the effects of congestion cost and government", Universidad Carlos III, Madrid.
- BECKER, G.S. (1968) : "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* , nº 76.
- BERRY, B. J.L. (1961): "City Size Distribution and Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, vol.9.
- BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; VAN MARREWIJK, C. y VANDEN BERG, M (1999): "The Return of Zipf : Towards a further Understanding of the Rank-Size Distribution", *Journal of Regional Science*, vol. 39, february.
- BRAÑAS GARZA, P. y ALCALA, OLID, F. (2000): "Urban agglomeration in Spanish regions: Evidence from 1960–1998". *Globalisation and World Cities Research Bulletin*, 16(D).
- BRULHART, M. (1998): "Economic geography, industry location and trade: the evidence". *World Economy*, 21,6.
- CHRISTALLER, W. (1933) : "Die Zentral en Orte in Süddeutschland, Berlin, Gustav Fisher Verlag". Traducción inglesa: *The Central Places of Southern Germany*, Englewood Cliffs (N.J. ), Prentice-Hall (1966) .
- DAVID, P. A. y ROSENBLOOM , J.L. ( 1990) : "Marshallian factor market externalities and the dynamics of industrial localization", *Journal of Urban Economics*, nº 28.
- EATON, J. y ECKSTEIN, Z. (1997): "City an Growth: Theory and Evidence form France and Japan", *Regional Science and Urban Economics*, nº 27.
- FUJITA, M. ; KRUGMAN, P. ; VENABLES A.J. (2000). "The Spatial Economy". Massachusetts Institute of Technology. Versión castellana: Editorial Ariel.
- GABAIX, X. (1999a): "Zipf's Law and the Growth of Cities", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, LXXXIX.
- GABAIX, X. (1999b): "Zipf's Law for Cities: An Explanation", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104.
- GIBRAT, R. ( 1931) : *Les inégalités économiques*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.
- GLAESER, E. (1998): "Are Cities Dying?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nº 2.
- GLAESER, E.; SCHEINKMAN, J. y SHLEIFER, A. (1995) : "Economic Growth in a Cross-Section of Cities", *Journal of Monetary Economics*.
- HENDERSON, J.V. (1974) : "The Sizes and Types of Cities", *American Economic Review*, nº 44.
- HIRSCHMAN, A.O. (1958) : *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn.: Yale University Press. Versión castellana: Fondo de Cultura Económica.
- JACOBS, J. ( 1969) : *The Economy of Cities*, New York, Vintage Books.
- KRUGMAN, P. (1991): "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*.
- LUCAS, R.J. (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, nº 22.
- MARSHALL, A. (1890): "Principles of Economics", London, Macmillan.
- MARTIN, P. y ROGERS, C.A. (1994): "Trade effects on regional aid", CEPR Discussion Paper 910.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION- VICEMINISTERIO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y PARTICIPACION POPULAR (2002): "Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización". La Paz.
- MILLS, E.S. y HAMILTON, B.W. (1994): "Studies in the Structure of the Urban Economy", *Urban Economics*.
- MYRDAL, G. (1957): "Economic Theory and Under-developed Regions", Duckworth, London.
- PUGA, D. y VENABLES, A.J. (1997): "Preferential trading arrangements and industrial location", *Journal of International Economics*, nº 43.
- PÉREZ, G.J. (2006): "Población y Ley de Zipf en Colombia y la Costa Caribe, 1912-1993", *Documentos de Trabajo sobre economía regional*, nº 71, Banco de la República.
- ROSEN, S. (1981): "The Economics of Superstars", *American Economic Review*, vol. 71-5.
- SIMON, H. (1955): "On a Class of Skew Distribution Functions", *Biometrika* N°42.
- SOLOW, R. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* Band 70, 1956
- SOO, K.T. (2004): "Zipf's Law for Cities: A Cross Country Investigation", Discussion Paper No 641, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- TIEBOUT, C. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, octubre.
- URQUIOLA, M. ; ANDERSEN, L ; ANTELO, E. ; EVIA, J.L. y NINA, O. (1999): "Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence: 1950-1992". Estudio realizado por la Universidad Católica Boliviana (UCB) para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ZIPF, G.K. (1949): "Human Behavior and the Principle of Least Effort", Harvard University (reimpresión de Hafner Publishing Co., N.Y., 1972).