

José Acuña
Lykke E. Andersen
Luis Gonzáles

Alice Soares Guimarães
Enrique MacLean Soruco
Mario A. Eguivar

Sergio Rottenschweiler

Magali Marega

Denise Andrea Calle Rivera
Carlos Delgadillo Chavarría

Datos territoriales para la gestión de la
pandemia: el caso del COVID-19 en Bolivia

Cárcel, derechos humanos y salud pública en
el contexto de la pandemia COVID-19

Un mismo comienzo y dos caminos dispares:
la Reparación Histórica y la Pensión Universal
para el Adulto Mayor (2016-2019)

“Derribando muros”. Trabajo y estrategias de
organización gremial de mujeres trabajadoras
de la construcción en La Paz y El Alto, Bolivia

Análisis sobre la suscripción de la unión
aduanera de la Comunidad Andina:
creación y desviación comercial (1967-2017)



REVISTA LATINOAMERICANA DE

DESARROLLO ECONÓMICO

Latin American Journal of Economic Development

Número 34

Noviembre 2020 - Abril 2021

UNIVERSIDAD CATÓLICA BOLIVIANA “SAN PABLO”

Mgr. Marco Antonio Fernández Calderón

Rector Nacional

Dr. Marcelo Vera Bacarreza

Vicerrector Académico Nacional

Mgr. Antonio Pastor Jordán Jimeno

Vicerrector Administrativo Financiero Nacional

Lic. Flavio Escóbar Llanos

Rector de la Unidad Académica Regional La Paz

Dra. Lourdes Espinoza Vásquez

Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras

Dra. Fernanda Wanderley

Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas

ACADEMIA BOLIVIANA DE CIENCIAS ECONÓMICAS (ABCE)

Dr. Oscar Molina Tejerina

Presidente

SOCIEDAD DE ECONOMISTAS DE BOLIVIA (SEBOL)

Dr. Oscar Molina Tejerina

Presidente

HANNS SEIDEL STIFTUNG

Rafael Pfister

Director Bolivia

Editora

Neranda Wanderley Ph.D., Universidad de Columbia; Universidad Católica Boliviana "San Pablo", La Paz - Bolivia, fwanderley@ucb.edu.bo

Editora asistente

Cecilia Castro Balderrama, Universidad Católica Boliviana "San Pablo", La Paz - Bolivia, ccastro@ucb.edu.bo

Comité Editorial Interno

Alejandro Mercado Ph.D., Universidad Católica Boliviana "San Pablo", La Paz - Bolivia.

Juan Antonio Morales Ph.D., Universidad Católica de Lovaina; Maestrías para el Desarrollo UCB, Bolivia.

Oscar Molina Tejerina Ph.D., Universidad Politécnica de Valencia; Universidad Privada Boliviana, Bolivia.

Carola Tito Velarde MSc., Universidad Libre de Bruselas; Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Bolivia.

Jean Paul Benavides Ph.D., Universidad de Ciencias y Tecnología Lille 1; Universidad Católica Boliviana "San Pablo", La Paz-Bolivia.

Consejo Editorial Externo

Ángel Mauricio Reyes Ph.D., Universidad de Zaragoza; Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, México.

Bernardo Fernández Ph.D., Glasgow University; Escuela de la Producción y Competitividad-Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Bolivia.

Carlos Gustavo Machicado Ph.D., Universidad de Chile; Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD), Bolivia.

Darwin Ugarte Ontiveros Ph.D., Economics School of Louvain; Universidad Privada Boliviana, Bolivia.

David Zavaleta Castellón Ph.D., Universidad de Ginebra; Escuela de la Producción y Competitividad-Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Bolivia.

Diego Escobari Ph.D., Texas A&M University; University of Texas Rio Grande Valley, Estados Unidos.

Elizabeth Jiménez Zamora Ph.D., University of Notre Dame; Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES)-Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.

Gover Barja Ph.D., Utah State University; Escuela de la Producción y Competitividad-Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Bolivia.

Gustavo Canavire Ph.D., Georgia State University; Banco Mundial, Estados Unidos.

Joaquín Morales Belpaire Ph.D., Université de Namur; Universidad Privada Boliviana, Bolivia.

José Peres-Cajías Ph.D., Universitat de Barcelona; Universitat de Barcelona, España.

Lourdes Espinoza Vázquez Ph.D.; Universidad Católica Boliviana "San Pablo"; Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Bolivia.

Lykke Andersen Ph.D., University of Aarhus; Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Bolivia (SDSN), Bolivia.

Mauricio Vargas Ph.D., Universidad de Chile; Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos.

Mauricio Tejada Ph.D., Georgetown University; Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Miguel Urquiola Ph.D., University of California Berkeley; Columbia University, Estados Unidos.

Mónica Capra Ph.D., University of Virginia; Claremont Graduate University, Estados Unidos.

Rómulo Chumacero Ph.D., Duke University; Universidad de Chile, Chile.

Sergio Salas Ph.D., University of Chicago; Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

Werner Hernani Ph.D., University of Pennsylvania; Fundación ARU, Bolivia.

Agradecimientos

Alberto Bonadona Ph.D., Universidad de Pittsburgh; Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia.

Beatriz Muriel Ph.D., Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro; Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD), Bolivia.

Claudia Andrea Baudoin Farah Ph.D., Universidad de Florida; Instituto Socioambiental ISA, Bolivia.

Eduardo Gudynas; Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Uruguay.

Rodrigo Burgoa MSc., Universidad Católica Boliviana "San Pablo"; Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Bolivia.

Responsable de edición:

Cecilia Castro Balderrama

Diagramación:

Jorge Demis Goytia Valdivia
<http://gyg-design1.blogspot.com/>

Impresión:



Av. Hugo Estrada N° 26 (Miraflores)
Teléfonos: 224 2538 - 222 8593
La Paz - Bolivia

Tiraje: 200 ejemplares

Depósito Legal: 4 - 3 - 76 - 03

ISSN: 2074-4706

Todos los derechos reservados

Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Av. 14 de Septiembre N° 4836

Obrajes, La Paz, Bolivia

Tel.: 278 22 22

Casilla: 4850. Correo central.

e-mail: iisec@ucb.edu.bo

www.iisec.ucb.edu.bo

CONTENIDO

Presentación.....	5
José Acuña, Lykke E. Andersen y Luis Gonzáles	
Datos territoriales para la gestión de la pandemia: el caso del COVID-19 en Bolivia.....	7
Alice Soares Guimarães, Enrique MacLean Soruco y Mario A. Eguivar	
Cárcel, derechos humanos y salud pública en el contexto de la pandemia COVID-19.....	35
Sergio Rottenschweiler	
Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019).....	67
Magali Marega	
“Derribando muros”. Trabajo y estrategias de organización gremial de mujeres trabajadoras de la construcción en La Paz y El Alto, Bolivia.....	93
Denise Andrea Calle Rivera y Carlos Bruno Delgadillo Chavarría	
Análisis sobre la suscripción de la unión aduanera de la Comunidad Andina: creación y desviación comercial (1967-2017).....	131

CONTENT

Presentation.....	5
José Acuña, Lykke E. Andersen and Luis Gonzáles	
Territorial data for pandemics: The case of COVID-19-Bolivia.....	7
Alice Soares Guimarães, Enrique MacLean Soruco and Mario A. Eguivar	
Prison, Human Rights and Public Health in the context of the COVID-2019 pandemic....	35
Sergio Rottenschweiler	
The Same Beginning and Two Different Paths: The Historical Reparation and the Universal Old-Age Pension (2016-2019).....	67
Magali Marega	
“Breaking down Walls”. Work and Organizational Strategies of Unionized Women Construction Workers in the Cities of La Paz and El Alto, Bolivia.....	93
Denise Andrea Calle Rivera and Carlos Bruno Delgadillo Chavarría	
Analysis on the subscription of the customs union of the Andean Community: Trade creation and trade diversion (1967-2017).....	131

Presentación

La Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (LAJED, por sus siglas en inglés) cumple 17 años de publicaciones semestrales ininterrumpidas sobre el desarrollo social y económico de autores nacionales e internacionales. Este importante espacio de difusión de investigaciones de alto estándar de calidad y relevancia es el resultado del esfuerzo conjunto del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, la Sociedad de Economistas de Bolivia y la Academia Boliviana de Ciencias Económicas, en su afán de promover la investigación y crear incidencia en la opinión pública.

El número 34 de la Revista LAJED contiene cinco artículos en tópicos muy relevantes en Bolivia y América Latina. El primer estudio, *Datos territoriales para la gestión de la pandemia: el caso del COVID-19 en Bolivia*, de José Acuña, Lykke Andersen y Luis Gonzáles, propone un índice de vulnerabilidad que caracteriza las condiciones estructurales y la capacidad de contención de la pandemia en Bolivia a nivel municipal, utilizando tres dimensiones principales: riesgo de propagación, situación subyacente de salud y capacidad de respuesta.

El segundo documento, *Cárcel, derechos humanos y salud pública en el contexto de la pandemia COVID-19*, de Alice Soares Guimarães, Enrique MacLean Soruco y Mario Eguivar, analiza la situación de las personas privadas de libertad con base en datos del Censo Carcelario de 2019, identificando los principales factores de la mayor vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de estas personas al COVID-19 y a pandemias en general, para proponer reformas políticas y legales que permitan aliviar este problema. El tercer artículo, *Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019)*, de Sergio Rottenschweiler, examina dos programas establecidos en 2016 en el ámbito previsional en Argentina, para determinar el impacto de los mismos en la desigualdad entre adultos mayores.

La cuarta investigación, *“Derribando muros”. Trabajo y estrategias de organización gremial de mujeres trabajadoras de la construcción en La Paz y El Alto, Bolivia*, de

Magali Marega, estudia las estrategias de organización gremial de mujeres trabajadoras de la construcción de las ciudades de La Paz y El Alto desde una perspectiva antropológica, argumentando que las trabajadoras de este sector priorizaron una estrategia de alianzas con actores de la sociedad civil y el Estado, lo que les permitió ejercer incidencia política, visibilizar sus demandas en torno al trabajo y constituirse como actoras políticas. El quinto documento, *Análisis sobre la suscripción de la unión aduanera de la Comunidad Andina: creación y desviación comercial (1967-2017)*, de Denise Calle y Carlos Delgadillo, estima el modelo estructural de gravedad de comercio, para determinar si la suscripción de la unión aduanera de la CAN en el año 1995 dio lugar a un proceso de creación y desviación del comercio intrarregional y extrarregional para sus miembros.

Queremos aprovechar esta oportunidad para expresar nuestro homenaje al Doctor Enrique García-Ayaviri, Director de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas, quien, con su partida este año, nos dejó un ejemplo de compromiso con la investigación y la educación, y como si esto fuera poco, su entrañable alegría y amistad.

Un sincero agradecimiento a los autores, los revisores externos, la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, la Sociedad de Economistas de Bolivia, la Academia Boliviana de Ciencias Económicas, y la Fundación Hans Seidel por su apoyo en la edición y publicación.

Con estas palabras, les invitamos a leer el número 34 de la Revista LAJED.

Fernanda Wanderley
Editora LAJED

Cecilia Castro Balderrama
Asistente de edición LAJED

Datos territoriales para la gestión de la pandemia: el caso del COVID-19 en Bolivia

Territorial data for pandemics: The case of COVID-19-Bolivia

*José Acuña**
*Lykke E. Andersen***
*Luis Gonzáles****

Resumen

Este estudio presenta un índice de vulnerabilidad con el objetivo de caracterizar a los municipios con respecto a las condiciones estructurales y capacidad de respuesta sanitaria que tienen para afrontar la pandemia. Debido al nivel de desagregación del índice, se convierte en una fuente de información relevante, en el sentido de que permite abordar la problemática considerando el componente geográfico/espacial. Este componente es relevante al momento del diseño de políticas focalizadas, que permitan gestionar la pandemia reduciendo los niveles de contagio/muertes y a su vez, minimizando los costos económicos inducidos por la pandemia. El índice se construye en base a tres dimensiones principales i) Riesgo de Propagación, ii) Situación subyacente de salud y, iii) Capacidad de respuesta. Entre los principales resultados se destaca el hecho de que el 60% de los municipios pertenecientes al decil más alto de vulnerabilidad son los más grandes entre capitales y municipios altamente poblados.

Palabras clave: COVID-19, vulnerabilidad, municipalidades.

* Investigador Económico en el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales - Pontificia Universidad Católica de Chile - CLAPES-UC.
Contacto: jose.acuna@uc.cl

** Directora Ejecutiva, Sustainable Development Solutions Network (SDSN-Bolivia).
Contacto: Lykke.E.Andersen@sdsnbolivia.org

*** Coordinador Económico en Energía, Medio Ambiente y Cambio Climático en el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales - Pontificia Universidad Católica de Chile - CLAPES-UC.
Contacto: lwgonzal@uc.cl

Abstract

We estimate a COVID vulnerability index in order to characterize all Bolivian municipalities with regard to their structural conditions and their sanitary capacity facing the pandemic. The municipal disaggregation of the index becomes a relevant source of information when prioritizing the demands of the epidemic. For example, it can help guide the distribution of tests, protective equipment and vaccines so as to reduce the levels of contagion and deaths while also minimizing the economic costs incurred. The index is constructed based on three main dimensions: i) Risk of propagation, ii) Underlying health situation, and iii) Response capacity. Among the main results, stands out the fact that 60% of the municipalities belonging to the highest decile of vulnerability are the most populous municipalities.

Keywords: COVID-19; Vulnerability; Municipalities.

Clasificación/Classification JEL: C21, C43, C80, I18

1. Introducción

Históricamente, se han presentado distintas crisis sanitarias en las cuales la disponibilidad de la información ha jugado un papel importante (Jordá, Singh y Taylor, 2020). Durante la actual pandemia del COVID-19, la mayoría de los países del mundo no ha logrado implementar medidas precisas para realizar pruebas, localizar contactos y mantener en cuarentena a las personas enfermas e infectadas con el virus (Cardona, Cuba-Borda y González-Carrasco, 2020). En cambio, han implementado estrategias drásticas, como por ejemplo cuarentenas generales, que buscan encerrar a las personas durante periodos prolongados de tiempo en sus domicilios, para lograr el distanciamiento social.

El objetivo de este documento es proporcionar evidencia empírica a través de un mapeo de variables agrupadas en tres categorías: i) geográfica, ii) demográfica y iii) de interacción, de manera que sustenten las estrategias sobre qué territorios y sectores de la población podrían salir gradualmente de la cuarentena estricta en Bolivia. Con estas tres categorías, se complementa la definición de vulnerabilidad de Acemoglu *et al.* (2020) que contempla solo los tramos etarios.

Los casos observados en varios países, muestran que las cuarentenas no son estrategias sostenibles en el mediano plazo, y muchos de ellos están comenzando a dejar que las personas salgan de sus hogares, esperando mantener los casos graves en niveles manejables. Sin embargo, estas medidas se realizan aun cuando tengan efectos contrarios, como la propagación del virus, generándose segundas olas de contagio, por lo que la apertura inevitablemente conducirá a mayores tasas de contagios y mayor número de muertes. Estas decisiones sensibles deben ser equilibradas para ser eficientes, por lo cual la información requiere fuentes fiables.

Por otra parte, está abierto el debate sobre qué perfil de personas debería salir primero. Por un lado, se piensa que se debería dejar salir primero a las personas con menores probabilidades de infectarse, de infectar a otros y de morir por COVID-19. Sin embargo, las segundas olas de contagio muestran que no es una decisión trivial. Dados los recursos disponibles, la idea es intentar alcanzar la inmunidad colectiva en el menor tiempo posible con el menor número de muertes por COVID-19 y el menor daño colateral. En otras palabras, lo que se pretende es minimizar el daño total de esta pandemia.

Este estudio contribuye al esfuerzo de recopilar información que, en base a la experiencia de otros países durante esta pandemia, es relevante para la toma de decisiones. Es por esto que es necesario contar con datos que capturen estos aspectos y, además, permitan identificar los patrones de evolución del virus. En este sentido, los datos geo-referenciados se presentan como una herramienta importante para el análisis de distintos escenarios.

El documento tiene la siguiente estructura. En la primera sección se presenta evidencia empírica internacional, la cual sustenta la hipótesis de la reanudación de actividades según criterios geográficos/demográficos. A continuación, se expone el análisis empírico para Bolivia, donde se desarrolla el “Índice de vulnerabilidad” y sus respectivas pruebas de robustez. Posteriormente, se presenta una discusión sobre algunos aspectos demográficos y sectoriales a tomar en cuenta, y finalmente se desarrolla una sección que resume las principales recomendaciones de política.

2. Evidencia empírica internacional

La evidencia internacional sobre la pandemia del COVID-19 está en constante evolución. Sin embargo, la producción de simulaciones y cuantificación de efectos potenciales de la

pandemia ha producido significativos aportes, como se resume en el documento de Cardona, Cuba-Borda y Gonzales-Carrasco (2020). Teniendo en cuenta que una de las principales fuentes de incertidumbre radica en cómo contener de forma óptima la propagación de la pandemia minimizando la pérdida económica, se presenta un resumen de los estudios más influyentes.

Una primera aproximación viene dada por Acemoglu *et al.* (2020), donde se plantea la siguiente pregunta: ¿qué pasaría si las cuarentenas estarían basadas en algún criterio de vulnerabilidad? En este documento se establece como criterio de vulnerabilidad los tramos etarios, teniendo en cuenta que los indicadores de infección, hospitalización y tasas de fatalidad varían entre estos grupos. Los principales resultados muestran que políticas de cuarentena diferenciadas según grupos etarios superan significativamente en términos de resultados a una política de cuarentena estricta y que, estas medidas, junto a medidas de reducción de interacción dentro de estos grupos y con un incremento en la realización de tests, pueden minimizar tanto la pérdida económica como las muertes.

El trabajo de Greenstone y Nigam (2020), utilizando datos de contagios y muertes en los Estados Unidos, plantea la pregunta sobre si la distancia social es realmente efectiva. Comparando un escenario de cuarentena moderada a determinados grupos (contagiados, sospechosos, mayores de edad, personas con otros problemas de salud, entre otros), con respecto a un escenario sin restricciones, se evidencia que, en caso de haber comenzado con medidas de distanciamiento social moderado a finales de marzo, se salvarían aproximadamente 1.7 millones de vidas hasta el primero de octubre. Adicionalmente, los autores aproximan el monto monetario de todas estas vidas salvadas y concluyen que los beneficios del distanciamiento social moderado son aproximadamente 8 trillones de dólares americanos en total, o 60.000 dólares americanos por hogar.

En contraparte, el estudio de Baqaee *et al.* (2020) demuestra que, para Estados Unidos, en caso de existir una cuarentena general, las medidas de “*smart reopening*” que permitan la vuelta a la actividad de sectores que tienen menores probabilidades de contagio, no entregarían beneficios mayores que permitiendo una vuelta a la actividad general. Sin embargo, para que esta aseveración se cumpla y sea factible una vuelta general de la actividad, se deben mantener restricciones fuertes sobre las actividades “*off-work*” (bares, shopping, aglomeraciones de

gente). Esto debido a que en caso de que, por ejemplo, se volviera a permitir la mitad de actividad que en la línea base (periodo pre-Covid-19), se desencadenaría una segunda ola de proliferación del virus que daría lugar a un nuevo periodo de cese de actividades, alargando el tiempo de inactividad.

En la misma línea, De Anda-Jáuregui y Hernández-Lemus (2020) predicen para la ciudad de México, que en el caso de que un 10% o más de la población vuelva al espacio público, la tendencia negativa de la curva epidémica se revertirá. Sin embargo, proponen que si esta vuelta a la actividad se la realiza adicionalmente con criterios alternativos dirigidos a ordenar la actividad económica en el sentido de fomentar el consumo local (para evitar viajes largos), establecer horarios de trabajo diferenciados según la naturaleza de los trabajos, programar horarios y restringir la capacidad de transporte público, pueden permitir una reactivación sin comprometer la disminución de la tendencia de la curva. Para este propósito, los autores sugieren una obligatoriedad alta de estas medidas y que además estén coordinadas con las políticas sanitarias correspondientes.

Otro punto importante para el análisis de la apertura de escenarios y/o focalización de cuarentenas según grupos de vulnerabilidad, es la disponibilidad de información actualizada y en tiempo real. Dada la dinámica del virus, es de gran importancia la consideración del componente geográfico para el análisis. En este sentido, los datos geo-referenciados son una herramienta que permite considerar este aspecto para el diseño de políticas, y según la evidencia internacional, la disponibilidad también juega un papel importante al momento de la contención del virus.

Tomando en cuenta este enfoque, el trabajo de Argente, Hsieh y Munseon (2020) desarrolla un estudio que analiza el efecto de la liberación de información geo-referenciada de los infectados por Covid-19 en Corea del Sur. Los resultados sugieren que, comparando con un escenario donde la información no es liberada, el cambio en los flujos de trayectos debido a la liberación de información reduce el número de casos confirmados en 400.000 y las muertes en 13.000 en dos años. Y si se compara este mismo periodo con un régimen de cuarentena general, en el cual se llega a los mismos índices de contagio y mortalidad, el costo económico se reduce aproximadamente un 50% con la liberación de la información.

Existe también evidencia para Colombia de que, producto de las medidas de cuarentena, las regiones tendrán efectos diferenciales, dependiendo de la estructura económica, del grado de informalidad del mercado laboral y de los vínculos económicos entre sus diferentes sectores (Ricciulli-Marín *et al.*, 2020). Mediante el “Análisis exploratorio de datos espaciales” (AEDE), los autores determinan que los shocks son heterogéneos según sectores económicos, regiones y condición de formalidad laboral; por ejemplo, los sectores con mayores pérdidas son los relacionados a alimentación, servicios administrativos, construcción y comercio. Por otra parte, tres de los 32 departamentos son los que absorberían las mayores pérdidas económicas (Bogotá, Antioquia y Valle). Con estos argumentos, se plantea que es factible pensar en la reactivación económica vía cuarentenas diferenciadas, dado que el impacto económico sectorial y regional es bastante heterogéneo.

Por último, tomando en cuenta los enfoques de minimización de costo económico y el componente geográfico, uno de los trabajos que motiva el análisis para proponer medidas focalizadas con respecto a la contención de la propagación del virus donde se minimice el costo económico es el trabajo de Birge, Candogan y Feng (2020). La pregunta de investigación en la que se centra el documento de trabajo es la siguiente: ¿es posible frenar la propagación de la enfermedad mientras se minimizan las pérdidas económicas inducidas? Muchas ciudades han instituido la suspensión total de actividades en diversos grados, dada la forma de propagación de este virus (de persona a persona) y su naturaleza espacial inherente, por la cual las personas infectadas pueden infectar a otras en distintos lugares. Por esta razón, los autores analizan en qué medida puede ser o no óptima la decisión de implementar una reactivación de la economía en lugares donde en general no existen aglomeraciones de gente, como las hay en los “hubs” de las ciudades.

En base a los resultados encontrados, las principales conclusiones de los autores se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- ♦ La **coordinación entre autoridades** de los estados/condados es necesaria para limitar las pérdidas económicas mientras se intentan alcanzar las metas de política (evitar la propagación).

- ♦ En el caso de Midtown Manhattan, se permite cierto nivel de actividad económica impulsada por el **valor económico de esta zona**. Sin embargo, para lograr el objetivo político se debe restringir la actividad económica en cualquier otro lugar de Manhattan
- ♦ El **efecto espacial de la propagación** del virus entre vecindarios juega un papel muy importante en el momento de la decisión de qué lugares pueden reanudar la actividad económica
- ♦ La **focalización puede lograr objetivos** de política a un costo económico más bajo.

3. Evidencia empírica en Bolivia

En esta sección se presenta un análisis empírico para Bolivia donde se desarrollan tres temas principales: i) Factores asociados al COVID-19, ii) Índice de vulnerabilidad al Covid-19, iii) Alcances y limitaciones.

3.1. Factores asociados al COVID-19

Una vez que el virus llega a una nueva ubicación geográfica puede tener impactos muy diferentes, dependiendo de una variedad de factores. Por ejemplo, si el virus llega a una región escasamente poblada con personas jóvenes, sanas y bien informadas que practican una buena higiene, el virus se propagará lentamente. Sin embargo, si el virus llegase a un área densamente poblada con personas desnutridas y frágiles, que ya padecen de otras enfermedades y que no tienen acceso adecuado a agua potable, y un sistema de saneamiento, los impactos podrían ser devastadores.

Como se evidenció en la sección anterior, es importante identificar las dimensiones que interactúan para poder proponer políticas que puedan conseguir el objetivo reduciendo el costo económico del mismo. En esta sección se presenta un análisis a nivel municipal de las diferencias en el impacto potencial de la llegada del SARS-CoV-2 a diferentes municipios de Bolivia. A diferencia de la clasificación de riesgo municipal que el gobierno de Bolivia publica semanalmente¹, el índice no incluye información sobre casos activos de Covid-19 reportados. Tampoco intenta establecer el riesgo de infección en cada momento, sino trata de prever

¹ <https://www.minsalud.gob.bo/8-institucional/4144-indice-de-riesgo-municipal-covid-19-en-bolivia>

la severidad de los impactos sobre la salud de la población, una vez que la infección llega al municipio. Lo último depende de factores estructurales de cada municipio, y no tanto del momento exacto que el virus llega al municipio.

En base a la revisión de la literatura y a un proceso de consulta en línea a expertos en temas de economía del desarrollo, economía de la salud y economía regional, entre otros,² se consideró un conjunto de indicadores potencialmente relevantes que se organizaron en tres grandes grupos³, los cuales se pueden observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Indicadores asociados a la contención del COVID-19

Variable	Descripción	Fuente*	Año
Riesgo de propagación rápida			
Carreteras por municipio	Número de carreteras y vías férreas que entran/salen del municipio.	ABC	2020
Centralidad de la migración	Índice que refleja con cuántos otros municipios cada municipio está conectado a través de la migración reciente.	CNPV	2012
Población urbana	Porcentaje de la población que vive en zonas urbanas.	CNPV	2012
Tasa de hacinamiento	Porcentaje de la población que vive en hogares con más de dos personas por habitación en promedio	CNPV	2012
Intensidad del transporte público	Número de asientos disponibles de transporte público con registro de RUAT (por 10.000 habitantes)	INE	2017
Energía limpia	Porcentaje de hogares que tienen energía limpia para cocinar	CNPV	2012
Tasa global de participación	Corresponde a la tasa global de participación de la población	CNPV	2012
Situación subyacente de la salud			
Nivel de obesidad	Porcentaje de mujeres de 15-49 años con sobrepeso (IMC \geq 30).	ENDSA	2016
Nivel de desnutrición crónica	Porcentaje de menores de 5 años con desnutrición crónica.	ENDSA	2016

2 La grabación del seminario web realizado el 6 de mayo de 2020 está disponible en el sitio web: <https://www.sdsnbolivia.org/nuestro-aporte-en-tiempos-de-covid-19/>

3 La información utilizada se encuentra sintetizada en el Atlas Municipal de los ODS en Bolivia. La misma es una iniciativa de Sustainable Development Solutions Network-Bolivia.

Variable	Descripción	Fuente*	Año
Incidencias de Dengue, Chagas, Malaria, Tuberculosis y VIH:	Incidencia de diferentes patologías	SNIS	2016-2018
Población mayor	Porcentaje de población mayor a 60 años.	CNPV	2012
Capacidad de respuesta			
Cobertura de agua y saneamiento	Población sin cobertura de agua potable y saneamiento.	VAPSB	2017
Cobertura de electricidad, telefonía e internet.	Porcentaje de hogares con acceso a los diferentes servicios mencionados.	CNPV	2012
Densidad de radio bases	Número de radio bases por 1.000 habitantes	AGETIC	2018
Población originaria	Porcentaje de la población que no habla español.	CNPV	2012
Desigualdad educativa	Índice Gini educativo a nivel municipal.	CNPV	2012
Ejecución presupuestaria	Porcentaje de presupuesto ejecutado con respecto al presupuesto programado.	MEF	2017
Inversión	Inversión pública <i>per cápita</i> .	MEF	2017
Personal médico	Número de médicos por cada 10.000 habitantes.	MINSAL	2016
Recaudación	Proporción de ingresos municipales que provienen de impuestos locales.	MEF	2017
Infraestructura en salud	Número de hospitales de segundo o tercer nivel por municipio.	MINSAL	2016
Atención médica	Porcentaje de pobreza en el componente "Salud" del "Índice de necesidades básicas insatisfechas"	CNPV	2012

*Nota: Las abreviaciones de las fuentes de información se detallan a continuación: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC), Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), Encuesta de Demografía y Salud (ENDSA), Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico (VAPSB), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Índice de vulnerabilidad en Bolivia

En base a la identificación de los factores relacionados con la propagación del Covid-19, se propone un índice de vulnerabilidad, que amplía la definición de Acemoglu *et al.* (2020) descrita en la sección II. La misma caracteriza la situación de los municipios de Bolivia con respecto a la capacidad de contención de la pandemia. El índice está en el rango entre 0 y 100, donde 100 representa el puntaje máximo de vulnerabilidad.

Cálculo del índice

El índice de referencia reportado en este documento se calculó en base a 15 indicadores, los cuales fueron seleccionados en base a un criterio de decisión, mediante el cual se consideran aquellos indicadores donde más del 50% de los especialistas consultados acordaron que tienen un efecto fuerte en la probabilidad de morir por COVID-19⁴. Una vez seleccionados los indicadores, se procede a normalizar cada uno en la escala 0 a 100. Finalmente, se agregan estas dimensiones en un solo indicador, llamado “Índice de vulnerabilidad al COVID-19”, el mismo que tiene la siguiente fórmula general:

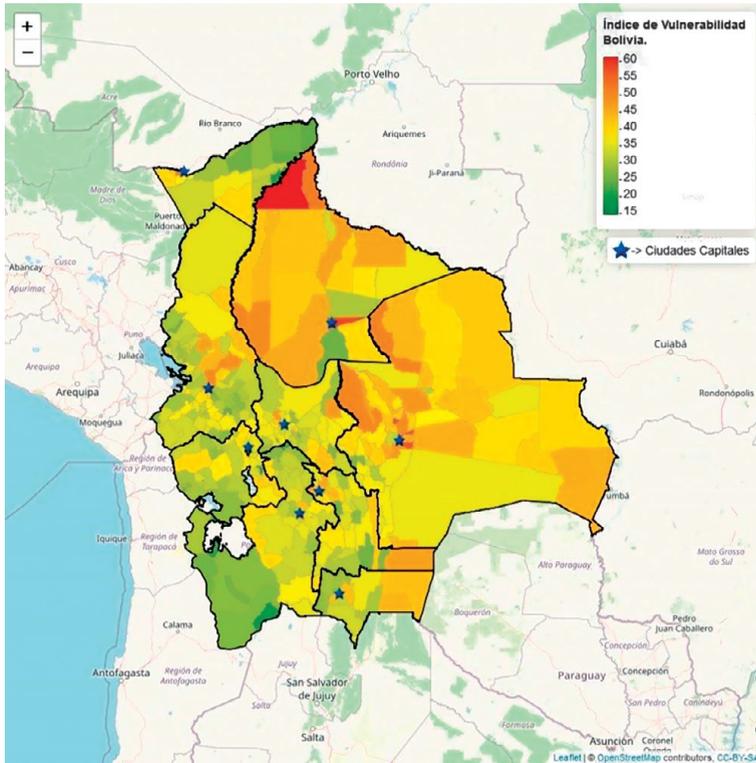
$$IV_{COVID} = \sum_{i=1}^N (w_i * D_i) \quad (1)$$

Donde i , $i = (1, \dots, N)$ corresponde a cada una de las variables seleccionadas para caracterizar la vulnerabilidad en los municipios; W corresponde a la ponderación de cada dimensión y D hace referencia al valor normalizado del indicador. Específicamente para el caso del índice con 15 indicadores, se utiliza una misma ponderación para todos. Dado que las variables están normalizadas en el rango entre 0 a 100, el índice se encuentra en el mismo rango donde 100 corresponde al puntaje máximo de vulnerabilidad.

La figura 2 presenta la distribución espacial de los puntajes del Índice de Vulnerabilidad. El mismo viene representado en la escala Verde a Rojo, donde los municipios más vulnerables serán las que estén más cerca al color Rojo.

4 Para mayor detalle sobre la selección de variables y las ponderaciones respectivas, revisar el Anexo metodológico.

Gráfico 1: Mapa del índice de vulnerabilidad al COVID-19 (basado en 15 indicadores)



Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 2 muestra el índice de vulnerabilidad para los 339 municipios de Bolivia, clasificados desde el más hasta el menos vulnerable. Los resultados muestran que en el decil más alto de puntajes (mayores a 43.57), se encuentran ocho de las diez ciudades capitales del país (Tarija y Potosí están en el decil 8); adicionalmente, están 12 municipios que son parte de las zonas metropolitanas o que, según la población, son centros urbanos importantes en los respectivos departamentos. Es decir que un 60% de los municipios que están en el decil más alto de vulnerabilidad son centros urbanos grandes. Sin embargo, se debe prestar atención al restante 40% de este grupo de municipios, que, si bien no son completamente rurales, tienen la característica de presentar menor capacidad de respuesta, sobre todo con respecto a infraestructura en salud.

Cuadro 2 Índice de vulnerabilidad al Covid-19

Dep	Municipio	Índice	Dep	Municipio	Índice	Dep	Municipio	Índice	Dep	Municipio	Índice	Dep	Municipio	Índice
BN	Riberalta	60.2	LP	Tiño Yupanqui	39.6	CB	Tofora	35.5	PT	Kiochachs	32.3	LP	S.A. Machaca	28.7
BN	Trinidad	57.8	LP	Coroico	39.4	LP	Achacachi	35.4	LP	La Asunta	32.3	OR	S. Andamarca	28.6
SC	Montero	56.4	CH	Las Carreras	39.3	CH	Camargo	35.4	LP	Desaguadero	32.3	LP	Cairoma	28.6
SC	Santa Cruz	56.0	PN	Bolpebra	39.1	CB	Tapacarí	35.4	TJ	Uriondo	32.2	TJ	San Lorenzo	28.6
PN	Cobija	51.8	SC	Comarapa	39.1	BN	Baures	35.4	CB	Vacas	32.2	PN	Bella Flor	28.5
BN	Guayaramerín	51.2	SC	Cuevo	39.0	OR	Poopó	35.3	LP	Colquencha	32.1	PT	Vitichi	28.4
CB	Cochabamba	50.4	SC	San Matías	39.0	SC	Pucarí	35.3	LP	Ancoaimes	32.1	LP	S.P. Curahuará	28.3
SC	San Carlos	50.0	CB	Mizque	39.0	CH	Sopachuy	35.2	LP	Pto Carabuco	32.0	CB	Bolivar	28.3
SC	Guarayos	49.8	PT	Uyuni	38.9	LP	S.P.Tiquina	35.2	PT	Atocha	32.0	CB	Chimoré	28.3
SC	Yapacaní	49.4	BN	San Andrés	38.9	TJ	Entre Ríos	35.2	CB	Vila Vila	31.9	LP	Chuma	28.2
BN	Rurenabaque	49.4	OR	Turco	38.9	CH	Poroma	35.1	CB	Anzaldo	31.9	LP	Taraco	28.1
LP	La Paz	49.4	PN	El Sena	38.8	SC	Charagua	35.1	SC	Porongo	31.9	PT	Toro Toro	27.8
SC	Warnes	48.8	LP	Viacha	38.8	SC	San Rafael	35.1	PT	Pocoata	31.8	LP	Humanata	27.6
BN	San Borja	48.6	SC	Concepción	38.6	SC	El Puente	35.1	CB	Arani	31.8	TJ	Yunchará	27.6
LP	Caranavi	48.0	PT	Llallagua	38.5	PT	Caiza "D"	35.1	LP	Charazani	31.7	OR	Choque Cota	27.5
SC	La Guardia	47.8	SC	S.J. de Chiquitos	38.5	PT	Villazón	35.0	LP	Teoponte	31.7	CB	Colomí	27.5
CB	Quillacollo	47.4	SC	S.R. del Sara	38.4	CB	Tiquipaya	34.9	PT	S.P. Buena Vista	31.6	LP	Malla	27.3
SC	San Ramón	47.0	OR	Caracollo	38.3	LP	Pto Acosta	34.9	PN	San Pedro	31.6	PT	Caripuyo	27.3
OR	Oruro	47.0	CH	Yotala	38.1	OR	Pari	34.9	PT	Urmiri	31.5	OR	Chipaya	27.3
CB	Pto. Villarroel	46.7	LP	Alto Beni	38.1	SC	Lagunillas	34.9	LP	Batallas	31.5	OR	Garci Mendoza	27.2
LP	El Alto	46.4	PT	Uncia	38.0	CB	Tarala	34.8	OR	Toledo	31.4	PN	Ingasí	27.1
SC	S.J. Yapacaní	46.4	CH	Yamparádez	37.9	CB	Shinohata	34.7	LP	Ayata	31.2	PT	Calcha "K"	27.1
LP	Mopiri	45.9	LP	Patacamaya	37.8	LP	Chacarilla	34.5	LP	Inquisivi	31.2	CH	El Villar	27.0
BN	San Joaquín	45.6	BN	Huacaya	37.8	CH	Villa Abecía	34.5	OR	Esmeralda	31.2	LP	Papel Pampa	26.9
CH	Machareff	45.4	CH	San Lucas	37.7	LP	Ixiamas	34.4	OR	Huayllamarca	31.0	PT	Mojinete	26.9
CH	Sucre	45.1	CB	Sacaba	37.7	CH	Presto	34.4	OR	Eucallplus	31.0	LP	Catacora	26.9
BN	Magdalena	45.1	SC	Buena Vista	37.6	PT	Puna	34.4	SC	S.A. de Lomerío	31.0	LP	Quime	26.9
SC	El Torno	44.9	OR	Quillacas	37.6	OR	Machacamarcá	34.4	LP	Mocomoco	30.9	PT	Villa de Sacaca	26.7
SC	Mineros	44.7	CB	Punata	37.4	PT	Porco	34.3	CB	Alalay	30.8	LP	Combaña	26.7
BN	San Ignacio	44.6	OR	Corque	37.4	LP	Chulumani	34.3	OR	Pampa Aullagas	30.8	CB	Sicaya	26.6
SC	Pto Quijarro	44.4	LP	Caquiaviri	37.4	PT	Tingupaya	34.2	OR	Escara	30.8	LP	Mecapaca	26.4
SC	Coloca	44.3	CB	Sipe Sipe	37.3	CH	Tomina	34.1	PN	San Lorenzo	30.8	OR	Carangas	26.4
SC	C. Rivero	43.8	LP	Colquíri	37.2	CB	Pocona	34.0	CB	Villa Rivero	30.8	SC	Trigal	26.3
SC	Pailón	43.6	LP	Ayo Ayo	37.1	LP	Yanacachi	34.0	OR	Y. de Litoral	30.7	PT	S.P. de Lípez	26.2
CB	Colcapirhua	43.6	OR	El Choro	37.1	PT	Tomave	33.9	CB	Cocapata	30.7	CH	Huacaya	26.1
SC	Puerto Suárez	43.4	CB	Tolata	37.1	CB	Tiraque	33.9	CB	Cliza	30.6	CB	Omereque	26.0
TJ	Yacuiba	43.2	SC	Cuatro Cañadas	37.0	CH	Tarifa	33.9	OR	B. de Andamarca	30.6	CB	Tacachi	25.7
SC	Yacubiye	43.1	PN	Porvenir	36.9	LP	Callapa	33.9	CH	Villa Charcas	30.5	CB	Cuchumuela	25.7
SC	San Pedro	43.1	SC	Camiri	36.9	OR	C. Machacamarcá	33.8	LP	Quibaya	30.5	SC	Moro Moro	25.5
BN	Santa Rosa	43.0	PT	Betzanzos	36.8	CB	Marochata	33.7	LP	V. L. Licoma	30.4	LP	Curva	25.3
LP	Guanyá	43.0	SC	Pampa Grande	36.8	SC	Quirúsilas	33.6	SC	Postrer Valle	30.4	PT	S.P. de Quemés	25.2
CH	Tarabuco	42.7	TJ	Bermejo	36.8	LP	Guacuí	33.5	CB	Tocapaya	30.4	CH	Icla	25.2
SC	Urubichá	42.6	CB	Independencia	36.8	OR	Pazña	33.4	LP	Coro Coro	30.4	PT	San Agustín	25.2
TJ	Tarija	42.5	OR	Huanuni	36.6	LP	Stgo de Machaca	33.4	LP	Sapahaquí	30.3	OR	Tados Santos	25.2
SC	San Julián	42.2	CB	Entre Ríos	36.6	LP	Puerto Pérez	33.4	LP	Huatajata	30.2	CH	Huacareta	25.1
PT	Potosí	42.1	LP	Calamarca	36.6	LP	Collana	33.3	CB	Sacabamba	29.8	PN	Santos Mercado	24.9
SC	San Javier	42.0	PT	Tupiza	36.5	CB	Santivañez	33.3	LP	Pucarani	29.8	BN	Loreto	24.7
LP	Palos Blancos	42.0	SC	Vallegrande	36.5	PT	Chuquiuhuta	33.3	CH	Culpina	29.8	PN	Santa Rosa	24.6
SC	S.M. Velasco	41.6	CB	Arbieto	36.5	BN	Puerto Sites	33.2	PT	Tacobamba	29.8	LP	S. Huata	24.5
TJ	Villamontes	41.5	SC	Saipina	36.5	LP	Huarina	33.1	LP	Cajutá	29.7	LP	Pacajays	23.9
CB	Aiquile	41.5	CB	Arque	36.3	LP	Laja	33.1	BN	San Javier	29.6	LP	Luribay	23.8
SC	Portachuelo	41.4	LP	Sica Sica	36.3	OR	Coipasa	33.1	LP	Paica	29.6	LP	Nueva Esperanza	23.5
BN	Exaltación	41.3	LP	Tipuani	36.2	CH	Villa Alcalá	33.0	TJ	Caraparí	29.5	PN	VN Loma Alta	23.4
CH	Muyupampa	41.2	CH	Villa Serrano	36.2	LP	Charaña	33.0	PT	Chayanta	29.5	PT	Arapampa	20.7
SC	Mairana	41.2	SC	Gutiérrez	36.1	CH	Incahuasi	33.0	LP	Coripata	29.5	PT	Tahua	19.8
BN	Reyes	41.0	CH	Monteagudo	36.1	LP	Ichaca	32.9	PT	Llica	29.5	OR	Antequera	19.8
CB	Vinto	41.0	CB	Pojo	36.1	PT	Ocurí	32.9	LP	Sorata	29.5	PN	Pto G Moreno	19.1
LP	San Buenaventura	40.9	CB	Capinota	36.0	TJ	Padcaya	32.8	PT	Yocalla	29.3	PT	S.A. de Esmeruoco	18.5
LP	Achocalla	40.8	LP	Apolo	35.9	LP	Calacoto	32.8	CH	Mojocoya	29.3	OR	Huachacalla	13.8
BN	S.A. de Yacuma	40.6	OR	Huari	35.9	LP	Chua Cocani	32.7	TJ	El Puente	29.2	PN		
SC	Okinawa Uno	40.4	SC	F. Alonso	35.9	LP	Aucapata	32.7	LP	Irupana	29.2	PN		
SC	S.I. de Velasco	40.4	LP	Tiahuanacu	35.9	LP	Copacabana	32.7	PT	Acasio	29.2	PN		
OR	Challapata	40.0	CH	Azurduy	35.9	PN	Filadelfia	32.6	LP	W. Ballivián	29.1	PN		
SC	Roboré	40.0	LP	Escoma	35.8	LP	Tacacoma	32.5	LP	J. Machaca	29.1	PN		
BN	San Ramón	39.8	PT	Chaquí	35.7	PT	Ravelo	32.5	OR	S.P. de Tofora	29.1	PN		
SC	Colpa Belgica	39.8	LP	Comanche	35.7	PT	Colquechaca	32.4	OR	La Rivera	29.1	PN		
SC	Gral. Saavedra	39.8	PN	Puerto Rico	35.6	CH	Padilla	32.4	OR	Sabaya	29.0	PN		
SC	Sarmipata	39.7	LP	Urmala	35.6	OR	C. Carangas	32.4	LP	Yaco	28.9	PN		
CH	Zudáñez	39.6	CB	Villa Tunari	35.5	PT	Colgaita	32.3	LP	Pelechucu	28.9	PN		
CB	San Benito	39.6	SC	Cabezas	35.5	CB	Passarapa	32.3	CB	Toko	28.8	PN		

Nota: Las nueve capitales departamentales más El Alto están resaltadas en negrita.

Fuente: Elaboración propia.

En contraparte, se debe prestar atención a los territorios de los deciles más bajos de vulnerabilidad, dado que en estos municipios las autoridades sub-nacionales podrían viabilizar un levantamiento de la cuarentena de forma gradual, priorizando las medidas sanitarias adecuadas. Asimismo, se deben realizar estas medidas con coordinación entre las autoridades departamentales y municipales para que las mismas sean efectivas.

Ejercicios alternativos de robustez

Uno de los aspectos que es susceptible a debate sobre este tipo de indicadores es la robustez de los resultados que pueden entregar estas herramientas. Esto ocurre debido a que muchos de los criterios utilizados para la construcción de los índices son de carácter arbitrario. Para abordar este tipo de situaciones, es importante realizar distintos ejercicios que permitan establecer si los ponderadores escogidos y/o las variables seleccionadas están apuntando correctamente en el sentido de la medición del fenómeno en cuestión. Para este propósito, se realizaron cuatro pruebas adicionales del índice con la inclusión de algunas variables que quedaron fuera del índice de referencia, pero que la literatura menciona que podría tener algún efecto. Adicionalmente, para las ponderaciones, se utiliza un criterio normalizado de la importancia relativa de cada una de éstas según la encuesta realizada a expertos.

El desarrollo metodológico de cada una de las pruebas se encuentra detallado en el Anexo metodológico, donde se presenta un resumen de las metodologías de ponderación utilizadas y la selección de variables. Las medidas de tendencia central de cada uno de los ejercicios y las correlaciones entre sí se presentan en los Cuadros 3 y 4.

Con respecto a las medidas de tendencia central, se puede concluir que los ejercicios son bastante parecidos, tomando en cuenta sobre todo los promedios y las desviaciones estándar. Asimismo, se encuentra que estos ejercicios se encuentran altamente correlacionados entre sí. Además, como se puede observar en el Cuadro 5, los patrones geográficos son similares entre ellos⁵.

Por otra parte, cabe mencionar que se escoge el índice de 15 indicadores por sobre las otras opciones, debido a que, en la encuesta a expertos, más del 50% estuvo de acuerdo con que las variables tenían una probabilidad fuerte sobre las muertes por COVID. Este criterio se

⁵ Los mapas correspondientes a todas las pruebas de robustez se presentan en el Anexo metodológico.

vuelve relevante en este caso, dado que al momento de la investigación existen otros posibles determinantes que han probado tener cierta relación, pero no de manera concluyente. Por tanto, el consenso de los expertos sobre la importancia relativa de criterios se constituye en una referencia importante.

Sin embargo, estos posibles determinantes son considerados como parte de las pruebas de robustez para evaluar si la inclusión de los mismos afecta de manera significativa al índice de referencia. En este caso, como se mencionó anteriormente, las correlaciones son altas entre el índice de referencia y los otros ejercicios.

Cuadro 3
Medidas de tendencia central - Ejercicios de robustez

	15 Var	24 Var	28 Var	29 Var
Promedio	34.7	34	40.11	38.42
Mediana	34.3	33.6	39.96	38.37
S.D.	6.8	5	4.22	4
Min	13.8	14.3	19.11	22.56
Max	60.2	53.7	56.82	53.23

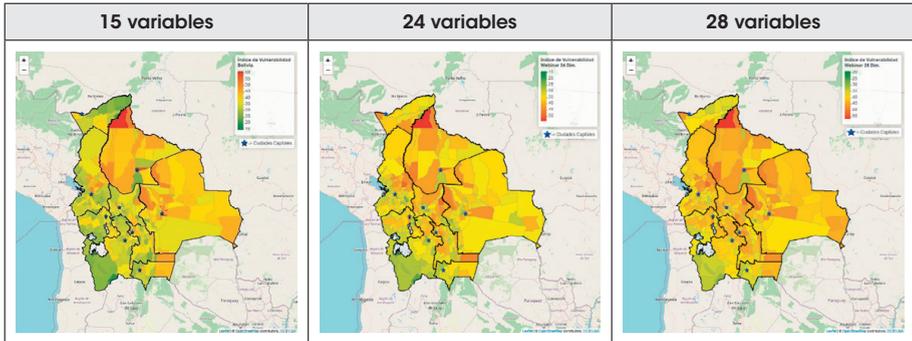
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4
Matriz de correlaciones - Ejercicios de robustez

	15 Var	24 Var	28 Var	29 Var
15 Var	1			
24 Var	0.73	1		
28 Var	0.86	0.95	1	
29 Var	0.76	0.71	0.85	1

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5
Mapas de ejercicios de robustez



Fuente: Elaboración propia.

3.3. Alcances y limitaciones

Una vez mencionados los aspectos técnicos de la metodología, es importante recalcar algunos aspectos con respecto a los alcances y limitaciones que tiene la misma. A continuación, se detallan los mismos:

- ♦ El índice de vulnerabilidad tiene como objetivo caracterizar la capacidad de los municipios para la contención de la pandemia. Para este propósito se utilizan variables en su gran mayoría de carácter estructural, para así evitar efectos que puedan ser coyunturales.
- ♦ El índice de vulnerabilidad es un ejercicio exploratorio que permite, además, dada la unidad de observación (municipal), identificar a aquellos municipios donde potencialmente se podrían enfocar los esfuerzos de prevención.
- ♦ Es importante mencionar que este índice, dada su naturaleza de construcción, no tiene poder predictivo, por lo que no se puede inferir causalidad en base a esta herramienta.
- ♦ Se debe considerar que la selección de variables y los criterios de ponderación de las mismas se realizó en base a la opinión de un grupo de expertos. Dado que, al momento del estudio, el conocimiento sobre factores relacionados está en proceso de desarrollo, la selección de algunas de las variables y/o ponderaciones puede ser debatible a futuro.
- ♦ El índice es perfectible en el sentido de inclusión de algunas variables o proxys que permitan aproximar de mejor manera el criterio de vulnerabilidad estructural. Sin

embargo, al momento de la investigación se utilizaron las fuentes de información más actualizadas disponibles.

4. Conclusiones

Un confinamiento total y uniforme resulta ineficiente, debido a las grandes variaciones geográficas, demográficas y sectoriales del riesgo de COVID-19. También es muy perjudicial para la salud mental, física y económica de las personas, y claramente insostenible. Sin embargo, muchos casos muestran que la ausencia de capacidad de coordinación del Estado obliga a efectuar estas medidas extremas con altos costos económicos.

Dado que es muy poco probable que una vacuna esté disponible a escala mundial antes de finales del próximo año, en el mejor de los casos (Chivers, 2020), y dado que hemos fallado en erradicar el virus incluso después de más de 50 días del confinamiento más estricto que podría aplicarse en Bolivia, la única opción restante para superar esta pandemia es dejar que el virus atraviese a la mayoría de la población de forma controlada durante los próximos 12 a 24 meses (Andersen, 2020). Esto bajo el supuesto importante de que el testeo y trazabilidad pueden incrementarse considerablemente y que las medidas preventivas puedan acompañar todo el proceso en este tiempo.

Al levantar todas las medidas de precaución, las tasas de infección se dispararán y se alcanzarán muchas más muertes diarias de las que se puede manejar física y psicológicamente. En cambio, se debería continuar con las medidas de precaución racionales y llevar a cabo una reapertura gradual, comenzando por los municipios, los grupos demográficos y los sectores con el riesgo más bajo.

Las principales recomendaciones para el futuro inmediato son las siguientes:

1. En aquellos municipios con baja densidad poblacional, principalmente en el área rural, gran parte de las tiendas/comercios estarían en condiciones de reabrir, siempre que los clientes puedan mantener un distanciamiento físico adecuado y los establecimientos puedan proveer las condiciones mínimas de sanidad a los clientes (desinfección de manos a clientes, manipulación adecuada de alimentos, entre otros).

2. Es deseable llevar a cabo medidas coordinadas entre distintos niveles gubernamentales. Las autoridades departamentales deben ser las encargadas de coordinar a las municipalidades para que, en caso de levantarse las medidas de cuarentena en municipios, éstas no desaten una segunda ola de contagios.
3. Como criterio para políticas de confinamiento territorialmente focalizadas se pueden utilizar los niveles de vulnerabilidad de la población con respecto a la gestión de la pandemia, y en ese sentido el índice de vulnerabilidad propuesto en este documento puede servir de guía, dado que considera las condiciones estructurales socio-económicas de los municipios. Indudablemente, esto no tiene sentido sin una fiscalización efectiva.
4. Se debe poner mayor atención en la política de datos abiertos del gobierno, dado que éste es un punto clave para permitir la colaboración entre la academia y el gobierno. Esta relación es clave para el diseño de políticas más eficientes, que, por ejemplo, en el contexto del COVID-19, permitan mantener niveles de contagios controlables a un costo económico menor para la sociedad.
5. Se debería aprovechar esta oportunidad para expandir la cobertura de servicios en línea, tanto en el sector público como privado. Con respecto al sector público, existen organismos estratégicos, como la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación, Registro Civil, entre otros, que deben avanzar con la cobertura en la prestación de los servicios de gobierno electrónico. Por otra parte, en el sector privado, el sector financiero tiene el desafío de capacitar y fomentar a la población para el uso de las plataformas online, para que de esta forma se establezcan las condiciones para hacer de las plataformas en línea una alternativa para la adquisición de bienes y servicios.
6. Finalmente, los municipios más vulnerables deben prepararse para un gran impacto de COVID-19 en el caso de fallar su aislamiento. Por ejemplo, en todos los ejercicios de robustez, Riberalta se destaca como el municipio más vulnerable de Bolivia. Éste es un municipio con aproximadamente 100 mil habitantes, que cuenta con muchas conexiones a otros municipios y proporciona servicios de salud para muchos municipios circundantes en los departamentos de Beni, La Paz y Pando. Sin embargo, tiene una cobertura muy baja de agua y saneamiento, y altos niveles de obesidad, desnutrición, dengue, malaria, tuberculosis y VIH.

7. Viendo en perspectiva la probable segunda ola de contagios, como se observa en países vecinos como Argentina y algunas comunas de Chile (Acuña *et al.*, 2020), se espera que estos mapas e información geo-referenciada sean insumos complementarios para la estrategia de inmunización una vez descubierta la vacuna para el COVID-19. De esta manera, las autoridades pueden identificar focos de riesgo en base a la distribución geográfica y demográfica de aquellas comunidades más expuestas. En ese sentido, este aporte marca una relevancia importante en el diseño de contención de esta pandemia y otras posibles en el tiempo. Para ello se ofrece a los lectores, investigadores y autoridades la base de datos utilizada en este estudio.

Fecha de recepción: 17 de julio de 2020

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2020

Manejado por ABCE/SEBOL/IISEC

Referencias

1. Acuña, C.; Cerda, R.; González, H. y Larraín, F. (2020). Covid-19: un modelo para determinar la probabilidad e intensidad de una segunda ola de contagios. Documento de Trabajo de CLAPES UC N° 82.
2. Acemoglu, D.; Chernozhukov V. *et al.* (2020). Targeted Lockdowns in a Multi-Group SIR Model. National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 27102.
3. Anda-Jáuregui de, G. y Hernández-Lemus, E. (2020). *Modular Reactivation of Mexico City After COVID-19 Lockdown*. arXiv preprint arXiv:2008.12688
4. Andersen, L. (2020). Forty Days of Quarantine-What Have We Learned? Sustainable Development Networks Solution-SDSN Bolivia. Disponible en: <https://www.sdsnbolivia.org/en/english-forty-days-of-quarantine-what-have-we-learned/>
5. Andersen, L. E.; Canelas, S.; Gonzáles, A. y Peñaranda, L. (2020). *Atlas municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020*. La Paz: Universidad Privada Boliviana, SDSN Bolivia.
6. Argente, D.; Hsieh, C. y Munseon, L. (2020). The cost of privacy: Welfare Effect of the Disclosure of Covid-19 Cases. National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 27220.
7. Baqaee, D.; Farhi, E.; Mina, M. y Stock, J. (2020). *Reopening Scenarios*. National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 27244.
8. Birge, J.R.; Candogan, O. y Feng, Y. (2020). Controlling Epidemic Spread: Reducing Economic Losses with Targeted Closures. Becker Friedman Institute Working Paper N° 2020-57, University of Chicago, May. Disponible en: <https://bf.uchicago.edu/working-paper/controlling-epidemic-spread-reducing-economic-losses-with-targeted-closures/>
9. Cardona C.; Cuba-Borda, P. y Gonzáles-Carrasco, L.E. (2020). Monitoreo en tiempo real del COVID-19 en Bolivia. Documento de Trabajo de CLAPES UC N° 81.
10. Chivers, T. (2020). When will we get the Covid-19 vaccine? UnHerd. Disponible en: https://unherd.com/2020/04/when-we-get-the-covid-19-vaccine/?tl_inbound=1&tl_groups%5b0%5d=18743&tl_period_type=3
11. Greenstone, M. y Nigam, V. (2020). Does Social Distancing Matter? University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper N° 2020-26.

12. Jordá, O.; Singh, S. R. y Taylor, A. M. (2020). Longer-run economic consequences of pandemics. National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 26934.
13. Ricciulli-Marín, D. *et al.* (2020). Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el COVID-19: estudio de caso para Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana, N° 290, Banco de la República.

Anexo metodológico

Índice de vulnerabilidad al COVID-19 BOLIVIA

El Índice de vulnerabilidad al COVID-19 (IV-COVID-19) es una herramienta estadística que permite aproximar las carencias/fortalezas de las condiciones estructurales de los municipios de Bolivia con respecto a la contención del COVID-19. El presente anexo tiene como objetivo detallar los aspectos metodológicos del mismo, para identificar las fortalezas y los alcances que tiene el mismo.

Metodología

Para la construcción del IV-COVID-19, se llevaron a cabo múltiples etapas, que van desde la revisión de la literatura, la selección y agregación de indicadores, hasta el cálculo del índice y las pruebas de robustez. En esta sección se detallarán los pasos llevados a cabo para la construcción del índice.

Revisión de literatura y selección de indicadores

En la primera etapa se realizó una preselección de indicadores que, en base a estudios realizados a la fecha, fueron identificados como factores asociados al COVID-19 (Cuadro 6). Para la construcción del índice se ponderaron los indicadores mediante una consulta pública en un *webinar* de la Sociedad de Economistas de Bolivia (SEBOL), con asistencia de 50 personas en promedio, entre los que se encontraban expertos en temas de desarrollo económico, economía de la salud y economía regional, entre otros. En la consulta se recogió la opinión de los mismos con respecto al efecto de las variables en la propagación del virus, clasificando las mismas en fuerte, moderado, neutral y desconocimiento del efecto.

Cálculo del índice

Una vez seleccionadas las variables, se procede a normalizar cada una en la escala 0 a 100. Finalmente se agregan estas dimensiones en un solo indicador, llamado “Índice de vulnerabilidad al COVID-19”, que tiene la siguiente fórmula general:

$$IV_{COVID} = \sum_{i=1}^N (w_i * D_i) \quad (1)$$

Donde i , $i = (1, \dots, N)$ corresponde a cada una de las variables seleccionadas para caracterizar la vulnerabilidad en los municipios, W corresponde a la ponderación de cada respectiva dimensión y D hace referencia al valor normalizado del indicador. Dado que las variables están normalizadas en el rango entre 0 a 100, el índice se encuentra en el mismo rango, donde 100 corresponde al puntaje máximo de vulnerabilidad.

Metodología de ponderación

En este tipo de índices, la ponderación de las distintas dimensiones juega un papel importante dado que éstas pueden asignar mayor importancia relativa a alguna(s) variable(s). En este sentido, se proponen dos métodos para determinar la ponderación de los indicadores seleccionados.

i. Ponderación en base a consulta a expertos (PCE)

En este primer ejercicio se recogieron los criterios de aproximadamente 50 profesionales (médicos, economistas, sociólogos, ingenieros, etc.) en un webinar interactivo⁶ referido a la importancia de cada variable sobre la severidad de los impactos del COVID-19. Una vez agregadas todas las opiniones de los expertos, cada variable tendrá un “nivel de importancia” según la votación que se realizó. A continuación, se presenta en el Cuadro 6 un ejemplo de esta situación.

Cuadro 6
Estructura de votación

Variables	Efecto fuerte	Efecto moderado	Efecto neutral	Desconoce el efecto	Total
Var 1	70%	20%	8%	2%	100%
Var 2	65%	25%	5%	5%	100%
Var 3	0%	30%	60%	10%	100%
...
Var N	20%	30%	45%	5%	100%

⁶ Las votaciones detalladas están disponibles aquí: <https://www.sdsnbolivia.org/wp-content/uploads/2020/05/poll-results-ERW06052020.pdf>.

Una opción de ponderación es asignar mayor peso a las variables que tengan el mayor porcentaje de votos a “Efecto fuerte”, para de esta manera aproximar la importancia relativa de una variable con respecto al resto. Es decir, en el ejemplo del cuadro, la variable 1 presenta un mayor porcentaje de votos en la categoría “Efecto fuerte” que el resto de variables; entonces la misma debe ser la variable a la que se asigne una mayor ponderación en el índice agregado.

Para lograr esta ponderación primero se normaliza la distribución de votación “Efecto fuerte” con media \bar{X}_F :

$$\bar{X}_F = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N p_i^{Fuerte} \quad (2)$$

Donde p_i^{Fuerte} corresponde al porcentaje de respuestas que creen que la variable i tiene un “Efecto fuerte” en la propagación y severidad del virus; con la siguiente desviación estándar:

$$\sigma_F = \frac{1}{N} \sqrt{\sum_{i=1}^N (p_i^{Fuerte} - \bar{X}_F)^2} \quad (3)$$

Una vez normalizadas las proporciones de votación “Efecto fuerte”, se encuentra la ponderación W_i para cada variable, en base a una suma ponderada de los puntajes normalizados. Finalmente, el indicador se calcula en base nuevamente a (1).

ii. Ponderaciones en base a un umbral (PU)

La segunda alternativa que se propone para establecer las ponderaciones consiste en establecer un umbral a partir del cual se consideren solo ciertas variables en el índice. La idea principal de esta propuesta radica en el hecho de hacer a un lado a aquellas variables que, en promedio, los expertos no consideran que tienen un efecto fuerte sobre la propagación del COVID-19.

Para este propósito se tomó en cuenta solo a aquellas variables cuyo porcentaje de respuestas en la categoría “Efecto fuerte” supera el 50%. Este umbral se establece en base al promedio de respuestas fuertes, dado que $\bar{X}_F = 0.54$; sin embargo, dos variables quedan muy cerca al umbral, las cuales tienen puntajes por encima de 0.50 y menos de 0.54.

Una vez aplicada la selección en base al umbral, y dado que estas variables fueron seleccionadas como fuertemente influyentes en la propagación del COVID-19, se utiliza una misma ponderación para todas las variables. Y al final queda un indicador que toma la siguiente forma general:

$$IV_{COVID} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (D_i) \quad (4)$$

Donde N es el número de variables consideradas y D_i corresponde a las variables consideradas.

Para el documento, se toma como referencia el índice construido con **el criterio de ponderaciones en base a un umbral**, dado que la aplicación del mismo entrega un conjunto de variables que, a primera vista, resumen de manera concreta los principales factores asociados a la propagación del COVID-19.

Ejercicios alternativos de robustez

A continuación, en el Cuadro 7, se presenta un resumen del conjunto de variables utilizadas en los ejercicios realizados. Las distintas combinaciones de variables fueron escogidas en función a la revisión de la literatura y al criterio de los investigadores.

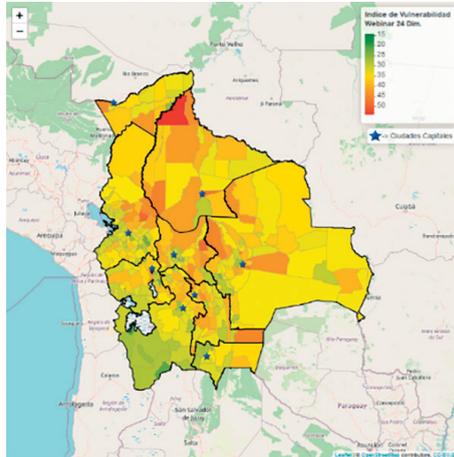
Cuadro 7
Conjunto de variables utilizadas en los ejercicios

No.	Variable	Ejercicios de robustez			
		15 Var	24 Var	28 Var	29 Var
1	Carreteras por municipio	X	X	X	X
2	Centralidad de la migración	X	X	X	X
3	Tasa de hacinamiento	X	X	X	X
4	Intensidad del transporte público	X	X	X	X
5	Nivel de obesidad	X	X	X	X
6	Incidencias de tuberculosis	X	X	X	X
7	Incidencia de dengue	X	X	X	X
8	Incidencia de VIH	X	X	X	X
9	Cobertura de agua	X	X	X	X
10	Cobertura de saneamiento	X	X	X	X
11	Desigualdad educativa	X	X	X	X
12	Ejecución presupuestaria	X	X	X	X
13	Inversión pública per cápita	X	X	X	X
14	Población adulta mayor	X		X	X
15	Población urbana	X		X	X
16	Tasa global de participación (hombres)		X	X	X
17	Tasa global de participación (mujeres)		X	X	X
18	Densidad de radio bases		X	X	X
19	Nivel de desnutrición crónica		X	X	X
20	Incidencia de Chagas		X	X	X
21	Energía limpia		X	X	X
22	Incidencia de malaria		X	X	X
23	Cobertura de electricidad		X	X	X
24	Cobertura de telefonía fija o celular		X	X	X
25	Población originaria		X	X	X
26	Recaudación de impuestos		X	X	X
27	Personal médico			X	X
28	Infraestructura en Salud			X	
29	Altura promedio (m.s.n.m)				X
30	Temperatura promedio (oC)				X

Fuente: Elaboración propia.

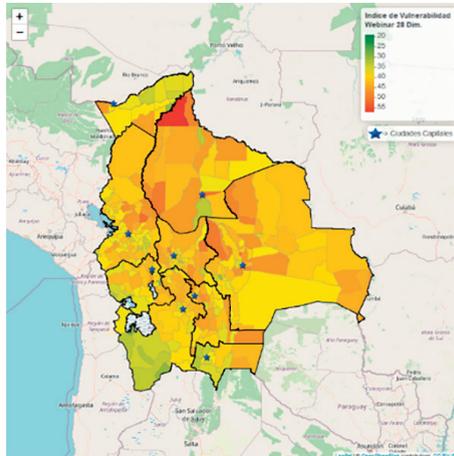
Asimismo, se presentan los mapas de cada uno de los ejercicios realizados en las pruebas de robustez:

Gráfico 2: Mapa del Índice de vulnerabilidad al COVID-19 (basado en 24 indicadores)



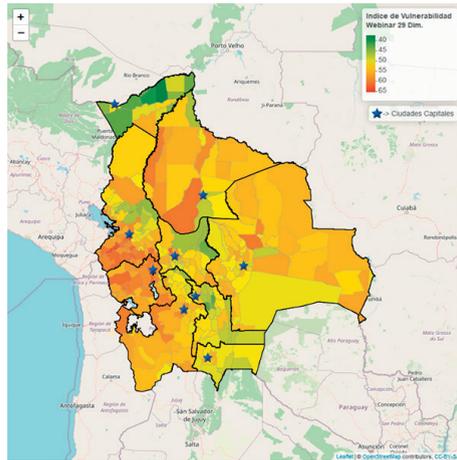
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3: Mapa del Índice de vulnerabilidad al COVID-19 (basado en 28 indicadores)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4: Mapa del Índice de vulnerabilidad al COVID-19 (basado en 29 indicadores)



Fuente: Elaboración propia.

Cárcel, derechos humanos y salud pública en el contexto de la pandemia COVID-19

Prison, Human Rights and Public Health in the context of the COVID-2019 pandemic

*Alice Soares Guimarães**

*Enrique MacLean Soruco***

*Mario A. Eguivar****

Resumen

Este artículo analiza un grupo particularmente vulnerable a la pandemia de la COVID-2019: las personas privadas de libertad (PPLs). Con base en el análisis del Censo Carcelario de 2019, presentamos la situación actual de las PPLs y las condiciones de los establecimientos penitenciarios de Bolivia, con énfasis en los aspectos que impactan en la salud. Posteriormente, identificamos los principales factores estructurales detrás de la mayor vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de las PPLs, no solo a la COVID-2019, sino a epidemias en general. Diferentes instituciones involucradas en el combate de la pandemia desarrollaron recomendaciones para su prevención y tratamiento en contextos carcelarios. Considerando estas recomendaciones y los datos de la situación de las PPLs de Bolivia, desarrollamos propuestas de reformas políticas y legales para reducir la vulnerabilidad epidemiológica de esta población. Argumentamos que, mientras algunas son sencillas de implementar, muchas

* Doctora en sociología, es docente investigadora del CIDES-UMSA.
Contacto: guimaraesalice05@gmail.com

** Abogado investigador, es director de MacLean & Asociados.
Contacto: emaclean@genego-group.com

*** Master en administración y dirección de empresas, es representante legal de CREZCODEC.
Contacto: mario.adolfo.eguivar@gmail.com

se enfrentan a obstáculos estructurales para su ejecución, demandando reformas profundas en la política carcelaria y el sistema penal.

Palabras clave: Cárcel; salud pública; derechos humanos; política carcelaria; sistema penal; Bolivia.

Abstract

This article analyzes a group particularly vulnerable to the COVID-2019 pandemic: people deprived of liberty (PDL). We present the current situation of PDL and the conditions inside Bolivian prisons, insofar as they affect PDLs health. Subsequently, we identify the main structural factors behind PDLs greater epidemiological vulnerability, not only to COVID-2019, but to epidemics in general. Different institutions involved in fighting the pandemic have developed recommendations for its prevention and treatment within prisons. Considering these recommendations and the data about Bolivian PDL, we put forward proposals for political and legal reforms to reduce the epidemiological vulnerability of this population. We argue that, while some are simple to implement, many face structural obstacles, demanding profound reforms in prison policy and the penal system.

Keywords: Prison; human rights; public health; prison policy; penal system; Bolivia.

Clasificación/Classification JEL: H51; H54; I18; K14; K33

1. Introducción

A principios de marzo de 2020 se confirmaron los primeros casos de coronavirus en Bolivia. Pocos días después, el Gobierno decretó estado de emergencia sanitaria. La infección y muerte de personas de clase alta, incluyendo personalidades políticas y mediáticas alrededor del mundo, ha dado lugar a argumentaciones de un supuesto carácter “democrático” del virus, que potencialmente contaminaría a todos sin distinciones de clase, raza, género u otros clivajes sociales. Sin embargo, el avance de la pandemia demuestra que ésta, tal como otras epidemias, afecta de manera desigual a distintos grupos sociales: unos son más vulnerables que otros a contagiarse y, una vez contagiados, más expuestos al riesgo de morir.

Al interior de las sociedades contemporáneas existen diferentes grupos vulnerables¹, es decir, segmentos de la población “en condiciones de indefensión particularmente agudas y que, por lo tanto, requieren de un trato especial de las políticas públicas” (Rodríguez, 2001:18). Este artículo analiza un segmento de la sociedad boliviana particularmente vulnerable a la actual pandemia: las personas privadas de libertad (PPLs). La mayor vulnerabilidad epidemiológica de las PPLs ha sido reconocida por diferentes instituciones involucradas en la prevención de la enfermedad COVID-19, tales como la Organización Mundial de Salud (OMS) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), quienes desarrollaron recomendaciones para la prevención y tratamiento en contextos carcelarios (OMS, 2020; CICR, 2020)².

Teniendo como referencia estas recomendaciones, las principales preguntas que se plantean son en qué medida estas recomendaciones son implementadas en Bolivia, cuál es el grado de vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de la población carcelaria y cuáles son los principales factores estructurales por detrás de la alta vulnerabilidad. Este análisis fundamenta nuestras propuestas de reformas políticas y legales para reducir la vulnerabilidad epidemiológica de esta población.

Aunque en contextos de emergencias usualmente se priorice la respuesta inmediata, las crisis son también momentos privilegiados para repensar una serie de supuestos sobre las comunidades políticas e impulsar cambios profundos en el modelo de relación entre el Estado y los distintos sectores de la sociedad, incluyendo la población privada de libertad. El presente estudio busca contribuir a esta reflexión, identificando los orígenes estructurales de la mayor vulnerabilidad de las PPLs, no solo a la enfermedad COVID-19, sino a epidemias en general, y desarrollando lineamientos para reformas capaces de reducir dicha vulnerabilidad.

1 La palabra ‘vulnerable’ viene del latín *vulnerabilis*: *vulnus* (herida) y el sufijo *-abilis* que indica posibilidad. ‘Vulnerabilidad’ es la cualidad de alguien o algo que está bajo riesgo de ser herido. En los análisis políticos y sociales, el término se refiere a una “condición de desventaja en que se encuentra un sujeto, comunidad o sistema ante una amenaza y a la falta de recursos necesarios para superar el daño causado por una contingencia” (Osorio, 2017:3).

2 Tales recomendaciones serán discutidas más adelante.

El artículo se basa centralmente en la sistematización y el análisis de datos del censo carcelario realizado en abril de 2019³ por la “Comisión de seguimiento a las conclusiones de la Cumbre de Justicia” (creada mediante ley N° 898 de 26 de enero de 2017)⁴. Dicho censo recolectó información sobre las personas privadas de libertad, las condiciones sociales, económicas y culturales en todos los recintos penitenciarios del país, además de datos de relevancia legal⁵. Sus resultados nos posibilitan tener un conocimiento detallado de las características sociodemográficas de la población carcelaria del país, las condiciones de los establecimientos carcelarios y la situación de las personas privadas de libertad en lo que se refiere a su situación procesal y el grado de respeto o violación de sus derechos.

Cabe notar que el objetivo del presente artículo no se limita a la comprensión del impacto diferenciado de la pandemia global de la enfermedad COVID-19 en las PPLs. Con base en datos inéditos sobre la población y los establecimientos carcelarios de todo el país, este artículo también contribuye al conocimiento, todavía limitado, sobre la situación carcelaria en Bolivia. Asimismo, muchos de sus hallazgos se aplican a contextos más allá de Bolivia, y las sugerencias de reformas que se exponen contribuyen a debates más amplios sobre la relación entre políticas carcelarias, sistemas penales y derechos humanos de las PPLs.

El artículo está organizado en cuatro secciones. Primero se presenta el marco normativo pertinente a los temas de este estudio y se revisan las principales consideraciones teóricas que servirán de guía, localizando el presente trabajo en el contexto más amplio en el cual se ubica. Luego se analiza la situación actual de la población carcelaria y las condiciones al interior de los establecimientos penitenciarios de Bolivia, con énfasis en los aspectos que impactan en las condiciones de salud de las PPLs. A continuación se identifican los principales factores estructurales por detrás de la mayor vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de las PPLs en

3 El censo se realizó a todas las personas privadas de libertad, tanto en recintos urbanos como provinciales, inclusive en las carceletas policiales. Se llegó a entrevistar a 18869 PPLs, de las cuales se filtró y utilizó para el análisis las entrevistas completas de informantes que aceptaron ser censados y que además eran calificados psicológicamente. El análisis se realizó sobre 18437 PPLs. Los datos fueron recolectados principalmente entre el 11 y el 13 de abril. Para ello participaron 12 instituciones del Estado y 1507 censadores, la mayoría estudiantes de derecho de distintas universidades públicas.

4 La sistematización y el análisis de datos del Censo Carcelario de 2019 fue realizada por los autores en el marco del proyecto “Sistematización de datos, análisis y recomendaciones para la implementación de los objetivos del Censo Carcelario”, llevado a cabo por el CIDES-UMSA con el apoyo de la Cooperación Suiza en Bolivia. El análisis de los resultados de dicho censo para el presente artículo refleja exclusivamente la opinión de sus autores, y no necesariamente la opinión o posición institucional del CIDES-UMSA o de la Cooperación Suiza en Bolivia.

5 Ley N° 898 de la “Comisión de seguimiento de las conclusiones de la Cumbre de Justicia”, art. 2, Núm. I al III, con apoyo de la Cooperación Suiza en Bolivia.

Bolivia. Después se desarrollan recomendaciones de reformas y políticas para hacer frente a esta situación. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

2. Cárcel, derechos humanos y salud pública

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX el principio de que los derechos humanos deben aplicarse universalmente alcanzó amplia aceptación. Es decir, nadie debe ser excluido de su ejercicio, incluyendo las personas encarceladas (Coyle y Fair, 2018:10)⁶. En Bolivia la Constitución Política del Estado (CPE) promulgada el año 2009 y la ley 2298 de Ejecución Penal y Supervisión (LEPS, 2001) determinan claramente que la pena privativa de libertad se restringe a la libertad de tránsito, quedando intactos todos los demás derechos del privado de libertad⁷.

La CPE establece el derecho de toda persona a la salud y la obligación del Estado de garantizarla, debiendo ser ésta su principal prioridad financiera⁸. Asimismo, dispone que toda persona privada de libertad será tratada con el debido respeto a la dignidad humana, y reafirma la responsabilidad del Estado en garantizar sus derechos, entendiéndose incluido el derecho a la salud⁹. Se menciona además el derecho de las PPLs a vivir en un ambiente adecuado, disposición directamente relevante a la protección de la salud¹⁰. En línea con estos principios, la LEPS establece una serie de obligaciones del Estado en la prestación de servicios de salud a las PPLs, entre ellas, instalar un servicio de asistencia médica en cada establecimiento penitenciario; prestar servicios de asistencia psicológica y social; trasladar a los internos que requieran atención médica fuera del establecimiento; trasladar a los internos

6 Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Bolivia (Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros) son legalmente vinculantes para los Estados que los ratifican. Son además de aplicación preferente a la normativa boliviana si ofrecen mayor o mejor protección (CPE, Art. 256). En su mayoría, contienen referencias al tratamiento de las PPLs. Adicionalmente existen instrumentos internacionales que se ocupan específicamente de las PPLs y de las condiciones de detención. Se destacan en este sentido las "Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos" (Reglas Nelson Mandela, 2015); las "Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes" (Reglas de Bangkok, 2010); y las "Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores" (Reglas de Beijing, 1985). Por disposición del artículo 410 de la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales de derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, por tanto, tienen jerarquía normativa constitucional y aplicación preferente a otras normas del ordenamiento jurídico.

7 CPE, Arts. 22, 73, num. I y II, Art. 74, num. I y II; LEPS, Arts. 2, par. 3, 5 y 9.

8 CPE, Arts. 35, núm. I y 37.

9 CPE, Arts. 73 y 74.

10 CPE, Art. 9, núm. 5, Art. 18, núm. I y II, Art. 74, núm. I, LEPS Art. 25, 27, 36, 84, 193, 142.

con enfermedades graves o contagiosas a centros de salud especializados o a disponer su detención domiciliaria mientras reciben atención¹¹.

Distintos instrumentos de derecho internacional también reconocen el derecho de todos los seres humanos a la salud y establecen que las PPLs, cualquiera que sea la naturaleza de su delito, conservan este derecho¹². Además, instituyen garantías adicionales para la población carcelaria, pues cuando un Estado priva a una persona de su libertad, debe asumir responsabilidad por su bienestar (Coyle y Fair, 2018:50). Las “Reglas Nelson Mandela”, por ejemplo, determinan que los locales de alojamiento de los reclusos “deberán cumplir todas las normas de higiene”¹³. Asimismo, establece que todos los establecimientos penitenciarios deben contar “con un servicio de atención sanitaria encargado de evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de los reclusos”; y que los profesionales de salud “tendrán acceso diario a todos los reclusos enfermos, a todos los que afirmen padecer enfermedades o lesiones físicas o mentales”¹⁴. Finalmente, establecen que “Todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas”¹⁵.

Pese a la existencia de diversas normas que velan por el derecho a la salud de las PPLs, lo que se establece *de jure* muchas veces no ocurre *de facto*. Varios estudios demuestran el incumplimiento de gran parte de la normativa, lo que resulta en la mayor vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de la población carcelaria en gran parte del mundo.

11 LEPS, Arts. 90, 92, 93, 97 y 98.

12 “Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales”, Art.12; “Declaración universal de derechos humanos”, Art.25; “Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”, Art.5; “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, Arts.11 y 12; “Convención sobre los derechos del niño”, Art.24; “Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, Art.10, entre otros. Los “Principios básicos para el tratamiento de los reclusos de la Asamblea General de las Naciones Unidas” (1990, Principio 9) establecen que las PPLs “tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica”.

13 Regla 13. La regla enfatiza “las condiciones climáticas y, en concreto, al volumen de aire, la superficie mínima, la iluminación, la calefacción y la ventilación”.

14 Regla 25, 1; Regla 31. Adicionalmente, la Regla 27 dispone que “Todos los establecimientos penitenciarios facilitarán a los reclusos acceso rápido a atención médica en casos urgentes” y que los “que requieran cuidados especiales o cirugía serán trasladados a establecimientos especializados o a hospitales civiles”.

15 Regla 22.

En lo que se refiere a la mayor vulnerabilidad epidemiológica, la literatura indica mayores prevalencias de enfermedades y problemas de salud en la población privada de libertad¹⁶. La prevalencia de tuberculosis, por ejemplo, es mucho mayor en las cárceles, con tasas entre 10 y 100 veces más altas que entre la población general. Las tasas de tuberculosis multirresistente, de fracaso del tratamiento y de coinfección TB/VIH también son más altas (Waisbord, 2010:168; Ospina, 2001:245; Gómez *et al.*, 2015). Así, las comunidades carcelarias se encuentran entre las poblaciones más vulnerables a la tuberculosis. Otros estudios demuestran la mayor vulnerabilidad de las PPLs a otras enfermedades, como la hepatitis C (Alvarado-Esquivel *et al.*, 2005; Fundación Mexicana para la Salud Hepática, 2011), la meningitis bacteriana (Almeida-González *et al.*, 2004) y la neumonía neumocócica (Hoge *et al.*, 1994), entre otras¹⁷.

La mayor vulnerabilidad epidemiológica de las PPLs resulta en gran medida de las condiciones al interior de los centros penitenciarios, que son más propensas a la propagación de enfermedades. Un elemento fundamental en este sentido es la ocupación de los centros penitenciarios más allá de su capacidad oficial, denominada hacinamiento carcelario. El hacinamiento carcelario, además de suponer el incumplimiento de las normas relativas a las condiciones de detención y constituir una violación de los derechos humanos de las PPLs, implica un riesgo para el bienestar y la salud -tanto psíquica como física- de las personas privadas de libertad. Como indican García-Guerrero y Marco (2012), “El aumento de contacto, el déficit de ventilación y de luz, así como el menor tiempo de estancia al aire libre favorece la propagación de enfermedad” (110). Se destacan en este sentido las infecciones de transmisión aérea, tal como la enfermedad COVID-19, las cuales tienen mayor prevalencia en ambientes superpoblados o desprovistos de ventilación¹⁸.

Adicionalmente, en la mayor parte de las cárceles las condiciones de higiene y sanidad son precarias, con acceso limitado a agua potable y a productos de aseo y limpieza. Esto aumenta la probabilidad de enfermedades. Las PPLs también son más propensas a enfermarse y exponerse a agravar su salud por déficits nutricionales resultantes de la provisión

16 Los estudios enfatizan mayor incidencia de enfermedades de transmisión sexual, infecciosas, crónicas y mentales.

17 Se evidenciará en este artículo, más adelante, que también en Bolivia las tasas de tuberculosis o hepatitis son más altas entre las PPLs.

18 Diversos estudios llaman atención sobre la correlación entre hacinamiento y enfermedades infecciosas (Almeida-González *et al.*, 2004; Hussain *et al.*, 2003; García-Guerrero y Marco, 2012; y Hoge *et al.*, 1994, entre otros).

de alimentación insuficiente y de bajo valor nutritivo, que resulta en la depresión del sistema inmune (Waisbord, 2010).

En muchos países, la población carcelaria también es víctima de mayor vulnerabilidad sanitaria, pues recibe prestaciones de salud deficientes. Los servicios de salud en las cárceles son en general precarios, predominando la escasez de recursos humanos, financieros y de materiales (García-Guerrero y Marco, 2012; Geitona y Milioni, 2016; Waisbord, 2010). La escasez de personal hace que la vigilancia epidemiológica sea débil, ya que imposibilita mantener registros actualizados sobre las condiciones de salud de los reclusos, elemento fundamental para el diagnóstico y tratamiento tempranos. Asimismo, los servicios de atención médica son inexistentes en muchos recintos y, los que existen están insuficientemente equipados para realizar diagnósticos, a menudo por carencia de insumos para obtener muestras y realizar pruebas¹⁹. La mayor parte de las cárceles no cuenta con la infraestructura necesaria para aislar a las personas enfermas²⁰. Finalmente, en general el suministro de medicamentos es insuficiente y discontinuo (Waisbord, 2010:172-173).

Otro factor que contribuye a la mayor vulnerabilidad sanitaria y epidemiológica de las PPLs es la falta de coordinación entre distintos órganos del Estado, particularmente entre los ministerios de justicia y salud. Un estudio hecho en las cárceles de Bolivia, Ecuador y Paraguay encontró que “los vínculos entre los servicios de salud penitenciarios y los sistemas nacionales de salud, y entre los servicios de salud dentro del propio sistema penitenciario son, en el mejor de los casos, tenues” (Waisbord, 2010:171). El estudio demuestra que la falta de coordinación institucional entre las diferentes unidades médicas imposibilita maximizar sus fortalezas en actividades específicas, tales como procedimientos de diagnóstico y tratamiento de casos²¹. Esto imposibilita un sistema de derivación sanitaria eficiente y genera obstáculos graves para la prestación de servicios de salud de calidad para las PPLs.

19 Waisbord (2010), analizando los procedimientos de diagnósticos en cárceles bolivianas, identificó problemas significativos con la calidad de las muestras debido a que no se siguen “los procedimientos normativos para recolectar y entregar muestras”; a demoras en la entrega de las muestras tomadas en la enfermería de la prisión y la falta de equipos de almacenamiento (171).

20 En Bolivia, con la excepción de Palmasola, ningún centro penitenciario cuenta con áreas de aislamiento para pacientes con tuberculosis (<https://www.minsalud.gob.bo/3669-conoce-los-pasos-que-debes-dar-para-acceder-a-la-atencion-gratuita-en-el-sistema-unico-de-salud-3>).

21 Las unidades de salud tienen capacidades diferenciadas en los varios aspectos de la atención sanitaria (recolección y transporte de muestras, análisis y equipo de laboratorio, radiografías, tratamiento, suministro de medicamentos y supervisión, etc.), que podrían ser mejor aprovechadas mediante la coordinación (Waisbord, 2010:171)

Ahora bien, la mayor vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de las PPLs no impacta solamente a la población carcelaria, existiendo repercusiones también en la salud pública, ya que afecta a un amplio conjunto de actores, incluyendo familiares, personal sanitario y correccional, autoridades penitenciarias y comunidades locales (Waisbord, 2010:173). Como explican García-Guerrero y Marco (2012),

Aunque la cárcel es el prototipo clásico de institución cerrada ... las prisiones no están aisladas del exterior. Además de los profesionales penitenciarios, son muchas las personas (ministros de culto, abogados, personal de organizaciones no gubernamentales, voluntarios, etc.) que acceden diariamente al interior de la prisión... Los internos también entran y salen a menudo de la cárcel, ya sea por permisos, por diligencias judiciales, por excarcelación definitiva o por otras causas. Por consiguiente, el contacto intra-extrapenitenciario es frecuente y puede repercutir en la salud de la Comunidad (p. 110).

Con relación específicamente a la COVID-19, expertos en epidemiología han llegado a algunos consensos sobre cómo reducir la probabilidad de contagio, mitigar sus efectos y evitar defunciones. Entre las medidas de prevención se destacan el lavado frecuente y correcto de manos; mantener una distancia social de por lo menos 1 a 2 metros entre las personas; no tocarse boca, nariz y ojos, y estornudar o toser en el ángulo interno del codo. Con relación al tratamiento, el diagnóstico y tratamiento temprano son centrales para reducir las chances de óbito y evitar nuevos contagios. También se han identificado grupos que tienen mayor riesgo de complicaciones de salud y muerte, tales como los adultos mayores, personas con desnutrición y personas con tuberculosis y enfermedades crónicas²².

En lo que toca a las PPLs, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han publicado una serie de recomendaciones para la prevención y control de la COVID-19 en lugares de detención. Primeramente, enfatizan que es fundamental la coordinación entre el sistema penitenciario y el sistema general de salud (OMS, 2020:8). Indican también la necesidad de desarrollar protocolos de atención con una perspectiva de género y que consideren las necesidades diferenciales de grupos vulnerables

22 Se destacan la diabetes, hipertensión arterial, insuficiencia renal, cáncer, VIH, y patologías cardíacas y pulmonares.

(CICR, 2020:3)²³. También recomiendan la difusión de información sobre el coronavirus a todos quienes ingresen, trabajen y/o vivan en lugares de detención²⁴.

Es necesario que las cárceles dispongan de elementos de bioseguridad y limpieza y adopten medidas de control al ingreso de todas las personas²⁵. Se debe proveer mascarillas quirúrgicas a las personas con síntomas de infección respiratoria. La limpieza de todos los espacios de las cárceles debe realizarse permanentemente y los elementos de bioseguridad deben ser cambiados con frecuencia, siendo debidamente desechados según procedimientos especiales.

Asimismo, hay que asegurar la exposición diaria al aire libre para las PPLs y en lo posible su participación en actividades para mantener su buena salud física. También se debe garantizar una alimentación adecuada, abastecer las tiendas de los lugares de detención con productos nutritivos y proporcionar insumos de higiene personal y limpieza a los reclusos. El acceso permanente a la atención médica al interior de los centros de detención debe ser asegurada y es fundamental que se realice la designación de espacios de cuarentena y aislamiento. Las personas de los grupos con mayor riesgo de complicaciones de salud y muerte deben ser ubicadas en habitaciones individuales, o con al menos un espacio de un metro entre las camas, en un edificio separado del resto de la población carcelaria. Las PPLs con riesgo de previa exposición a la enfermedad COVID-19 deben ser puestas en cuarentena, en lo posible en celdas individuales, y si no, en espacios comunes a quienes presentan fechas similares de posible exposición al virus. La atención a las PPLs con síntomas de COVID-19 se inicia con el aislamiento. Los casos sintomáticos leves sin factores de vulnerabilidad pueden ser tratados dentro del lugar de detención, siempre y cuando se pueda garantizar un tratamiento adecuado. En caso de no tener la capacidad de respuesta, se debe contar con un procedimiento para trasladarlos a un centro de salud predeterminado (CICR, 2020:5).

En una situación de pandemia, es indudable que existe un mayor riesgo de contagio para las PPLs, razón por la cual el “Subcomité para la prevención de la tortura” (SPT de las

23 Tales como los LGBTI, extranjeros, personas con discapacidad, mujeres embarazadas o en fase de lactancia y madres que viven con sus hijos en lugares de detención.

24 Dichas informaciones deben incluir los modos de transmisión del virus, los síntomas de la enfermedad y diferentes grados de gravedad, cómo evitar el contagio y qué hacer una vez aparezcan sus síntomas.

25 Tales como distanciamiento social de al menos un metro en las filas, lavado de manos (con agua y jabón o gel con alcohol) y revisión de la temperatura corporal con termómetro infrarrojo, entre otras.

Naciones Unidas) insta a los Estados a reducir sus poblaciones carcelarias al nivel más bajo posible mediante una serie de acciones, tales como identificar a personas con mayor riesgo dentro de las poblaciones detenidas, tomando en cuenta los grupos vulnerables; implementar esquemas de liberación temprana, provisional o temporal²⁶; priorizar los lugares de detención más hacinados; evaluar los casos de detención preventiva para ver si son estrictamente necesarios; extender el uso de la fianza; evaluar la liberación de PPLs que han dado resultado positivo a la COVID-19 o que son particularmente vulnerables a la infección y reevaluar el uso de la detención de migrantes.

Teniendo como telón de fondo el marco normativo y las consideraciones presentadas, en la próxima sección se analizan los datos sobre la población carcelaria y las condiciones de los recintos penitenciarios en Bolivia, buscando determinar en qué medida éstas cumplen con las leyes; y si posibilitan la implementación de las medidas de prevención contra la enfermedad COVID-19.

3. Las cárceles bolivianas: violación de derechos y alta vulnerabilidad epidemiológica

Según el Censo Carcelario 2019 (en adelante referido como Censo) la población carcelaria de Bolivia suma 18437 personas²⁷. Un primer factor que hace esta población especialmente vulnerable a epidemias es el hacinamiento carcelario. De acuerdo al *World Prison Brief*, en 2018 Bolivia ocupaba el tercer lugar en ocupación carcelaria a nivel mundial, con 363.9% de la capacidad oficial, es decir, 263.9% de hacinamiento²⁸. Según los datos del Censo, la población carcelaria está concentrada en los departamentos de Santa Cruz (36.9%), La Paz (21.7%) y Cochabamba (14.9%). Palmasola, en Santa Cruz, es el recinto penitenciario con

26 Se debe tener en cuenta las medidas no privativas de libertad indicadas en las "Reglas de Tokio".

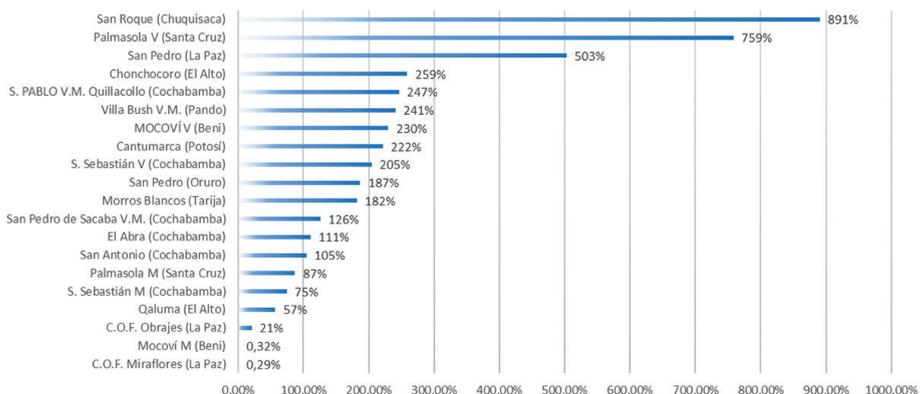
27 Esta cifra corresponde al número de personas privadas de libertad válidamente censadas en abril de 2019. Desde entonces hasta la publicación del presente artículo ha habido variaciones en el número de privados de libertad, pero la medida de variación es desconocida, puesto que no se tienen datos oficiales actualizados de la población penitenciaria. El gobierno transitorio de Jeanine Añez Chávez promulgó el Decreto Presidencial 4226 de Amnistía e Indulto basándose en los datos del censo carcelario de un año antes; por tanto, no se ha publicado una cifra oficial actualizada. Sin embargo, considerando la tendencia estadística reflejada en los reportes del Ministerio de Gobierno, es poco probable que haya una variación significativa en número de privados de libertad o en su situación procesal.

28 Esto a pesar de que su tasa de prisionización es baja. En el mismo reporte Bolivia ocupaba el puesto número 99 (de 223) en cuanto a tasa de prisionización, con 158 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes. La mayor parte de los países sudamericanos presentan índices de ocupación entre 100% y 153%, por lo que la situación en el país no responde a la tendencia de la región.

mayor número de PPLs (30.6%), seguido por San Pedro en La Paz (14.4%). O sea, hay una concentración de 70% de la población carcelaria en tres departamentos y de casi la mitad (45%) en solo dos recintos.

La Defensoría del Pueblo (2018a) reporta las siguientes tasas de hacinamiento en las principales cárceles del país:

Gráfico 1: Bolivia: hacinamiento por centro penitenciario, 2017²⁹



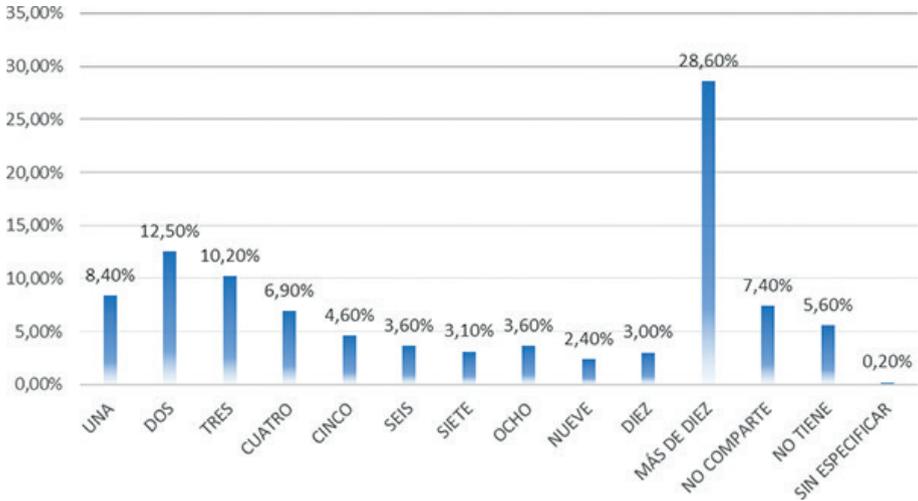
Fuente: Régimen Penitenciario *apud* Defensoría del Pueblo (2018a).

Como se ve, se destacan con tasas altísimas de hacinamiento los recintos San Roque (Chuquisaca) con 891%, Palmasola varones (Santa Cruz) con 759% y San Pedro (La Paz) con 503%. Esta sobreocupación de los recintos penitenciarios se traduce en un número alto de PPLs por celda, como ilustra el siguiente gráfico³⁰:

29 Algunos recintos penitenciarios están marcados con "V" o "M" por tratarse de recintos con secciones para PPLs de ambos sexos. La "V" hace referencia a "varones" y la "M" a mujeres.

30 Porcentajes similares son verificados en las cárceles más hacinadas del país. El caso más crítico es el de San Roque donde 47.8% de las personas entrevistadas comparten celda con más de diez personas.

Gráfico 2: Bolivia: número de personas con las que el PPL comparte celda



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Carcelario 2019.

El hacinamiento es uno de los principales factores de riesgo que favorecen el contagio y adquisición de diferentes enfermedades infecciosas. Las medidas de distanciamiento recomendadas para evitar el contagio de la COVID-19 son imposibles de aplicarse. En especial situación de vulnerabilidad se encuentran las PPLs que, por su situación económica, no cuentan con recursos suficientes para asegurarse una celda y que, por el hacinamiento, deben dormir en los pasillos o la intemperie. La proximidad física y el alto tránsito en áreas comunes que provoca el hacinamiento conllevan indefectiblemente alto riesgo de transmisión del coronavirus y su rápida propagación en la población carcelaria.

Otro elemento fundamental en la prevención de la COVID-19, así como de otras enfermedades, son las prácticas de higiene, como el lavado de manos frecuente y la limpieza constante de los establecimientos penitenciarios. Esto depende del acceso a productos de limpieza y, fundamentalmente, al agua tratada. En el Censo, 88.3% de las PPLs confirmaron que el recinto cuenta con agua por cañería de red. O sea, a nivel nacional, 11.7% de las PPLs no tienen acceso regular a agua tratada. Cabe notar que no todos los recintos están en la misma situación en el tema: en El Abra (Cochabamba), por ejemplo, 84.6% de las PPLs

indicaron que no cuentan con agua de cañería por red³¹. Respecto al alcantarillado, 33.9% de las personas privadas de libertad indicaron no saber si el centro penitenciario cuenta con el servicio³². Asimismo, el 9.1% de las PPLs indicaron no contar con servicios de baño o letrina con descarga de agua³³, mientras el 9.5% indicaron no tener acceso a duchas³⁴. Así, en muchos recintos penitenciarios del país predominan situaciones más o menos graves de insalubridad. Para una buena parte de la población penitenciaria boliviana es imposible seguir las recomendaciones de higiene para la prevención de la COVID-19.

Otro factor que hay que tomar en cuenta es la alimentación de las PPLs, que debe ser de un valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud. Una alimentación adecuada es un factor fundamental en la defensa contra enfermedades y epidemias. En Bolivia, la ley N° 2298 dispone que “Todo interno recibirá de la administración una alimentación de buena calidad, con valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud”, y que todo recinto penitenciario debe tener un servicio de alimentación³⁵. Sin embargo, sin que exista mandato legal específico y en contravención a lo dispuesto por las normas, la alimentación ha sido sustituida por el pago de un monto de dinero para que el privado de libertad se alimente, el denominado “prediario”.

Cuando fueron preguntados si reciben un “prediario”, el 85.7% afirmó que sí, siendo que el 20.4% lo recibe en efectivo y el 65.2% en especie. El 12.1% ha declarado que no recibe y el 2.0% desconoce qué es un “prediario”. Así, el 14.1% de las personas privadas de libertad no cuentan con presupuesto del Estado para su alimentación.

31 Otros recintos que reportaron la ausencia del servicio de agua encima de la media han sido Trinidad mujeres (76.5%); San Pablo-Guillacollo (51.9%); San Pedro de Sacaba (41.2%); Villa Busch (40.5%); Chonchocoro (23.8%); San Sebastián varones (18.5%); Uyuni (17.5%) y Guayaramerín (13.9%).

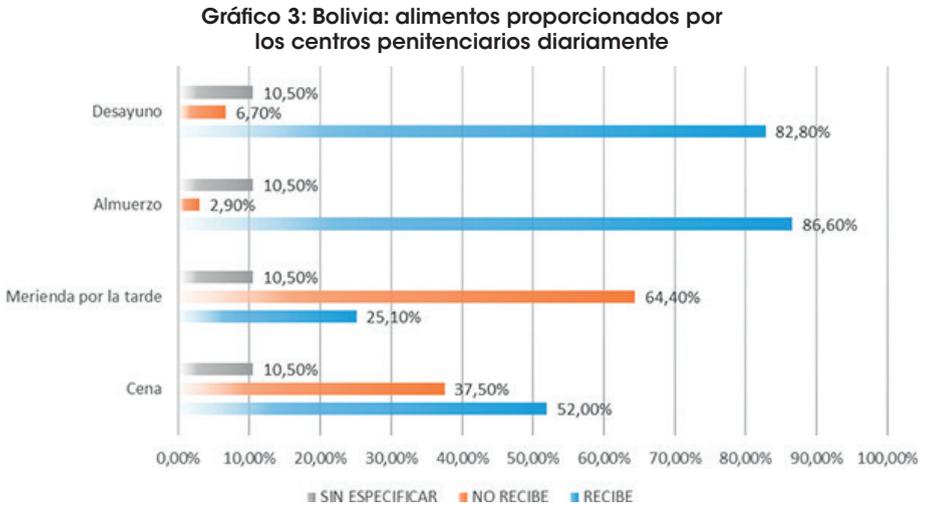
32 Los centros penitenciarios con mayor porcentaje de respuestas negativas respecto al alcantarillado son Mocoví varones (79.3%), Montero CERPROM (74.8%), Puerto Suárez (91.3%), Reyes (100%), Riberalta (53.6%), Rurrenabaque (100%), San Borja (100%), Uncía (95.8%), Uyuni (80%), Villa Busch (82.8%).

33 Los recintos que respondieron negativamente a la pregunta por encima de la media fueron Camiri (18.8%), Carceleta Arani (17%), Carceleta Camargo (12%), El Abra (25.1%), Guayaramerín (19.9%), Magdalena (25%), Obrajés (15.3%), Puerto Suárez (16.3%), Riberalta (23.9%), San Borja (20%), San Pedro de Sacaba (16.7%), San Sebastián varones (14.9%), Uncía (77%), Villa Busch (37.9%), Villazón (16.7%), Warnes (18.2%).

34 Los recintos que respondieron negativamente a la pregunta por encima de la media fueron Cantamarca Santo Domingo (23.1%), Carceleta de Camargo (48%), Chonchocoro (20%), El Abra (24.2%), Guayaramerín (16.6%), Magdalena (50%), Mocoví varones (14.4%), Riberalta (41.7%), San Borja (73.3%), Villa Busch (91.7%).

35 Ley N° 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión, artículo 27; y Art. 75, núm. 3.

Además, en el caso de las personas privadas de libertad cuyos establecimientos penitenciarios les proporcionan su alimentación, la gran mayoría no recibe todas las refecciones, como se puede ver en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Carcelario 2019.

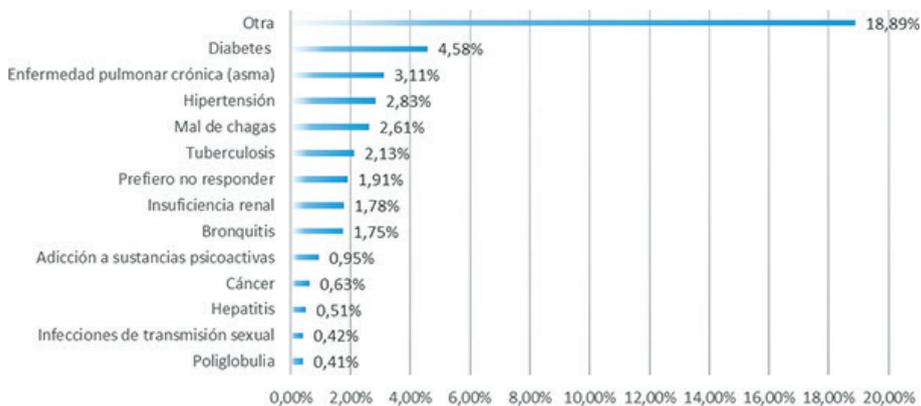
Aunque no se cuente con datos relativos a déficits nutricionales de las PPLs en Bolivia, los estudios hechos en otros contextos similares y los datos arriba presentados permiten suponer que éstos existen, con mayor o menor gravedad según el recinto penitenciario. Esto constituiría un factor adicional que contribuiría a la mayor vulnerabilidad epidemiológica de las PPLs.

Las condiciones y servicios de salud prestados a la población carcelaria de Bolivia son precarios, no cumpliendo con lo que determinan las normas nacionales e internacionales. El 18,29% de las PPLs no conocen si en su centro existe un área de salud. La proporción es similar respecto a la disponibilidad y acceso a profesionales médicos. De las PPLs que conocen de la existencia del área de salud, 17,7% no saben si dicha área cuenta con un profesional médico, y 51,49% si existe un servicio de enfermería. Solo el 67,2% indicó que el recinto penitenciario cuenta con un profesional médico. Consultados sobre la existencia del botiquín, solamente 67,2% de los privados de libertad respondieron que conocían la existencia del mismo.

Asimismo, 77.5% de la población total nacional de PPLs no cuentan con ningún tipo de seguro de salud³⁶.

En lo que se refiere a enfermedades previas que, como vimos, incrementan el riesgo de muerte en caso de contaminación con la COVID-19, el Censo ha identificado que 6.7% de la población carcelaria sufre de alguna enfermedad terminal. De éstas, menos de la mitad (45.6%) recibe tratamiento³⁷. Adicionalmente, el 34.8% de las PPLs ha declarado padecer de una o más enfermedades no terminales, especificadas en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: Bolivia: tipos de enfermedades en las personas privadas de libertad



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Carcelario 2019.

De los que padecen de alguna enfermedad, solamente el 35% afirmó que recibe tratamiento médico, mientras el 65% indicó que no lo recibe. Preguntados por las razones por las que no reciben tratamiento, un alto porcentaje indicó que su recinto no cuenta con medicamentos o con un centro de salud, como se detalla en el gráfico de abajo:

³⁶ Estos porcentajes varían entre los departamentos. La Paz constituye el caso extremo, donde 92.9% no cuenta con algún seguro de salud, mientras Pando tiene la mayor proporción de personas privadas de libertad aseguradas (68.9%).

³⁷ El 52.2% ha declarado que no lo recibe, mientras el 2.2% no ha especificado.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Carcelario 2019.

En suma, las condiciones en Bolivia confirman los hallazgos de otros estudios sobre la mayor vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de las poblaciones carcelarias. La deficiencia en la prestación sanitaria, sumada al hacinamiento, malas condiciones de higiene y alimentación insuficiente facilitan la propagación de enfermedades al interior de las cárceles. Además, la presencia de enfermedades previas incrementa las chances de mortalidad por la COVID-19. Esta situación constituye una vulneración de los derechos humanos de las PPLs y una amenaza no solo a la salud de éstas sino también a la salud pública, por lo que enfrentarla es tarea fundamental y urgente para el Estado. En lo que sigue, se identifican las raíces de los principales problemas y se presentan sugerencias para remediarlos.

4. Los orígenes estructurales de la vulnerabilidad

Los resultados del Censo Carcelario 2019 presentados arriba demuestran claramente que las condiciones al interior de los establecimientos penitenciarios del país no cumplen con los estándares mínimos definidos en las normas internacionales y nacionales, violando los derechos humanos de las PPLs. En el contexto de una epidemia como la de la COVID-19, dichos estándares cobran especial importancia ya que, de continuar incumpléndose, las personas privadas de libertad y el personal penitenciario próximo a ellas estarían expuestas, no solamente al encierro, sino también al deterioro de su salud, e inclusive a la muerte. Entre los principales factores por detrás de tal situación se destacan con especial alarma la altísima tasa de hacinamiento carcelario y la inversión pública insuficiente en el sistema penitenciario.

Las principales causas del hacinamiento carcelario en Bolivia están relacionadas a problemas estructurales e históricos del sistema de justicia penal y de las políticas públicas carcelarias ubicadas en tres niveles: i) el uso mayoritario de la pena privativa de libertad; ii) la persecución penal ineficiente; y iii) la insuficiente inversión en infraestructura y servicios penitenciarios.

En lo que se refiere al primer nivel, la privación de libertad está prevista como la principal sanción para la mayor parte de las infracciones penales. Las penas no privativas de libertad son minoritarias en la legislación penal vigente en Bolivia, y las posibilidades de conversión de penas privativas a penas no privativas de libertad son extremadamente limitadas. Esto incrementa la probabilidad de que una infracción termine con una condena de privación de libertad, y por tanto, aumenta la ocupación de los recintos penitenciarios. En este nivel también se presenta un problema de inflación penal, es decir, que las penas privativas de libertad son previstas para un catálogo muy amplio de conductas, con tipos penales no solamente abarcativos, sino también redundantes. Esto le da a la justicia penal excesivo protagonismo en el sistema de justicia e incentiva una cultura de litigio penal como regla, no como excepción.

El perfil socioeconómico de las personas perseguidas penalmente y que, como consecuencia de la detención preventiva, ingresan a la población penitenciaria corresponde a personas de estatus socioeconómico bajo³⁸. Se suele inferir erróneamente de ello que los sectores socioeconómicos desfavorecidos son los que más delinquen. Esta presuposición es infundada, porque ello implicaría presumir *a priori* que todos los delitos previstos en el Código Penal se denuncian con frecuencia uniforme, y se persiguen con el mismo grado de esfuerzo y eficiencia, por todas las agencias de persecución, en todos los estratos sociales, y que la selección de casos o eficiencia de persecución son invulnerables a prejuicios o sesgos de los agentes encargados de la persecución o que son indiferentes a las capacidades de evasión que tienen los delincuentes de cada uno de dichos estratos.

El perfil de las personas perseguidas penalmente, que es el mismo de las personas privadas de libertad, es que pertenecen a sectores sociales desventajados (Fundación Construir, 2012: 14) sobre los cuales recae mayor vigilancia policial, con insuficientes recursos para evadir la persecución (o corromperla a su favor) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

³⁸ <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/informe-defensorial-refleja-la-criminalizacion-de-la-pobreza-y-las-condiciones-de-vulnerabilidad-en-carceles>

2011:34) y respecto a los cuales la persecución tiene menor costo, tanto por la precariedad de los hechos a investigar como por la escasa sofisticación de los medios delictivos y la reducida resistencia de los imputados (sea por su grado de instrucción o carencia de medios de defensa, entre otros obstáculos y desventajas que enfrentan los sectores marginados de la sociedad).

La selectividad de la persecución se acentúa por la existencia y prevalencia de estereotipos criminales, reforzados mediáticamente a través de mensajes de crónica roja, sin referencia, contextualización o análisis de datos estadísticos confiables sobre la verdadera frecuencia delictiva o la fenomenología de los conflictos que se reportan. Las estadísticas recogidas del Censo Carcelario 2019 reflejan la prevalencia del estereotipo primario que dirige y conduce la persecución penal: hombre, joven o adulto joven, de escasa instrucción, vínculos sociales escasos o rotos, y de bajos recursos económicos.

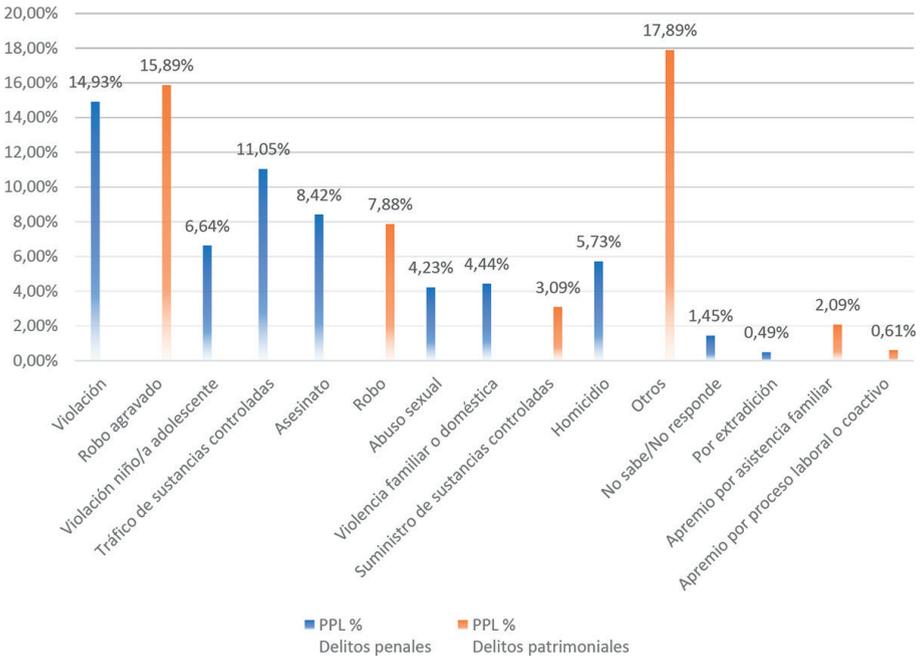
Cabe notar que el uso de la pena como principal respuesta a la conflictividad social, o la detención preventiva como mecanismo de aseguramiento de la realización del juicio, por sí solas no serían problemáticas respecto al hacinamiento carcelario si las agencias de persecución penal (Ministerio Público, Policía) tomaran decisiones racionales, eficientes, oportunas y estratégicas en dicha persecución. Sin embargo, esto no ocurre. Primeramente, los conflictos más susceptibles de ser perseguidos por dichas agencias a través de procesos penales son mayoritariamente vinculados a sectores en situación de vulnerabilidad: jóvenes; personas de bajos ingresos y/o grado de instrucción; personas con dependencia o adicciones a sustancias tóxicas; o con necesidad de asistencia psicológica o psiquiátrica, entre otros grupos vulnerables³⁹. Por eso, la mayor parte de la población penitenciaria corresponde a sectores sociales que ya se encontraban marginados antes de sufrir la detención o condena, con lo cual sus posibilidades de resocialización no solamente se reducen, sino que, en muchos casos, directamente se anulan.

Además, como se puede ver en el gráfico abajo, los delitos representados en las estadísticas carcelarias en su mayor parte son de contenido patrimonial (alrededor del 60%), es decir, conflictos que admiten alguna forma de reparación o resarcimiento y que podrían resolverse

³⁹ Por ejemplo, según los datos del Censo 2019, 40% de las PPLs en Bolivia son jóvenes; y el 23% han manifestado tener una enfermedad mental. Asimismo, en lo que se refiere al grado de instrucción más alto que han alcanzado, la mayoría tiene secundaria incompleta (3.,2%), seguidos de los que tienen primaria incompleta (18.5%) y secundaria completa (18.3%). Los que tienen nivel superior completo son pocos: 4.5% han completado la universidad y 0.9% tienen postgrado. El 3.9% son analfabetos.

por vías no penales, y para los cuales la respuesta penal no contribuye a una solución, pues la prisionización del responsable reduce o anula su capacidad de resarcimiento, lo cual también tiene un efecto negativo directo respecto a las necesidades e intereses de la víctima. Asimismo, en términos de prevención delictiva, no existe evidencia de que la política de persecución penal y la privación de libertad tengan incidencia en la reducción de la frecuencia delictiva de los conflictos representados en la población penitenciaria.

Gráfico 6: Bolivia: delito por el que se le imputa



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Carcelario 2019.

En ese contexto de selectividad de las decisiones de persecución penal hacia sectores de la sociedad que, antes del hecho ya se encontraban en situación de vulnerabilidad, uno de los principales factores que han provocado la crisis de hacinamiento carcelario en Bolivia tiene que ver con el uso irracional y arbitrario de la detención preventiva. Esta medida cautelar, que por su naturaleza debería estar reservada a situaciones altamente excepcionales de elevado riesgo procesal y que no puede ser mitigado con otras medidas (arresto domiciliario, fianza u otras), actualmente es la medida cautelar de uso mayoritario en los procesos penales.

De acuerdo con el estudio “Diagnóstico de la detención preventiva” (Tribunal Supremo de Justicia, 2017), antes de la entrada en vigor de la reforma procesal penal en 2001, Bolivia tenía 64% de su población privada de libertad en situación de detención preventiva (es decir, privados de libertad sin condena). Dos años después de la implementación de la reforma ese porcentaje aumentó a 70%, y al año 2016 se estaba en 69%⁴⁰. De acuerdo con el informe elaborado por la Defensoría del Pueblo (2018b), el 69.92% de la población encarcelada estaba en situación de detención preventiva. El Censo carcelario (2019) arroja cifras similares, con el 63.26% de las PPLs que afirma estar en situación de detención preventiva, lo que ratifica el uso excesivo e irracional de la medida.

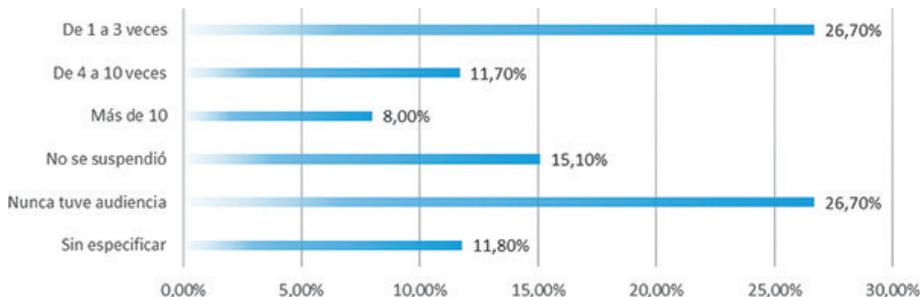
A este uso excesivo se suma la ineficacia del ministerio público y la policía boliviana para concluir las investigaciones en tiempo razonable, resultando en la prolongación innecesaria de la detención del imputado sin juicio y, por tanto, sin una sentencia que determine su culpabilidad. La mayor parte de las audiencias de la etapa preliminar no se utilizan para controlar el avance de la investigación, sino para resolver cuestiones de mero trámite.

Además, en un gran porcentaje las audiencias son suspendidas. La suspensión de audiencias es una de las principales causas de retardación de la justicia. En el Censo, 26.7% de los entrevistados reportaron que sus audiencias fueron suspendidas de 1 a 3 veces, 11.7% de 4 a 10 veces, 8% reportó suspensiones en más de 10 ocasiones y 26.7% indicó que nunca tuvieron una audiencia⁴¹. Solamente 15.1% de las personas privadas de libertad en detención preventiva refirieron que sus audiencias no se suspendieron. Todas las demás reportan suspensiones.

40 Es importante contrastar estas cifras con las de otros países de la región que realizaron reformas procesales en las dos últimas décadas. Perú, que antes de su reforma tenía 69.5% de privados de libertad en detención preventiva, redujo a 58.9% los dos primeros años de vigencia de la reforma, y continuó la reducción hasta llegar a 43.5% en 2017. En Chile, previamente a la reforma se tenía 51% de población en situación de detención preventiva, 24.6% a los dos primeros años de la reforma y 34.2% para el año 2013. Paraguay pasó de una situación crítica de 95% de detenidos preventivos antes de la reforma, a 77.9% al año 2015. Los países con menor porcentaje de detenidos preventivos son Nicaragua, con 30.8% antes de la reforma y 12.3% al año 2012; y Costa Rica, con 28% antes de la reforma y 17.2% al año 2014. O sea, Bolivia es el único país que incrementó en lugar de reducir la detención preventiva después de la reforma.

41 El Censo no abordó las razones para las suspensiones de audiencias. Sin embargo, un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo (2018b) encontró, basado en entrevistas a los actores del sistema de justicia penal, que tales razones son desconocidas por la mayoría de los entrevistados (65%). De los demás, 13% atribuyeron las suspensiones a la inasistencia del fiscal, 12% a la inasistencia del juez y 8% a la falta de nombramiento del juez titular o suplente. Otro estudio (Fundación Construir, 2017), basado en observación de audiencias a cargo de organizaciones de la sociedad civil, reporta que el año 2016 se registraba un porcentaje de 66% de audiencias de medidas cautelares y cesación de detención preventiva suspensas, tasa que para el año 2018 había subido al 76%. El mismo estudio indica que la causa principal de la suspensión es la inasistencia de las partes, seguida por los errores de notificación.

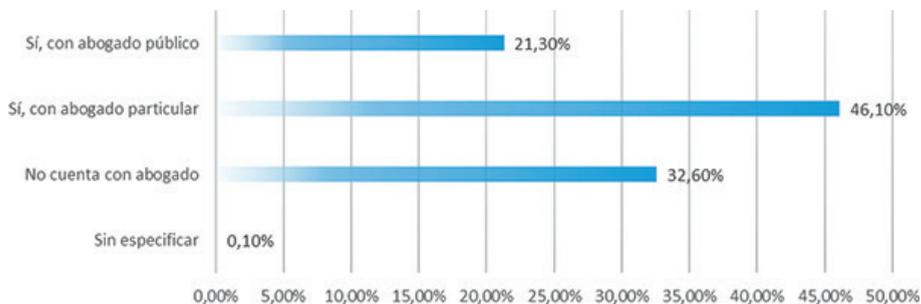
Gráfico 7: Bolivia: veces que se suspendió su audiencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Carcelario 2019.

La falta de patrocinio legal es también un problema crítico que, además de la vulneración al derecho fundamental a la defensa, implica procedimentalmente un impedimento para la realización de audiencias. Al ser consultadas sobre acceso a un servicio de defensa legal, el 32,6% de las PLL reportaron no tener ningún tipo de abogado, como se ve en el gráfico abajo:

Gráfico 8: Bolivia: acceso a servicio de defensa legal



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Carcelario 2019.

La detención preventiva es una medida cautelar que sólo puede aplicarse si está precedida de una imputación formal (acusación provisional), respaldada en elementos probatorios recolectados durante la fase inicial de la investigación (investigación preliminar) suficientes para que el ministerio público, órgano responsable de la persecución penal, pueda sostener que existe una alta probabilidad de participación del imputado en el hecho y en la calificación de este hecho como delito. Ello significa que el ministerio público, al momento de solicitar la detención preventiva, afirma tener elementos suficientes para sostener la responsabilidad penal

del acusado en juicio, pero existen todavía actos de investigación pendientes para corroborar, solventar o, en el marco de la objetividad, confirmar, complementar o descartar la imputación formal inicial. Por esta razón, cuando se dispone la detención preventiva debería existir una política de priorización de avance y conclusión de las investigaciones que tienen un imputado detenido. Sin embargo, los datos del censo carcelario revelan que existe un considerable porcentaje de PPLs en detención preventiva más allá del plazo máximo legal permitido⁴², y con ello, una alta probabilidad de que las investigaciones no estén eficientemente planificadas o ejecutadas en observancia a dichos plazos⁴³. El tiempo que invierte el ministerio público en concluir las investigaciones, sea acusando formalmente al imputado o prescindiendo de continuar persiguiéndolo (sobreseimiento), es excesivo. Esto provoca que la detención sea prolongada innecesariamente y, a su vez, contribuye a la situación de hacinamiento carcelario.

Finalmente, sumado a los problemas señalados se identifica una tercera dimensión de la problemática carcelaria en Bolivia: la inversión pública insuficiente en infraestructura y servicios penitenciarios, factor histórico, estructural y cultural relacionado a la falta de compromiso del Estado en instalar un sistema penitenciario acorde con los estándares internacionales y las normas internas que rigen las condiciones mínimas para la privación de libertad de las personas (sean detenidas o condenadas).

El “Informe del estado de la justicia” publicado por Fundación Construir (2017:58) indica, sobre la base de datos proporcionados por la Dirección General de Régimen Penitenciario, que la capacidad del sistema penitenciario de Bolivia al 2015 era de 5413 personas. Al año 2018 dicha capacidad se había incrementado solamente a 5.805 personas. El Informe de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de las cárceles (2018a), citando cifras publicadas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para el periodo 2001-2015, identifica un incremento de personas privadas de libertad de 7442 a 14598 (o sea, un incremento de 196.15% en 14 años). Así, el incremento de la población penitenciaria no ha sido acompañado de medidas de contención o mitigación. No ha habido suficiente inversión

42 Al momento de la realización del censo carcelario, los plazos máximos de detención preventiva, de acuerdo al Art. 239 del Código de Procedimiento Penal, eran de 18 meses para detenidos sin acusación formal y 36 meses para detenidos acusados, pero sin sentencia. La ley N° 1173, que entró en vigor recién el año 2020, redujo esos plazos, pero no se tienen datos sobre la implementación de los mismos a la fecha de publicación de este artículo.

43 Del 63.26% de las PPLs que afirmaron en el censo estar en situación de detención preventiva, 18.24% están en situación de detención por encima del plazo legal máximo permitido en el artículo 329 del Código de Procedimiento Penal, 12.44% por exceder los 12 meses de detención en etapa preparatoria y 5.8% por exceder los 24 meses de detención en etapa de juicio oral. Asimismo, 16.81% de la población en detención preventiva desconocen el estado de su proceso.

pública para el acondicionamiento y la creación de infraestructura mínima para albergar a nuevas personas privadas de libertad.

De acuerdo con información estadística de la Dirección General de Régimen Penitenciario, al concluir la gestión 2016 en Bolivia había 61 recintos penitenciarios⁴⁴. El Censo Carcelario 2019 se realizó en 53 recintos penitenciarios. A fin de dar a estas cifras perspectiva histórica, cabe contrastarlas con las que Pinto Quintanilla y Lorenzo, en su obra “Cárceles en Bolivia” (2004:51) describen acerca de la infraestructura carcelaria del país: un total de 86 recintos penitenciarios. Esto implica una reducción de 21 recintos en el periodo 2004-2016, que continuó con una disminución de otros 12 en el periodo 2016-2019. Asimismo, los autores indican que la mayor parte de la infraestructura carcelaria son locales improvisados (casas antiguas o monasterios). Hasta el año 1992, la única cárcel construida con fines penitenciarios fue la cárcel de San Pedro (La Paz). Esta infraestructura fue construida a fines del siglo XIX, el año 1895.

Las cárceles construidas durante la década de los años 90 (entre ellas cárceles de máxima seguridad) fueron hechas con apoyo técnico y financiero de gobiernos extranjeros, en el marco de planes de persecución penal de delincuencia específica a los programas de gobierno de ese momento (lucha contra el narcotráfico, principalmente). El 30% de los recintos penitenciarios corresponde a casas expropiadas a acusados de narcotráfico, es decir que no fueron diseñadas con esta finalidad, y no son producto de la inversión pública del Estado. Otro 30% de edificaciones corresponde a construcciones derruidas que se sostienen solamente gracias a las inversiones de los mismos privados de libertad, puesto que el Estado no destina suficiente presupuesto para mantenerlas adecuadamente.

De acuerdo con la Fundación Construir (2017:14-16), basándose en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el año 2016 se asignó un presupuesto general de más de tres mil millones de bolivianos (Bs. 3.035.519.953) al Ministerio de Gobierno (cartera ministerial responsable de la administración carcelaria, además de la seguridad interna del país). Este presupuesto representa el 17.45% de las partidas asignadas a las carteras ministeriales. De ese monto, alrededor de 14.5 millones de bolivianos fueron destinados a Régimen Penitenciario, es decir, apenas el 0.48% del presupuesto asignado al ministerio.

⁴⁴ Diecinueve cárceles en ciudades y 42 carceletas en provincias.

El Ministerio de Gobierno no ha publicado datos actualizados respecto a su situación presupuestaria actual, pero por reportes de los medios de comunicación se tiene que el Ministerio de Gobierno continúa siendo el ministerio más privilegiado con asignación presupuestaria para la gestión 2020, con 4,024 millones de bolivianos, lo que significa un incremento de más de 30% en tan solo cuatro años⁴⁵. El censo carcelario fue realizado en abril de 2019, y los datos muestran claramente que, aún de haber aumentado su presupuesto, este aumento no ha tenido impacto en la calidad de vida dentro de las cárceles en Bolivia, particularmente en las condiciones de vivienda, salud y acceso a la justicia.

De lo expuesto queda clara la falta total de planeamiento y gasto público en cantidad y calidad necesarias para asegurar la infraestructura necesaria y los servicios indispensables para garantizar condiciones mínimas de vida digna para las PPLs. La sola privación de libertad de las personas (asumiendo que ésta fuera legal) no sería un factor determinante del hacinamiento carcelario, si el Estado estuviera comprometido a garantizar infraestructura y servicios penitenciarios acordes y suficientes con los estándares antes mencionados⁴⁶.

5. Propuesta de reformas

La situación de vulneración de derechos fundamentales e incumplimiento de estándares nacionales, internacionales y constitucionales para la privación de libertad de las personas es un problema de arrastre histórico que, en la circunstancia actual de la pandemia del coronavirus, pone a la población privada de libertad en una situación de extrema vulnerabilidad. Además de las ampliamente reiteradas recomendaciones referentes a mejorar la infraestructura y los servicios penitenciarios, así como las iniciativas para racionalizar el uso de la detención preventiva, la situación de la pandemia obliga a proyectar dichas iniciativas en planes de emergencia de corto plazo.

45 <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/6/11/si-el-ejecutivo-reducia-3-el-presupuesto-de-gobierno-evitaba-cerrar-ministerios> 258161.html#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20Presupuesto,de%20Salud%20con%203.481%20millones.

46 Un ejemplo claro de ello es que Estados Unidos, país con el mayor número de privados de libertad y mayores tasas de prisionización (personas privadas de libertad / habitantes), no presenta una tasa de hacinamiento proporcionalmente alta en comparación a la de Bolivia que, como se vio, tiene una tasa de prisionización baja. Asimismo, los países que ocupan los puestos más altos de hacinamiento carcelario, respecto a las estadísticas de población penitenciaria son Bolivia (75), Haití (103) y Filipinas (11). Respecto a la tasa de prisionización, los mismos países ocupan los puestos 99, 165 y 86, respectivamente. De la información citada se evidencia que no existe una correlación entre la tasa de prisionización y el hacinamiento carcelario.

En lo que se refiere al uso excesivo de la pena privativa de libertad, es fundamental centralizar las infracciones penales en un solo cuerpo normativo (Código Penal) prohibiendo su establecimiento mediante leyes penales especiales. Otra acción necesaria es simplificar la tipificación, utilizando criterios de lesividad (descripción taxativa y objetiva del daño jurídicamente reprochado) y clasificar las infracciones según la intensidad de la sanción en proporcionalidad con la gravedad de la infracción. Se sugiere, en este sentido, retomar la clasificación propuesta en el abrogado Código del Sistema Penal (2017) para crímenes, delitos y contravenciones. Asimismo, es necesario eliminar tipificaciones redundantes o con bienes jurídicos abstractos, y construir descripciones detalladas y específicas de atenuantes y agravantes, siguiendo criterios de lesividad.

Además, la pena de presidio o reclusión (privación de libertad en establecimiento penitenciario) debería ser reservada a la categoría de crímenes graves y que éstos sean definidos legalmente exclusivamente como hechos dolosos que afecten la vida, la salud o la integridad sexual de la víctima, de forma tal que el daño sea de improbable o imposible reparación. En paralelo, se recomienda aplicar penas privativas de libertad que no impliquen reclusión en un establecimiento penitenciario (arresto domiciliario, arraigos, restricciones de tránsito o deberes de presentación u otras no reclusivas) para hechos culposos que afecten gravemente la vida o salud de las personas, pero que permitan al autor cumplir con penas restaurativas a la víctima. Otras medidas que permitirían aminorar la actual situación de hacinamiento y reducir la vulnerabilidad de las PPLs son el desarrollo de mecanismos de sanciones progresivas y restaurativas para controversias relacionales o hechos de contenido patrimonial; y en las categorías de delitos y la de contravenciones, ampliar las alternativas del juez penal para soluciones restaurativas a las que el imputado pueda acogerse de forma voluntaria y que se apliquen en el interés de reparar el daño causado a la víctima.

Finalmente, es urgente que se prohíba la aplicación de medidas cautelares cuya aplicación sea más lesiva que la pena mínima del crimen, delito o contravención que se está persiguiendo; y de la detención preventiva en casos en los que no se demuestre presupuesto material para un hecho que se pueda calificar como crimen; utilizando el arresto domiciliario, arraigo u otra medida cautelar restrictiva de libre tránsito para hechos que no puedan calificarse como delitos.

En el nivel de la persecución penal y su eficiencia, es tarea urgente desarrollar desde la Fiscalía General del Estado, indistintamente del contexto normativo, directrices de persecución penal coherentes con los criterios normativos expresados en el punto anterior⁴⁷. Asimismo, es relevante instituir una herramienta informática interinstitucional para agendamiento colectivo de audiencias, a cargo de las distintas oficinas gestoras de cada institución involucrada (Órgano Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Justicia), de tal forma que se tengan agendas de audiencias compartidas y se garantice la asistencia de las partes y los abogados. A esto acompaña la eliminación del uso del papel o cualquier otro medio para la preparación, realización o registro de la audiencia, instituyendo la solicitudes y notificaciones electrónicas como medios de comunicación por defecto, haciendo uso de información en bases de datos públicas y privadas; y la creación de una base de datos de registro cívico único, actualizada con los datos del Padrón Biométrico Electoral, que incorpore información de registro domiciliario obligatorio para todos los estantes y habitantes del país. Como precondition a las recomendaciones anteriores, es necesario habilitar el uso de TICs para todos los servicios, consultas y procedimientos ante cualquiera de las agencias del sistema penal, incluido el agendamiento, preparación, realización y registro de las audiencias a distancia, por videoconferencia.

Como medida más inmediata, es necesario concertar una agenda de audiencias de emergencia para auditar y sanear la situación legal de todos aquellos privados de libertad bajo sospecha de detención ilegal o privación de libertad más allá del término de su condena. Estas audiencias deberán tener prioridad de realización conforme a los criterios anteriores. Los decretos de indulto y amnistía, como el Decreto Presidencial 4226, son de utilidad limitada, porque, al igual que decretos anteriores, tienen ámbito de aplicación minoritario y restringido, y su acceso es altamente complejo para los beneficiarios debido a la verificación burocrática de requisitos.

Finalmente, en la tercera dimensión –la infraestructura y servicios penitenciarios insuficientes– es necesario diseñar, construir y habilitar establecimientos penitenciarios arquitectónicamente diseñados para la reclusión obligatoria de responsables por crímenes (hechos violentos, dolosos e irreparables) que, además de cumplir con los estándares

⁴⁷ Por ejemplo, la prohibición expresa de solicitar la detención preventiva en casos de hechos que no sean dolosos o que no acrediten un daño irreparable a la víctima en su vida o su salud.

internacionales y constitucionales, cumplan también con estándares para reclusión de personas en situación de riesgo de contagio epidemiológico. Asimismo, la inversión en el desarrollo de programas de reinserción social en cooperación con instituciones especializadas contribuiría de modo significativo a aliviar la carga de tratamiento penitenciario a los centros de reclusión.

Ahora bien, la falta de inversión pública no impacta solamente en el tema del hacinamiento, sino también afecta negativamente a otros derechos de las PPLs, como el derecho a la salud y a la alimentación, entre otros. Como se vio, hay déficits graves en la prestación sanitaria a las PPLs, y no se cumplen las normas nacionales e internacionales sobre el tema. Frente a la gravedad de la situación, debería ser acción prioritaria y urgente del Estado brindar servicios de salud gratuitos a todas las PPL; asegurar que todos los establecimientos penitenciarios cuenten con un servicio de asistencia médica, instalándolos donde todavía no hay; garantizar que estos servicios tengan suficiente personal, medicamentos, equipamientos y demás requisitos para la asistencia médica de calidad; y trasladar a las personas con enfermedades terminales, graves o contagiosas a centros de salud especializados o a detención domiciliaria. Asimismo, es fundamental que se instituyan de manera urgente servicios de alimentación en todos los centros penitenciarios del país; que dichos servicios provean a las PPL todas las refecciones diarias; y que esta alimentación sea de calidad y con valor nutritivo adecuado.

6. Conclusiones

Al interior de las sociedades existen grupos vulnerables que requieren de un trato especial de las políticas públicas para hacer frente a riesgos y contingencias. Éste es el caso de las personas privadas de libertad (PPL), no solo en Bolivia sino en gran parte del mundo. La mayor vulnerabilidad de las PPLs se manifiesta en diversas áreas, entre ellas la salud. El mayor riesgo de contraer enfermedades, principalmente infectocontagiosas, y la probabilidad de no recibir tratamiento y otras prestaciones sanitarias adecuadas ha sido comprobada en diversos estudios. Aunque la mayor vulnerabilidad epidemiológica y sanitaria de las PPLs sea un problema recurrente, en contextos de epidemias, como el que se vive actualmente, ésta adquiere un carácter aún más grave y urgente, que demanda acciones inmediatas por parte de los gobiernos para hacer frente a los riesgos, no solo a la población carcelaria sino a la salud pública de modo general.

Los resultados del Censo Carcelario 2019, principal insumo en este trabajo, ilustran que la situación en Bolivia confirma los hallazgos de la literatura sobre el tema y de estudios hechos en otros países. La alta tasa de hacinamiento carcelario en el país, sumada a la prestación deficiente de servicios de salud y alimentación y a condiciones de higiene precarias, hace que las cárceles del país se conviertan en espacios potenciales para una rápida expansión de epidemias. Considerando que las condiciones de vida en los recintos penitenciarios ya eran inhumanas, insalubres y en violación a derechos fundamentales de las PPLs, la epidemia actual aumenta la precariedad de la situación de dichas personas y genera graves riesgos para su salud y su vida.

El análisis realizado a los resultados del censo carcelario ha identificado algunas áreas donde, por manifestarse graves violaciones de los derechos de las PPLs, es necesaria la atención y acción urgente y prioritaria del Gobierno. Estas áreas son los servicios de salud y alimentación; las condiciones de higiene; y el derecho a la defensa material y técnica, que se materializa únicamente con las posibilidades reales de acceso a servicios de asistencia legal y el derecho al debido proceso⁴⁸.

Ahora bien, aunque medidas de emergencia son necesarias en la actual coyuntura epidémica, la reducción de la mayor vulnerabilidad de las PPLs requiere reformas más profundas, una vez que sus causas son históricas y estructurales, y se relacionan no solo al sistema y políticas penitenciarias, sino también al sistema penal del país. Así, es necesaria una reforma penal profunda, en las líneas indicadas en la sección anterior.

La solución de los problemas emergentes de la legislación penal abarcativa y de la persecución penal ineficiente no tendrá impacto significativo en el sistema penitenciario si el Estado no presupuesta e invierte en la construcción y habilitación de recintos penitenciarios que no solamente puedan cumplir con los estándares internacionales para la privación de libertad, sino con las normas internacionales sanitarias para la prevención de transmisión y contagio de enfermedades. Asimismo, es necesaria la inversión pública adecuada para la prestación de servicios en cantidad y calidad adecuadas al interior de los centros de reclusión.

⁴⁸ Entendido como el acceso efectivo a la justicia, es decir, a una decisión judicial imparcial, independiente y pronta a cualquier cuestión o petición vinculada a la defensa.

Finalmente, cabe notar que las diversas normas nacionales e internacionales que velan por los derechos de las PPLs, incluyendo el derecho a la salud, en gran medida no se cumplen en Bolivia, lo que contribuye a la mayor vulnerabilidad epidemiológica de la población carcelaria. Dicha vulnerabilidad se observa no solo en la actual epidemia de la COVID-19. Más bien, las cárceles bolivianas se encuentran en emergencia sanitaria permanente. Aunque la reducción del hacinamiento resultaría en una mejora significativa de las condiciones en los centros penitenciarios de Bolivia, por sí sola no garantizará que las PPLs que permanezcan en dichos centros cuenten con condiciones y servicios adecuados. Para esto es fundamental asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales establecidos para tales condiciones y servicios.

En este sentido, el establecimiento de sistemas de monitoreo regulares e independientes y la implementación de medidas urgentes para atender los tres factores de relevancia legal que influyen en el hacinamiento carcelario (inflación penal, persecución penal ineficiente e inversión insuficiente en infraestructura) son de vital importancia para asegurar la transparencia en la gestión penitenciaria y para exigir a los distintos gobiernos, desde la sociedad civil, el cumplimiento de sus obligaciones con las personas privadas de libertad. Así se contará con una herramienta fundamental en la defensa de los derechos humanos de un grupo extremadamente vulnerable de ciudadanos, que queda pendiente de ser desarrollada en Bolivia.

Fecha de recepción: 15 de septiembre de 2020

Fecha de aceptación: 2 de octubre de 2020

Manejado por ABCE/SEBOL/IISEC

Referencias

1. Almeida-González, L. *et al.* (2004). Meningococcal disease caused by *Neisseria meningitidis*: epidemiological, clinical, and preventive perspectives. *Salud Pública Mex.*, (46), 48-50.
2. Alvarado-Esquivel, C. *et al.* (2005). Hepatitis virus and HIV infections in inmates of a state correctional facility in Mexico” *Epidemiol. Infect.*, (133), 679-685.
3. Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Reglas Nelson Mandela*. Nueva York: Naciones Unidas.
4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Informe sobre los derechos de las personas privadas de libertad*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>
5. Comité Internacional de la Cruz Roja (2020). *Recomendaciones para la prevención y control de la COVID-19 en lugares de detención*. Ginebra: CICR.
6. Coyle, A. y Fair, H. (2018). *A Human Rights Approach to Prison Manager*. Londres: Institute for Criminal Policy Research.
7. Defensoría del Pueblo (2018a). *Informe defensorial: volcar la mirada a las cárceles*. La Paz: Defensoría del Pueblo.
8. ----- (2018b). *Informe defensorial: vulneraciones a garantías constitucionales en la aplicación de medidas cautelares*. La Paz: Defensoría del Pueblo.
9. Fundación Construir (2012). *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia*. La Paz: Fundación Construir.
10. ----- (2017). *Informe Bolivia. Situación de acceso a la justicia y DDHH de grupos vulnerables privados de libertad*. La Paz: Fundación Construir.
11. Fundación Mexicana para la Salud Hepática (2011). La hepatitis C como un problema de salud pública en México. *Salud Pública Mex.*, (53), suplemento 1, pp. S61-S67.
12. García-Guerrero, J. y Marco, A. (2012). Sobreocupación en los centros penitenciarios y su impacto en la salud. *Rev Esp Sanid Penit.*, (14), 106-113.
13. Geitona, Mary y Milioni, Stella-Olga (2016). Health status and access to health services of female prisoners in Greece: a cross-sectional survey. *BMC Health Services Research*, 16 (243), 1-8.

14. Gómez, Ingrid T. *et al.* (2015). Tuberculosis y tuberculosis farmacorresistente en personas privadas de la libertad. Colombia, 2010-2012. *Rev. salud pública*, 17 (1), 97-105.
15. Hoge, C.W. *et al.* (1994). An epidemic of pneumococcal disease in an overcrowded, inadequately ventilated jail. *The New England Journal Medicine*, (331), 634-638.
16. Hussain, H.; Akhtar, S. y Nanan, D. (2003). Prevalence of and risk factors associated with Mycobacterium tuberculosis infection in prisoners, North West Frontier Province, Pakistan. *International Journal of Epidemiology*, 32(5), 794-799.
17. Organización Mundial de la Salud (2020). *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention. Interim guidance*. Europa: World Health Organization.
18. Osorio Pérez, O. (2017). *Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad*. Zaragoza: Facultad de estudios superiores Zaragoza.
19. Ospina, Sigifredo (2001). La tuberculosis, una perspectiva histórico-epidemiológica. *Infectio*, 5(4), pp.241-250.
20. Pinto Quintanilla, Juan Carlos y Lorenzo, Leticia (2004). *Cárceles en Bolivia: abandono estatal, legislación y organización democrática*. La Paz: Ediciones Pastoral Penitenciaria Católica de Bolivia.
21. Rodríguez Vignoli, J. (2001). *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Santiago: CEPAL.
22. Tribunal Supremo de Justicia (2017). *Diagnóstico de la detención preventiva*. Sucre, Bolivia.
23. Subcomité de la Prevención de la Tortura (2020). *Recomendaciones del Subcomité de prevención de la tortura y mecanismos nacionales de prevención relacionados con la pandemia*. Ginebra: Naciones Unidas.
24. UNODC (2008). *Manual para operadores de establecimientos penitenciarios y gestores de políticas para mujeres encarceladas*. Nueva York: Naciones Unidas.
25. ----- (2011). *Reglas de Bangkok*. Bangkok: Naciones Unidas
26. ----- (2014). *Manual de estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*. Nueva York: Naciones Unidas.
27. Waisbord, S. (2010). Participatory communication for tuberculosis control in prisons in Bolivia, Ecuador, and Paraguay. *Rev Panam Salud Publica*, 27(3), 168-174.

Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019)

The Same Beginning and Two Different Paths: The Historical Reparation and the Universal Old-Age Pension (2016-2019)

*Sergio Rottenschweiler**

Resumen

La ley 27.260 creó en 2016 en la Argentina dos programas dirigidos a los adultos mayores: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). El público objetivo era diametralmente distinto, ya que la Reparación Histórica estaba destinada a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de ingresos altos que tenían juicios pendientes con el Estado, mientras que la PUAM se dirigía a adultos mayores sin cobertura previsional, por lo que la ley fue la vía de producción de la desigualdad. Este trabajo muestra cómo los beneficiarios previsionales de mayores ingresos pudieron sostener sus ingresos por encima de la inflación en el período 2016-2019 debido a las transferencias recibidas por la Reparación Histórica, en un contexto general de caída de los haberes reales, aumentando la desigualdad entre los beneficiarios previsionales del SIPA.

Palabras clave: Sistema previsional; haber; desigualdad; pensión universal.

* Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
Contacto: sgrottenschweiler@ungs.edu.ar

Abstract

In 2016 in the Argentine Republic, Law 27.260 established two programs aimed at old-age adults: The Historical Reparation and the Universal Old-Age Pension (PUAM). The target group was completely distinct due to the fact that this Historical Reparation was intended for the beneficiaries of the “Sistema Integrado Previsional Argentino” (SIPA) –the Argentine Integrated Pension System– with high incomes who had pending judgments with the State, while PUAM was aimed at old-age adults without pensions. Therefore, such law was the way to the production of social inequality. This work shows how the beneficiaries of such Pension System with higher salaries were able to sustain their incomes above the inflation over the period 2016-2019 due to several transfers received by the Historical Reparation Program, in a general context of falling of real wages, and leading to an increase of the social inequality among the pension beneficiaries of “SIPA”.

Keywords: Pension system; pension; inequality; universal pension.

Clasificación/Classification JEL: H55, I38.

1. Introducción

La ley 27.260, sancionada en mayo de 2016, estableció en la Argentina dos programas relevantes en el ámbito previsional: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Si bien ambos tenían como objetivo mejorar el bienestar material de los adultos mayores, su público objetivo era completamente diferente.

En particular, la Reparación Histórica estaba dirigida a aquellos beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el principal régimen nacional de la Argentina, cuyas prestaciones tuvieron una menor actualización con respecto a la evolución de los salarios y los precios de la economía en el período previo a la sanción de la Ley 26.417 de movilidad previsional en 2008. En el período 2003-2007, los aumentos otorgados a los beneficiarios previsionales se concentraron en aquellos que ganaban el haber mínimo, mientras que los restantes jubilados y pensionados recibieron aumentos en menor cuantía, con impactos positivos en la desigualdad entre adultos mayores (Calabria *et al.*, 2012). Esto, además de provocar una “achatamiento” de la pirámide de haberes previsionales, generó insatisfacción

en el grupo de beneficiarios previsionales de mayores ingresos, que experimentaron una “igualación hacia abajo” (en virtud del retraso en los haberes respecto de la inflación y los salarios), lo que derivó en la judicialización de sus reclamos. La así llamada “judicialización del sistema previsional” implica la pérdida de grados de libertad por parte del poder ejecutivo para dictar normas relacionadas con el sistema, a favor de una mayor injerencia del poder judicial (Beccaria y Danani, 2014). En este sentido, la Reparación Histórica justamente fue presentada con un doble objetivo: “reparar” las injusticias de ese colectivo de beneficiarios previsionales y disminuir los reclamos judiciales.

Por el otro lado, la PUAM apuntó al otro extremo de la distribución de ingreso de los adultos mayores, ya que su público objetivo está constituido por aquellos que no tienen ningún tipo de beneficio previsional. En efecto, la PUAM se planteó con la meta de reemplazar a las “Moratorias previsionales” de 2005 y 2014 como instrumento de inclusión previsional, aunque con una lógica completamente diferente, ya que su rol es “asistidor” (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018). La PUAM no tiene la misma lógica que un beneficio contributivo, ya que no genera derecho a pensión para el conviviente, se requiere un test socioeconómico para su otorgamiento y el monto es inferior al del haber mínimo garantizado del SIPA.

De esta forma, estos dos programas diametralmente distintos forman parte de las reformas que se hicieron en el período 2016-2019 en el ámbito previsional. En este sentido, se puede pensar que la Reparación Histórica trajo justicia a un grupo de beneficiarios previsionales perjudicados por decisiones del anterior ciclo político, y la PUAM permitió un aumento de la cobertura horizontal del sistema, pero con una característica “desigualadora” con respecto al sistema contributivo. Mirado el proceso en su conjunto, era esperable que la implementación de estos programas trajera un aumento de la fragmentación de la protección en el segmento de adultos mayores (Beccaria, 2019).

El objetivo de este trabajo es mostrar el impacto de estos dos programas en términos de la desigualdad entre los adultos mayores, a partir principalmente de la utilización de datos oficiales de registro publicados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que administra el SIPA. En primer lugar, se analizarán las cuestiones distributivas asociadas a los sistemas previsionales. En segundo término, se realizará una breve descripción de las características del sistema previsional en la Argentina. A continuación, se pasará revista

a los avances (y también vaivenes) que se han producido en estos programas en el período 2016-2019, con un breve repaso de las principales leyes sancionadas, incluyendo la reforma previsional realizada en 2017. Luego, se analizará la evolución de los haberes del SIPA, intentando distinguir lo que ha sucedido con los beneficiarios de la Reparación Histórica, por un lado, y con los de la PUAM, por otro. Finalmente, se presentarán las conclusiones del trabajo.

2. La distribución del ingreso como objetivo de los sistemas previsionales

Los indicadores de desempeño de un sistema previsional se relacionan con la cobertura previsional, la intensidad de la cobertura y la sostenibilidad fiscal. Esto significa que un sistema ideal debería tener al universo total de los adultos mayores cubiertos con algún tipo de prestación monetaria, que las mismas sean suficientes para cubrir sus necesidades, y además debería ser sustentable en el sentido de que los ingresos cubran las erogaciones a lo largo del tiempo.

En este trabajo interesa indagar particularmente la intensidad de la cobertura, relacionada con la suficiencia de las prestaciones o cobertura vertical del sistema previsional. Entre los objetivos que tienen los sistemas previsionales, éste probablemente es el que presenta el mayor grado de polémica, en la medida que la definición de la suficiencia de las prestaciones puede arrojar diferentes inquietudes. ¿Se relaciona con una tasa de reemplazo determinada de la trayectoria de ingresos durante la etapa activa? En este caso, ¿a cuánto debería llegar esa tasa de reemplazo? ¿O se relaciona con alcanzar cierto poder de compra en términos de canasta de consumo?

Aunque existen algunos parámetros a ser considerados, es claro que la respuesta no es fácil. Por ejemplo, de acuerdo con el Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de reemplazo para un trabajador con 30 años de aportes no debe ser inferior al 45% de sus salarios. La tasa de reemplazo en la Argentina para un trabajador con esas características es superior, ya que el haber de un beneficiario previsional del SIPA se calcula a partir del 1.5% por cada año aportado, más un monto fijo para todo trabajador que alcance los

30 años de aportes. Inclusive, existen regímenes especiales a nivel nacional y subnacionales con tasas de reemplazo aún mayores, del 80% o más de los salarios.

Es sabido que los fundamentos para la existencia de los sistemas previsionales se relacionan con necesidades de carácter individual, como un mecanismo que permite asegurar ingresos en la vejez y de suavizamiento del consumo, pero también con objetivos de carácter público, como la prevención de la pobreza en adultos mayores y la redistribución del ingreso (Bertranou *et al.*, 2011). En un sistema previsional con una lógica contributiva, las desigualdades de la etapa laboral activa tienden a replicarse en la etapa pasiva, lo cual lleva a que existan notables heterogeneidades entre los adultos mayores. Sin embargo, dado que los regímenes previsionales como el SIPA suelen establecer prestaciones mínimas y máximas para sus beneficiarios, la desigualdad en los ingresos de los adultos mayores es menor que entre los trabajadores activos. Por supuesto, la discusión sobre la equidad en general, y en los sistemas previsionales en particular, es un tema que excede el ámbito de la economía y compromete juicios y propuestas políticamente fundadas, ya que implica la inclusión de juicios normativos sobre lo que es justo o no en una sociedad (Gasparini, Cicowicz y Sosa Escudero, 2012).

Asimismo, al abordarse los sistemas previsionales, el análisis de la equidad se complejiza al incorporar cuestiones asociadas a la distribución intrageneracional e intergeneracional. En efecto, no sólo hay que analizar la distribución del ingreso entre los adultos mayores, sino también entre la generación de trabajadores activos (que está financiando el sistema con impuestos) y los beneficiarios previsionales. En la misma línea, los mecanismos de acceso a las pensiones, las formas de cálculo, la existencia de prestaciones universales o focalizadas y las fuentes de financiamiento de los sistemas previsionales, así como variables socioeconómicas, políticas y demográficas, son también factores que afectan su potencial redistributivo.

Una muestra de las limitaciones que se pueden presentar en el análisis se presenta cuando se considera que, si bien un sistema previsional podría tener un diseño que permitiera reducir la desigualdad de los ingresos entre la etapa activa y pasiva de los trabajadores, una esperanza de vida mayor para los trabajadores de mayores ingresos implicaría que los efectos redistributivos se verían atenuados. Bramajo (2019) aporta evidencia al respecto para el SIPA, ya que encuentra una relación positiva entre la esperanza de vida a los 65 años con el nivel de los haberes previsionales.

El financiamiento de la seguridad social también afecta de manera directa la desigualdad de los ingresos cuando se acude a recursos tributarios de rentas generales para financiar los déficits de los regímenes previsionales contributivos (Arza, 2008). Este aspecto se ve agravado cuando la cobertura previsional es baja en virtud de la elevada informalidad en los mercados de trabajo, lo que impide que un segmento importante de la población vulnerable acceda a los beneficios previsionales, aunque igualmente termina financiando a los adultos mayores cubiertos. En este sentido, Calabria, Gaiada y Rottenschweiler (2014) encuentran evidencia para el caso argentino de cómo las modificaciones en el financiamiento de la seguridad social y el relajamiento de las restricciones de acceso a las prestaciones contributivas en la década de los 2000 tuvieron un impacto positivo en la desigualdad, especialmente por el aumento de la cobertura previsional en los hogares con adultos mayores pertenecientes a los deciles más bajos de ingreso.

3. El sistema previsional en la Argentina

El SIPA, administrado por la ANSES, es el principal régimen previsional de naturaleza contributiva de la Argentina, ya que comprende a todos los empleados del sector público y privado, así como trabajadores autónomos, del país, aunque en la práctica coexiste con más de 120 cajas previsionales nacionales, subnacionales y profesionales (Cetrángolo y Grushka, 2020). Estas cajas están dirigidas a un público más específico, como personal de las fuerzas de seguridad nacionales, empleados públicos de ciertas provincias y municipios, algunos grupos de profesionales independientes, entre otros, que tienen una menor cantidad de beneficiarios que el SIPA. En efecto, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el SIPA representa el 87.4% del total de los beneficios contributivos del país (y de los cuales se dispone de información) vigentes a septiembre de 2019.

Uno de los aspectos relevantes de la evolución del sistema previsional en la Argentina durante el siglo XXI ha sido la expansión de su cobertura, que se produjo principalmente a partir de mediados de la década de los 2000's, y que ha permitido que la cobertura previsional alcance a más del 90% de los adultos mayores (Calabria y Gaiada, 2019). Este aumento de la cobertura se explica principalmente por las moratorias previsionales que se implementaron en 2005 y 2014, y que permitieron que los adultos mayores que no tenían los años de aporte necesarios para acceder a la prestación contributiva (30 años), pero sí la edad (60 años para

las mujeres y 65 años para los hombres), pudieran acceder a un plan de facilidades de pago en condiciones favorables, y así conseguir el beneficio. De esta forma, en 2019 hay más de 3.5 millones de beneficios que se otorgaron mediante las moratorias, que representan el 52.8% del total de beneficios del SIPA. Por este motivo, se puede considerar a dichos beneficios como “semi-contributivos” (Bertranou *et al.*, 2011).

El aumento de la cobertura fue acompañado con un incremento del gasto público previsional de la ANSES, que en 2004 representaba el 3.7% del PIB, mientras que en 2019 ese valor se había duplicado hasta alcanzar el 7.5% del PIB, explicado fundamentalmente por las erogaciones asociadas a la moratoria previsional (que llegaban al 2.6% del PIB en 2019). Se puede observar cómo, si bien los beneficios por moratoria representan más del 50% de los beneficios totales, significan el 34.2% del gasto previsional de la ANSES. Esto se explica porque alrededor del 90% de las prestaciones asociadas a la moratoria se concentraron en el haber mínimo, a la vez que el haber medio de dichas prestaciones son 45% inferiores al del haber medio de las prestaciones contributivas sin moratoria.

Otro fenómeno que se produjo en el SIPA fue el “achatamiento” de la pirámide de haberes del sistema previsional, es decir, un aumento de la participación de los beneficiarios previsionales de menores ingresos con una reducción de la brecha entre ellos y los beneficiarios de mayores ingresos. En este aspecto fue clave, además de las moratorias previsionales, el otorgamiento discrecional de aumentos de haberes en el período 2002-2006 que se concentraron principalmente en el haber mínimo, mientras que los beneficiarios previsionales de mayores ingresos recibieron incrementos sustancialmente inferiores. En ese período, el haber mínimo se incrementó un 213.3%, mientras que los aumentos generales fueron sólo del 11%. Después, y especialmente a partir de 2009, cuando se comenzó a aplicar la ley de movilidad previsional establecida por la ley 26.417 (que estableció un mecanismo de indexación de haberes), los aumentos se dieron de forma homogénea a todos los beneficiarios previsionales. Sin embargo, el rezago con respecto a la evolución de los precios y los salarios en el período 2002-2006 que sufrieron los haberes de los beneficiarios previsionales con ingresos más altos, llevó a un aumento de la litigiosidad previsional, un factor que es importante en términos de este trabajo, ya que dio lugar a la Reparación Histórica para intentar subsanar este problema.

4. La ley 27.260: la creación de la Reparación Histórica y la PUAM

La ley 27.260 fue sancionada en mayo de 2016 y, en lo que respecta a los objetivos del trabajo, implicó dos cosas. En primer lugar, creó el llamado “Programa de Reparación Histórica”, con el objetivo de compensar a los beneficiarios previsionales que no habían tenido una correcta actualización de sus haberes. Por esta vía también se pretendía terminar con la litigiosidad previsional, ya que, para acceder a las prestaciones, los beneficiarios debían desistir de cualquier posible juicio a la ANSES, lo hubieran comenzado o no. La ley establecía los criterios de la “reparación” ofrecida a cada beneficiario previsional, que dependía de si el titular tenía sentencia firme, si estaba en juicio, pero sin sentencia firme, o bien no había iniciado juicio, estatus que se diferenciaban fundamentalmente por los montos ofrecidos como reconocimiento de la retroactividad. Si bien los juicios iniciados a la ANSES podían tener diferentes razones, las principales se relacionaban con los llamados fallos “Badaro” y “Elliff”. En líneas generales, en su momento estos fallos reconocieron el perjuicio monetario de esos beneficiarios previsionales por una menor actualización de los haberes (fallo Badaro) y de los salarios sobre los cuales se calcula el haber inicial (fallo Elliff), por el período anterior¹ a la sanción y aplicación de la Ley de Movilidad a partir de 2009. Sin embargo, no tuvo los resultados esperados en cuanto a litigiosidad, ya que se abrieron otras instancias de juicios previsionales (Balasini y Ruiz Malec, 2019).

Como se había mencionado, en segundo lugar, se creó la PUAM, destinada a los adultos mayores de 65 o más años que no tuvieran ningún beneficio previsional. En este punto no se establecieron distinciones por sexo, como sí existe en el régimen contributivo del SIPA, al igual que en las moratorias,² con una edad de retiro de 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Dicho beneficio fue establecido como el 80% del haber mínimo del SIPA, y sin derecho a pensión por fallecimiento del titular. Estas características de la PUAM evitan que un beneficiario acceda a un doble beneficio, a diferencia de las moratorias previsionales implementadas en 2005 y 2014. Justamente, la creación de la PUAM apuntaba, por un lado, a que no fuera necesario continuar con la realización de esas moratorias (Bertranou, Casalí y

¹ Los períodos que cubren los fallos son distintos; más detalles se puede ver en ANSES (2013).

² Las moratorias previsionales constaron de un plan de facilidades de pagos que permitió que los adultos mayores que tenían la edad de retiro pero que no habían cumplido con los años de aporte, pudieran acceder al beneficio previsional.

Cetrángolo, 2019) y, por el otro, a la ampliación de la cobertura horizontal con un costo fiscal menor al que ellas acarreaban.

De este modo, la ley establecía dos beneficios dirigidos a grupos de adultos mayores con características bien diferenciadas. Por un lado, la Reparación Histórica se dirigía a los beneficiarios previsionales que fueron perjudicados desde el punto de vista monetario por el “achataamiento” de la pirámide de beneficios en el período previo a la sanción de la ley 26.417 de movilidad previsional en 2008, y que habían iniciado juicios a la ANSES para una compensación. Por otro lado, la PUAM se dirigía a los adultos mayores sin ningún tipo de cobertura previsional, aunque en un principio se establecía que el beneficio podía ser compatible con el trabajo en relación de dependencia o por cuenta propia.

En este punto, se puede marcar una de las principales diferencias que se establecen entre los beneficiarios de la PUAM y los de las moratorias previsionales. En este último caso, los derechos previsionales son idénticos a los que tuvieron acceso aquellos que no recurrieron a moratorias, mientras que los beneficiarios de la PUAM reciben un tratamiento distinto a los jubilados que llegaron cumpliendo los requisitos de edad y años de servicios y aportes, lo que se presentó como la muestra de “una vida de trabajo” y “con aportes.” Las principales diferencias radican en la ampliación de la edad de retiro para las mujeres (que habían sido las principales beneficiarias de las moratorias), la fijación del haber en un 80% del haber mínimo del SIPA y el hecho de que no generen derecho a pensión, además de no ser compatibles con otro beneficio previsional, aunque al mismo tiempo no se requiere que accedan a un plan de facilidades de pagos para acceder al beneficio. Téngase en cuenta que, si bien el establecimiento de diferentes “calidades” de protección puede ser problemático si se lo observa desde un enfoque de derechos, en comparación con las moratorias ha recibido mayor aceptación de una parte de la opinión pública, criticadas precisamente porque “igualaron” derechos para poblaciones con historias y trayectorias diferentes. Además, la PUAM permite la extensión de la cobertura con un menor costo fiscal en comparación con las moratorias.

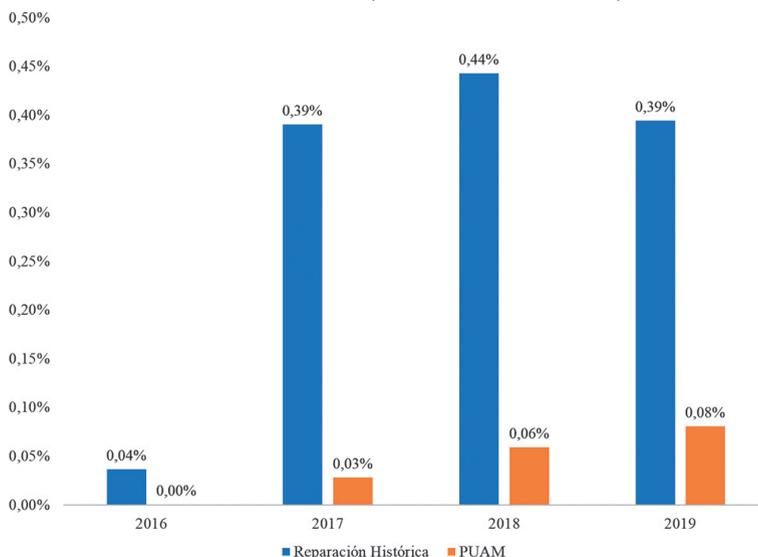
Sin embargo, posteriormente se produjeron cambios en los requisitos para acceder a la PUAM que hicieron más estricto su otorgamiento, por lo que su pretensión de universalidad fue perdiendo fuerza. A fines de 2018, la Ley 27.467 de Presupuesto estableció que la PUAM era incompatible con el trabajo en relación de dependencia o por cuenta propia, dejando de

lado lo que se había fijado inicialmente. Dicha ley también estableció que la ANSES dispondría criterios socioeconómicos para el otorgamiento de la prestación, que finalmente fueron determinados mediante la Resolución 17/2019 de la ANSES. De esta forma, la PUAM dejó de ser un beneficio universal para los adultos mayores y pasó a ser regida por un criterio de focalización. Este cambio en la lógica de la prestación está indudablemente inscripto en las restricciones fiscales que comenzaron a cobrar fuerza en 2018 y en la necesidad de alcanzar un equilibrio en el superávit fiscal primario en línea con el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero también resulta y se corresponde con un paradigma de rígido “contributivismo”, podría decirse, que sostiene la vía de la contribución como única legítima para el acceso a la protección, con la consecuente prescripción de menos beneficios, de menor alcance y con débiles contenidos de derechos (el conocido como “residualismo” de la protección o de las políticas).

Tanto la Reparación Histórica como la PUAM comenzaron a implementarse en la segunda mitad de 2016, por lo que recién en 2017 las estadísticas comienzan a reflejar su verdadero impacto cuantitativo. Si bien las erogaciones asociadas a la Reparación Histórica son sustancialmente mayores que las de la PUAM, hay que tener en cuenta que eso era esperable en la lógica de los programas, ya que mientras la primera tenía como objetivo una compensación inmediata a los beneficiarios previsionales con derecho a su percepción (las estimaciones iniciales llegaban a 2.3 millones³ de personas), la PUAM estaba dirigida a los adultos mayores que no recibían prestaciones previsionales, pero en un contexto donde la cobertura previsional era elevada y además estaba vigente la moratoria implementada en 2014. Por este motivo, en octubre de 2016 sólo había 734 beneficiarios de la PUAM, aunque a junio de 2019 ese número ya había llegado a 135.562, con una tendencia creciente que se refleja también en el aumento del gasto (de 0.03% del PIB en 2017 a 0.08% en 2019). En línea con ello, Grushka (2016) proyecta que en 2030 la cantidad de adultos mayores cubiertos por la PUAM llegaría a 1.9 millones; y en 2050, a 4.5 millones, representando en este último año una cobertura del 45% de los adultos mayores. Este fuerte incremento de la participación que tendría la PUAM en la cobertura se explica por la dificultad de que los trabajadores cuenten con la suficiente densidad de aportes que les permita retirarse con un beneficio contributivo.

3 <https://www.casarsada.gov.ar/36439-programa-nacional-de-reparacion-historica>

Gráfico 1: Evolución del gasto público en la Reparación Histórica y la PUAM (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020) e INDEC.

5. La “Reforma” previsional de 2017

En diciembre de 2017, se sancionó la Ley 27.426 que reformó algunos aspectos del SIPA. El principal de ellos fue la modificación en la fórmula de movilidad previsional que se había instituido en 2008 con la Ley 26.417. En particular, la nueva fórmula estableció que los haberes previsionales se actualizarían, desde 2018, de forma trimestral a partir de la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) y de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE).

El objetivo expuesto por las autoridades con este cambio era el de proteger los haberes contra la inflación, aunque lo cierto es que se convertiría en un mecanismo de reducción de las erogaciones previsionales, al dividir los aumentos en cuatro cuotas durante el año, en lugar de dos, como en la fórmula anterior. Para mayor claridad, sirve el ejemplo del primer semestre de 2018: con el mecanismo de actualización que comenzó a regir ese año, se dieron aumentos en marzo y en junio del 5.71% y 5.69%, respectivamente, mientras que con la fórmula anterior se habría dado un 14.41% de aumento en marzo.

También la ley estableció que el haber mínimo no sería inferior al 82% del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), pero sólo para los beneficiarios previsionales que hubieran obtenido la prestación sin recurrir a moratorias previsionales. De esta forma, esta garantía creó diferentes “derechos” para los beneficiarios previsionales (Beccaria *et al.*, 2018), con distintas calidades de protección, según hubiera sido la vía de acceso a la prestación previsional.

Finalmente, y para compensar a los beneficiarios previsionales por el cambio en la fórmula de movilidad y la menor actualización en marzo, el Gobierno decidió otorgar un subsidio extraordinario a beneficiarios de prestaciones previsionales inferiores a US\$ 10,000 (Decreto 1058/2017). Una particularidad del subsidio fue que mientras para los beneficiarios del SIPA del régimen general el monto fue de US\$ 750, para los beneficiarios que accedieron a través de moratorias previsionales, los titulares de PUAM o de pensiones no contributivas SIPA, fue de US\$ 375; es decir, la mitad. Nuevamente, en esta decisión del Poder Ejecutivo se observó la mayor segmentación del sistema previsional, con contenidos redistributivos de carácter regresivo.

6. Análisis de la evolución de los haberes

6.1. Movilidad previsional

Recuérdese: en 2008 se sancionó la Ley 26.417 que estableció que a partir de 2009 la movilidad de los haberes previsionales (y de los salarios sobre los cuales se calcula el haber al momento del retiro del trabajador) se regiría por una fórmula que combinaba los recursos tributarios de la ANSES con un índice salarial. Como se comentó previamente, dicha fórmula se modificó desde 2018 a partir de la Ley 27.426, pero aun así los jubilados y pensionados seguían contando con una garantía de movilidad de los haberes; por cierto, ello no implica que no se vieran afectados por la inestabilidad macroeconómica del país⁴.

La nueva fórmula de movilidad y las condiciones macroeconómicas de la Argentina, entonces, dieron lugar a una situación en la cual la movilidad presentaba un rezago de seis meses, lo que implica que, ante una aceleración de la inflación, se estuvieran cobrando haberes

⁴ Corresponde decir que en diciembre de 2019 se sancionó la ley 27.541 (llamada “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”), que suspendió por seis meses la fórmula de movilidad vigente (posteriormente, la suspensión se amplió a 12 meses por el Decreto 542/2020), reemplazándola por aumentos discrecionales dispuestos por el Poder Ejecutivo. Asimismo, la ley establece que luego de ese período regiría una nueva fórmula de movilidad previsional.

“viejos” con precios “nuevos”, lo que por su condición afecta particularmente a los adultos mayores. Si bien en un contexto de baja inflación eso no sería problemático, la realidad es que la implementación de la nueva fórmula de movilidad coincidió con un incremento de la inflación en una escala que no había sido prevista por las autoridades y las consultoras económicas. Por ejemplo, el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) que lleva adelante el Banco Central de la República Argentina (BCRA) arrojó, en diciembre de 2017, una inflación esperada promedio del 17% para 2018, año en el que la inflación cerró finalmente en 47.6%.

Entonces, en 2018 confluyeron todas las condiciones negativas para que los haberes de los beneficiarios del SIPA se vieran fuertemente afectados en términos reales. Compárese aquella inflación con la movilidad del año, que fue del 28.47%, lo que implicó que los haberes se redujeran, en términos reales, un 13.0%. Si bien esa tendencia se morigeró durante 2019, ya que por las características de la fórmula de movilidad la mayor inflación del segundo semestre de 2018 impactó en las actualizaciones de los haberes de marzo y junio 2019, las prestaciones volvieron a caer en términos reales, aunque en menor medida. Durante 2019 la movilidad total fue del 51.10%, mientras que la inflación alcanzó el 53.8%.

Cuadro 1
Aplicación de la fórmula de movilidad, ley 27.426

Período	2018	2019
Marzo	5.71%	11.83%
Junio	5.69%	10.74%
Septiembre	6.68%	12.22%
Diciembre	7.78%	8.74%
Acumulado	28.47%	51.10%

Fuente: Elaboración propia

6.2. Evolución del haber medio y del haber mínimo

Para analizar la evolución del nivel de prestaciones del SIPA, cobra relevancia el haber medio que reciben los beneficiarios previsionales, por un lado, y el haber mínimo garantizado por ley, por el otro. La evolución en términos reales del haber medio y del haber mínimo para el período 2016-2019⁵ se explica en parte por una mayor inflación acumulada con respecto al aumento calculado por las fórmulas de movilidad.

⁵ La última información disponible en ANSES sobre haberes para 2019 corresponde a junio.

Gráfico 2: Evolución del haber mínimo y medio del SIPA en términos reales (diciembre 2015=100)



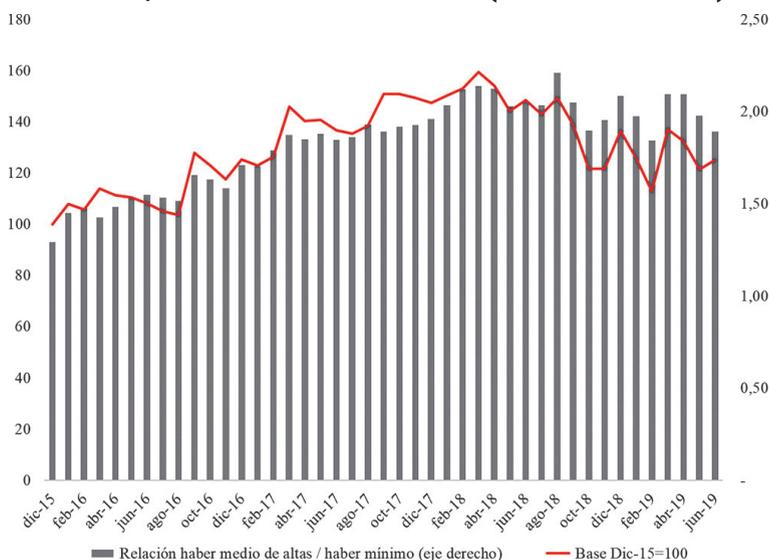
Nota: para deflactor la serie de haberes, se utiliza un índice de precios que combina el IPCBA de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el IPC-GBA y el IPC-Nacional elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

Sin embargo, el análisis de la evolución del haber medio y del mínimo en términos reales deja algunas interrogantes, ya que su evolución era similar en la primera parte de 2016, pero desde fines de dicho año empiezan a tener un comportamiento disímil. Puede verse que comparten una característica común: la caída de su poder adquisitivo, ya que en el período comprendido entre diciembre 2015 y junio de 2019 el haber medio se redujo en un 4.0%, y el haber mínimo cayó un 14.6%; pero hay una clara diferencia justamente en las magnitudes de la caída.

En particular, si bien la incidencia de la fórmula de movilidad es la misma tanto en el haber medio como en el haber mínimo, existen otros factores que explican esta diferencia en la evolución, relacionados con la población beneficiaria del SIPA. Una primera explicación tiene que ver con el hecho de que el haber medio no sólo se relaciona con el stock de jubilados y pensionados del sistema previsional, sino también con los nuevos beneficios que se suman mensualmente, cuyos haberes no son iguales a la media.

El gráfico siguiente permite observar la evolución del haber medio de las altas de nuevas jubilaciones del SIPA en términos reales, y su relación con el haber mínimo en el período analizado. El análisis es claro: el haber medio de un jubilado que obtuvo su beneficio previsional en junio de 2019 estuvo un 25.1% por encima en términos reales con respecto al que lo obtuvo en diciembre de 2015, y la relación entre el haber medio de las altas con respecto al haber mínimo fue de 1.89 en junio de 2019, mientras que en diciembre de 2015 la relación había sido de 1.29. Éste puede haber sido un factor de una menor caída del haber medio en términos reales respecto del haber mínimo.

Gráfico 3: Evolución del haber medio real de las altas de jubilaciones del SIPA y relación con el haber mínimo (diciembre 2015=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

Ahora bien, una pregunta interesante es por qué se produce este fenómeno. Existen dos factores principales que pueden explicarlo y que están asociados a un efecto composición. Por un lado, está la incidencia de la fórmula de ajuste sobre el cálculo del haber al momento del retiro del trabajador, ya que debido a que las jubilaciones se calculan sobre la base del salario promedio actualizado de los últimos 120 meses aportados al sistema, la utilización de la fórmula de movilidad previsional para el período 2009-2017 para dicho fin benefició a los

jubilados con aportes en esa etapa con respecto a los aportados en el período previo⁶. Por otro lado, se encuentra la reducción de la cantidad de beneficiarios que accedieron a la prestación vía la moratoria previsional de 2014 (con prestaciones concentradas en el haber mínimo), ya que por su período de vigencia y por los años pasibles de ser declarados en la misma, el impacto de la medida fue reduciéndose en el tiempo. Esto se observa en la evolución de las altas de jubilación por moratoria, que habían sido 684,886 en 2015, mientras que en 2018 fueron 215,992.

Hay otra explicación relacionada con el stock de jubilados para entender la menor caída del haber medio respecto del mínimo: la Reparación Histórica. En efecto, como se comentó anteriormente, el objetivo de la Reparación Histórica era el reajuste de los haberes y la cancelación de las deudas previsionales con los beneficiarios que cumplieran con los requisitos indicados en la ley 27.260.

No hay información oficial que discrimine los rangos de los haberes de los beneficiarios del SIPA que fueron beneficiados por la Reparación Histórica, pero por las características de la población afectada y los fallos mencionados, se puede asumir que la mayoría tendría ingresos por encima de la media. Esto se corrobora cuando se observa que la política de incremento de los haberes mínimos y las moratorias beneficiaron a los hogares con adultos de menores ingresos, en desmedro de aquellos que se encontraban en los deciles más elevados (Calabria y Rottenschweiler, 2015; Minoldo, 2015). De hecho, un histórico reclamo de un grupo de jubilados (y que dio origen a fallos judiciales) apuntaba al modo en que se habían dispuesto los aumentos, concentrados en los haberes mínimos, mientras que los restantes haberes recibieron menores actualizaciones; origen, como ya se mencionó, de lo que se dio en llamar “achataamiento” de la pirámide de ingresos.

En consecuencia, queda claro que otra explicación de una pérdida en términos reales del 4.0% del haber medio, contra el 14.6% del haber mínimo fue la Reparación Histórica. Con un poco más de detalle, y de acuerdo con datos de la ANSES,⁷ el programa llegó a 1,353,000

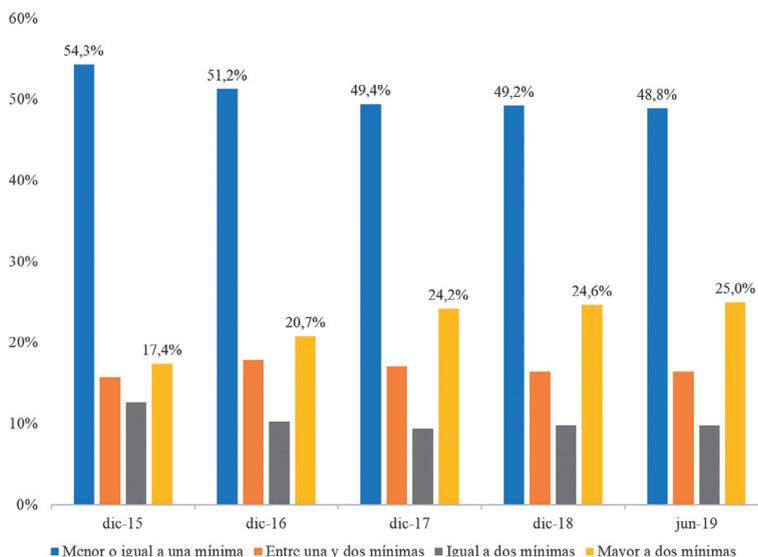
6 De hecho, la menor actualización del haber inicial para el período anterior al comienzo de aplicación de la “Ley de movilidad” implicó una fuerte litigiosidad, siendo el llamado “fallo Elliff” el que sentó jurisprudencia al respecto. La Reparación Histórica también se dirigió al grupo de beneficiarios previsionales afectados por este fenómeno.

7 Resolución 176/2019 de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

beneficiarios previsionales, con un aumento promedio del 38%, lo que permitió a esos adultos mayores tener incrementos en línea con la inflación.

La cantidad de beneficiarios previsionales que se ubican en los extremos de la distribución de los haberes muestra el efecto de la Reparación Histórica, entre otros factores. En diciembre de 2015 había 2,982,735 beneficiarios previsionales con una prestación equivalente al haber mínimo (54.3% del total), mientras que los que tenían una prestación superior a dos mínimas eran 954,828 (17.4% del total). Hacia junio de 2019, la cantidad de beneficiarios con el haber mínimo había caído a 2,799,952 (48.8% del total), mientras que los que tenían un haber superior a las dos mínimas habían incrementado su número a 1,432,219 (25.0% del total), produciendo un aumento de la polarización entre los titulares de prestaciones contributivas del SIPA.

Gráfico 4: Titulares únicos con al menos una jubilación o pensión contributiva por tramos de haber



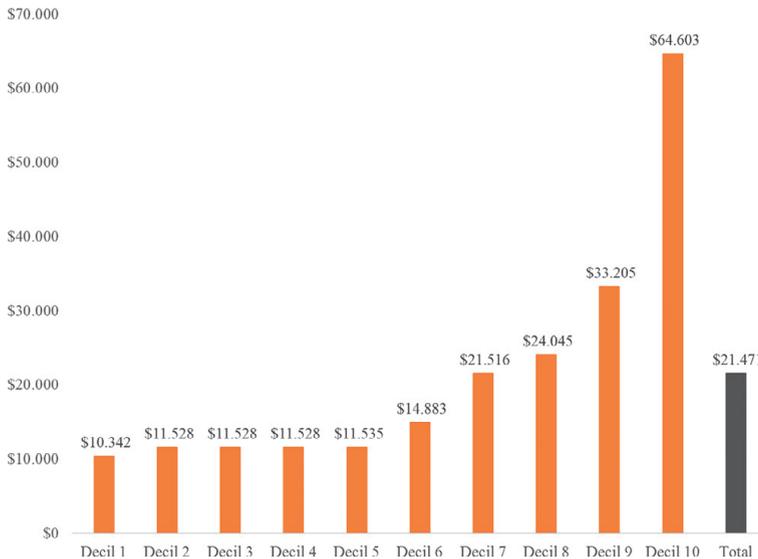
Fuente: ANSES (2020).

6.3. Desigualdad de los haberes

Para complementar la información de la sección previa, se puede analizar la evolución de los haberes por decil de ingreso previsional como una buena fuente para analizar la desigualdad de

los mismos. Se puede asumir, sin riesgo a equivocarse, que los beneficiarios de la Reparación Histórica se encuentran en los deciles de haberes más altos, mientras que los beneficiarios de la moratoria/PUAM se encuentran en los deciles más bajos⁸. Si tenemos en cuenta que el 48.8% de los beneficiarios del SIPA que tienen al menos un beneficio contributivo se concentra en junio de 2019 en el haber mínimo (US\$ 11,528.44), entonces los primeros cinco deciles contienen a los titulares que sólo tienen dichas prestaciones. Los deciles 6 a 10 están representados por beneficiarios con haberes por encima de la mínima, aunque la principal diferencia en términos de haberes está en los deciles 9 y 10. En efecto, el haber medio del decil 9 llega a US\$ 33,205.28 y el del decil 10 a US\$64,602.89, claramente por encima del haber medio por beneficiario, que es de US\$ 21,471.38 en junio de 2019. Al no contar con datos sobre el haber medio de los beneficiarios de la Reparación Histórica, se puede suponer que un gran porcentaje de ellos estaría en los deciles 9 y 10 de la distribución de haberes.

Gráfico 5: Haber medio de beneficiarios del SIPA con al menos una jubilación o pensión contributiva por decil de haberes (en pesos corrientes)

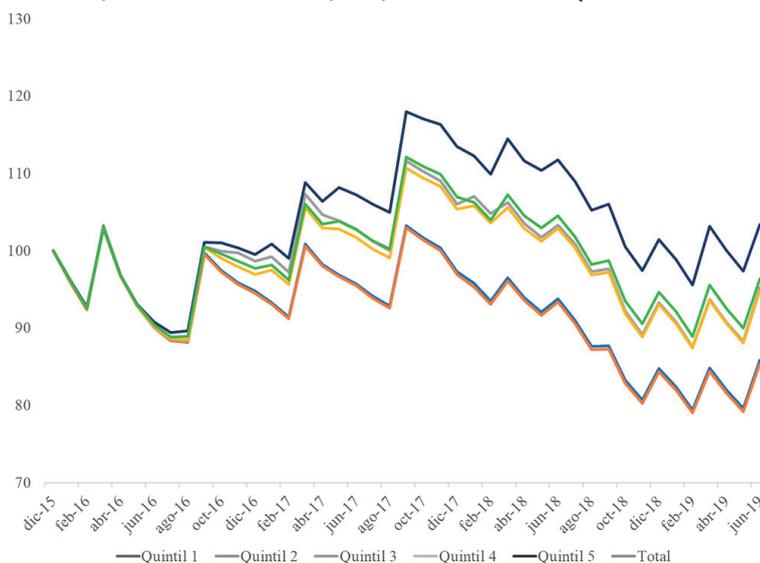


Fuente: ANSES (2020).

⁸ Los datos presentados por la ANSES sólo consideran a los beneficiarios del SIPA con al menos un beneficio contributivo, por lo que los titulares de la PUAM no se encuentran comprendidos en la estadística, a diferencia de los que accedieron a un beneficio mediante la moratoria, que sí se consideran beneficios contributivos.

El siguiente gráfico muestra la evolución del haber medio de los beneficiarios del SIPA por quintil de haberes en términos reales. Para esto, se convierte la distribución por deciles en quintiles, debido a la similitud que existen en los primeros deciles y a la gran diferencia que presentan los deciles 9 y 10, cuyos haberes se concentrarían en el quintil 5, como se muestra a continuación.

Gráfico 6: Haber medio real de beneficiarios del SIPA con al menos una jubilación o pensión contributiva por quintil de haberes (diciembre 2015=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

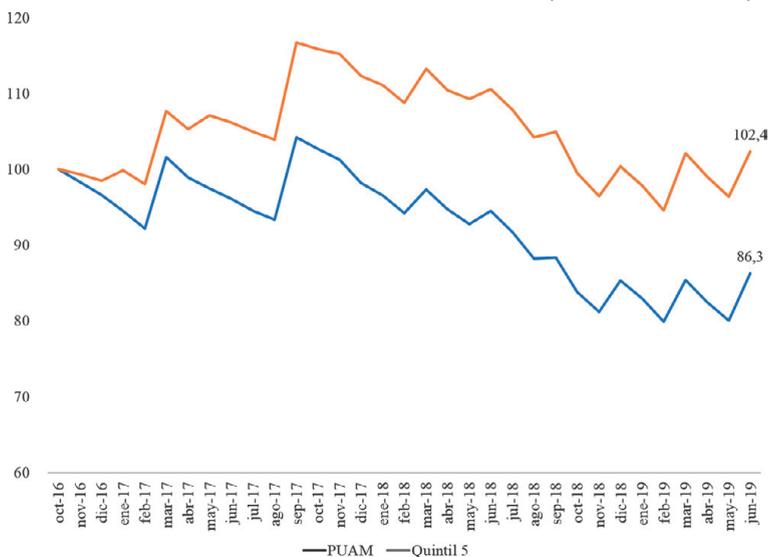
El gráfico 6 permite ver que hasta fines de 2016 la evolución de los haberes por quintil fue similar, lo que es consistente con una evolución determinada por la aplicación de una misma fórmula de movilidad. Sin embargo, a partir de ese momento empiezan a mostrarse diferencias en la evolución de los haberes por quintil, de modo que solamente el quintil 5 refleja mejoras en términos reales y por encima de la media del sistema. En efecto, el haber medio del quintil 5 cuenta con una mejora del 3.4% en términos reales en el período comprendido entre diciembre de 2015 y junio de 2019, mientras que el haber medio por beneficiario tuvo una pérdida del 3.6%. Los restantes quintiles registran pérdida con respecto a la inflación, siendo

ésta especialmente fuerte en los quintiles 1 y 2 (en los que se encuentran los titulares con beneficios equivalentes a la mínima), de alrededor del 14.2% y 14.6%, respectivamente.

La información de este gráfico muestra otra cara de lo que se viene diciendo respecto de la incidencia de la Reparación Histórica en el diferente comportamiento del haber medio del quintil 5 de los beneficiarios del SIPA con respecto a los restantes quintiles y al haber medio total, en beneficio de los jubilados y pensionados de mayores ingresos. En cambio, los que se encuentran en el haber mínimo sólo recibieron aumentos en línea con la movilidad previsional, que registró una pérdida con respecto a la inflación a partir de 2018. Este señalamiento no involucra un juicio sobre los fundamentos legales o socioeconómicos de la Reparación Histórica; el propósito es subrayar el modo en el que se convirtió en una vía de aumento de las desigualdades entre los beneficiarios de mayores haberes, respecto de los que cobran haberes mínimos o beneficios no contributivos, como la PUAM y PNC que se encuentran con valores similares o por debajo del haber mínimo.

Finalmente, en el gráfico 7 se compara la evolución de la PUAM en términos reales con respecto al haber medio del quintil 5 de beneficiarios del SIPA (en el que se supone que se encuentran concentradas las prestaciones que fueron beneficiadas por la Reparación Histórica) para el período octubre 2016-junio 2019 (el primero corresponde al momento en el que se producen las primeras altas de PUAM). Los resultados refuerzan los argumentos ya expuestos, ya que mientras la prestación en términos reales de la PUAM cayó un 13.7%, el haber medio del quintil 5 se incrementó un 2.4%. Es decir, si bien la PUAM es un instrumento que ha permitido (y permitirá) mantener la cobertura previsional del SIPA, el nivel de su prestación se ha distanciado con respecto al haber medio de los beneficiarios de mayores ingresos.

Gráfico 7: Evolución del haber medio del quintil 5 de beneficiarios del SIPA y prestación de la PUAM en términos reales (octubre 2016=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

Nuevamente, se observa cómo dos programas que nacieron con una misma norma, la ley 27.260, tuvieron dos trayectorias y dos públicos completamente distintos, que tendieron a incrementar el nivel de fragmentación y de polarización del sistema de seguridad social. Los resultados del análisis de esta sección sobre la base de datos de registro se encuentran en línea con una mayor desigualdad en el sistema previsional. De forma adicional, la Reparación Histórica implicó un aumento de las erogaciones en un contexto en el que la Argentina enfrentaba problemas fiscales, afectando la sustentabilidad de la ANSES (Balasini y Ruiz Malec, 2019). En 2019, las erogaciones asociadas a la Reparación Histórica alcanzaron el 0.4% del PIB.

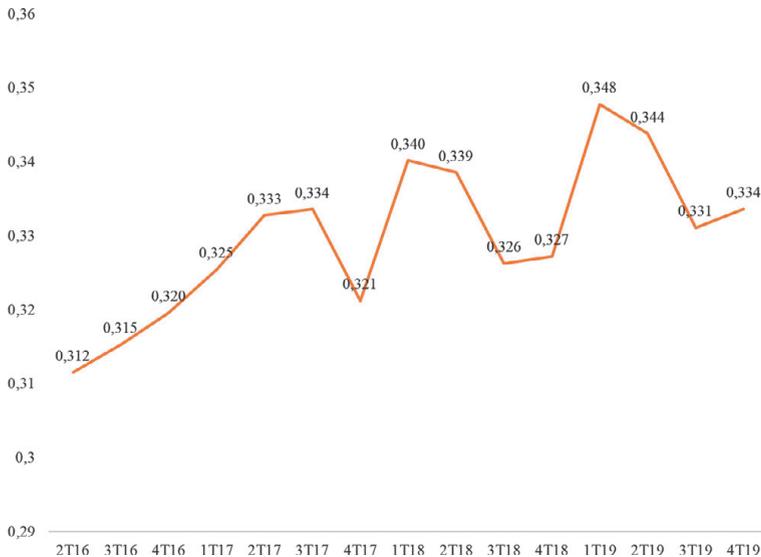
6.4. Gini del ingreso previsional

Por último, se puede analizar lo que ha sucedido con la desigualdad de los haberes de los adultos mayores con la utilización del coeficiente de Gini. En efecto, dicho coeficiente es el indicador de desigualdad del ingreso más utilizado para evaluar su evolución y los impactos distributivos de las políticas públicas.

Para estimar el coeficiente de Gini se utilizan los microdatos trimestrales provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC para el período 2016-2019, donde se pueden identificar a los beneficiarios previsionales, pero no al régimen al cual pertenecen. Si bien eso puede representar un problema, hay que considerar que el SIPA es el régimen con el mayor nivel de cobertura del país, por lo que se puede asumir que los microdatos son representativos de lo que sucede con dicho sistema.

La evolución del coeficiente de Gini del ingreso previsional de los adultos mayores muestra una tendencia hacia el incremento de la desigualdad. Dicho indicador registraba un valor de 0.312 en el segundo trimestre de 2016 (período previo a la implementación de la Reparación Histórica) y desde ese momento presenta una tendencia creciente, hasta llegar a un valor de 0.334 en el cuarto trimestre de 2019, lo que implica una mayor desigualdad de los ingresos previsionales. Estos resultados son consistentes con los mostrados previamente a partir de datos de registro donde se presentaba un aumento de la brecha entre el quintil 5 y el quintil 1 de los haberes previsionales.

Gráfico 8: Evolución del coeficiente de Gini del ingreso previsional



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH del INDEC.

7. Conclusiones

En este trabajo se analizó la evolución de dos programas creados en el mismo año (2016) y por la misma ley (27.260), ambos destinados a los adultos mayores: la Reparación Histórica y la PUAM. Estos dos programas tuvieron características bien diferenciadas en cuanto a sus destinatarios, ya que por un lado la Reparación Histórica se dirigió hacia los beneficiarios del SIPA con mayores ingresos, mientras que la PUAM fue hacia los adultos mayores sin cobertura previsional, es decir, los dos extremos de la distribución del segmento de los adultos mayores. Además, esto marca cómo durante la presidencia de Mauricio Macri las políticas previsionales se distanciaron de las moratorias otorgadas en la gestión anterior, como un intento de construcción de un sistema de seguridad social diferente. En este período también se produjo un cambio en la fórmula de movilidad previsional, aunque en este caso sus efectos fueron homogéneos entre todos los beneficiarios previsionales.

La principal conclusión del trabajo está asociada al aumento de la desigualdad dentro del SIPA. Esto se explica porque, si bien los aumentos otorgados por la ley de movilidad fueron iguales para todos los beneficiarios, los que recibieron una recomposición de haberes vía la Reparación Histórica pudieron sostener (y aumentar) sus ingresos en términos reales, lo que no sucedió con el resto de los beneficiarios del SIPA y, en especial, los beneficiarios de la PUAM. Ésta es la principal causa de que los beneficiarios del SIPA del quintil 5 hayan tenido una mejora del 3.6% en términos reales durante el período comprendido entre diciembre 2015 y junio 2019, mientras que la PUAM perdió un 13.7% desde su creación hasta junio 2019.

La Reparación Histórica, que en 2019 alcanzó un 0.4% del PIB, implicó entonces lo contrario que se había observado en el período anterior a la sanción de la ley de movilidad de la ley 26.417 en 2008: un aumento de la desigualdad en la pirámide de beneficiarios del SIPA. Esto también explica que el haber medio del SIPA haya caído sustancialmente menos que el haber mínimo durante el período 2015-2019.

Unas últimas reflexiones: en un país como la Argentina, que ha enfrentado (y seguirá enfrentando en el corto y mediano plazo) restricciones fiscales, hay que ser cautos con el destino de los recursos públicos de acuerdo con los objetivos de política que se planteen. El programa de Reparación Histórica, si bien tuvo sus fundamentos de orden jurídico y social,

también implicó el destino de recursos hacia el segmento de los adultos mayores de mayores ingresos, aumentando la desigualdad, por un lado, y generando mayores presiones fiscales, por el otro. De hecho, debido a las restricciones fiscales que cobraron mayor fuerza a partir de la segunda mitad del año 2018, se endurecieron las condiciones de acceso a la PUAM, prestación dirigida al segmento más vulnerable de los adultos mayores.

Esta discusión también cobra relevancia en el marco de la ley 27.541, sancionada a fines de 2019 y que suspende la movilidad jubilatoria, reemplazándola por aumentos discrecionales del Poder Ejecutivo. Estos aumentos intentarán “achatar” la pirámide jubilatoria, beneficiando a los pasivos de menores ingresos que, como se vio en el trabajo, fueron los más perjudicados en el período 2016-2019. El análisis de las políticas que se implemente a partir de 2020 será el objetivo de futuros trabajos.

Fecha de recepción: 10 de julio de 2020

Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2020

Manejado por ABCE/SEBOL/IISEC

Referencias

1. ANSES (2013). *Inclusión versus privilegios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ANSES.
2. ----- (2020). *Datos abiertos*. Disponible en: <https://www.anses.gov.ar/institucional/datos-abiertos> (fecha: 1/06/2020)
3. Arza, C. (2008). Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options. *Journal of Latin American Studies*, 40(1), 1-28.
4. Balasini, J. y Ruiz Malec, M. (2019). *El rompecabezas de la seguridad social: una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. José C. Paz: Edunpaz.
5. Beccaria, A. (2019). La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños y niñas y adolescentes. En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones (III): la seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015* (pp. 85-127). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
6. Beccaria, A. y Danani, C. (2014). El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013). En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 67-128). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
7. Beccaria, A.; Danani, C. y Rottenschweiler, S. (2018). Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?). En E. Grassi y S. Hintze, *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.
8. Bertranou, F.; Casalí, P. y Cetrángolo, O. (2019). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino* (Informes Técnicos OIT Cono Sur 9). Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
9. Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
10. Bramajo, O. (2019). Mortalidad diferencial de los adultos mayores en Argentina (2015-2016). El rol del ingreso previsional y otros factores. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Luján.

11. Calabria, A. y Gaiada, J. (2019). Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución [ponencia]. LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Bahía Blanca, Argentina.
12. Calabria, A.; Calero, A.; D'Elia, V.; Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012). Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (74), 285-311.
13. Calabria, A.; Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2014). Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina [ponencia]. XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Argentina.
14. Calabria, A. y Rottenschweiler, S. (2015). Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: cobertura y financiamiento [ponencia]. 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
15. Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera* (Serie Macroeconomía del Desarrollo 208). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
16. Gasparini, L.; Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
17. Grushka, C. (2016). *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
18. Minoldo, S. (2015). La previsión social contributiva como un paradigma en crisis: reflexiones desde el caso argentino. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 9 (1), 63-79.

“Derribando muros”. Trabajo y estrategias de organización gremial de mujeres trabajadoras de la construcción en La Paz y El Alto, Bolivia

“Breaking down Walls”. Work and Organizational Strategies of Unionized Women Construction Workers in the Cities of La Paz and El Alto, Bolivia

*Magali Marega**

Resumen

En este artículo se analizan, desde una perspectiva antropológica, las estrategias de organización gremial de mujeres trabajadoras de la construcción de las ciudades de La Paz y El Alto, nucleadas en la Asociación de Mujeres Constructoras (ASOMUC). Tras identificar algunas dimensiones contextuales que configuran el desarrollo de las estrategias de organización, vinculadas al modo en que se organiza la producción en el ámbito de la construcción, a la experiencia histórica de organización de las y los trabajadores en el sector, a la intervención del Estado en diversos ámbitos, así como la estructuración patriarcal y racista que permea los espacios productivos y reproductivos, se argumenta que las mujeres trabajadoras de la

* Doctoranda en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México. Las reflexiones de este artículo forman parte de una investigación mayor que me encuentro realizando para la tesis de Doctorado en Antropología 2017-2021, que cuenta con financiamiento del CONACYT. Becaria doctoral del Programa CLACSO-CONACYT. Juárez 222, Del. Tlalpan, Ciudad de México, México. Investigadora asociada al IISEC-UCB, La Paz, Bolivia. Contacto: magamarega@gmail.com

construcción priorizaron una estrategia de alianzas con actores de la sociedad civil y el Estado que les permitieron ejercer incidencia política, visibilizar sus demandas en torno al trabajo y constituirse como actoras políticas.

Palabras clave: Trabajo; estrategias de organización gremial; mujeres trabajadoras; sector de la construcción, Bolivia.

Abstract

This article analyzes, from an anthropological perspective, the organizational strategies of female construction workers in the cities of La Paz and El Alto, Bolivia, collectivized through the Association of Women Builders (ASOMUC using its Spanish initials). After identifying some of the contextual dimensions that configure the development of organizational strategies linked to the way in which production is organized within the construction industry, the organizing experiences of workers in this sector as well as the interventions of the state are explored from a historical perspective. In addition to patriarchal and racist structures, which permeate productive and reproductive spaces, female construction workers have typically prioritized a strategy of alliances with actors from civil society and the state thereby enabling them to exercise political influence, to make visible their labor demands and to establish themselves as political actors.

Keywords: Work; Organizational strategies; Women construction workers; Construction industry; Bolivia.

Clasificación/Classification JEL: J71, J81, N66, Z13

1. Introducción

A nivel global, la industria de la construcción representa un sector clave para la colocación de excedentes producto de la reproducción ampliada del capital y, por lo tanto, tiene un papel fundamental en los procesos de acumulación capitalista (Harvey, 2006). Constituye una actividad original en la cual los modos de producción y las relaciones entre los actores difícilmente pueden ser comparados a un sector industrial "clásico". Combina oficios tradicionales con la incorporación de tecnología de punta. Se la considera una "industria

madre”, debido a que sus ciclos de crecimiento repercuten en muchas otras industrias asociadas a ella (metalúrgica, maderera, extractivas de todo tipo, del cuero, del transporte, textil, siderúrgica, química).

En Bolivia, en la última década, el sector de la construcción presentó un crecimiento exponencial, especialmente en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (OIT, 2017). Este contexto, permitió una mayor participación de mujeres trabajadoras en el sector. El conocido “boom de la construcción” en nuestros países latinoamericanos configura un nuevo escenario de indagación sobre las condiciones de vida y las posibilidades de participación política de ciertos sujetos sociales. Como sostiene Sassen:

La reconfiguración de los espacios económicos relacionada con la globalización en las grandes ciudades ha tenido efectos diferenciados en las mujeres y en los hombres, en las culturas del trabajo femeninas y en las masculinas, y en las formas de poder y potenciación centradas en lo masculino y en lo femenino (...) No obstante sus características sumamente negativas, estas transformaciones tienen posibilidades, aunque limitadas, para la autonomía y la potenciación de las mujeres (Sassen, 2007:154).

El objetivo de este artículo es analizar las estrategias de organización gremial de las mujeres trabajadoras de la construcción en La Paz y El Alto, nucleadas en la Asociación de Mujeres Constructoras (ASOMUC). Se retoma, para ello, la conceptualización de Julia Soul (2006), quien define a las estrategias de organización gremial como “aquellas prácticas y dispositivos –institucionalizados o no– a través de los cuales las organizaciones sindicales procuran la realización de uno de sus objetivos: constituirse como referente de los trabajadores en sus relaciones con las diferentes instancias de organización” (Soul, 2006: 3).

El artículo se estructura de la siguiente manera. Se presentan las coordenadas teórico-metodológicas que articulan las reflexiones. Posteriormente, se exponen dos partes vinculadas entre sí. La primera refiere a lo que se denomina la “política del trabajo”, en la que se desarrolla el proceso de inserción de mujeres en el sector de la construcción, la organización del trabajo y la dinámica del sector y la experiencia histórica de organización y acción colectiva de las y los trabajadores. La segunda refiere al “trabajo de la política”, y se expone el proceso de conformación de la Asociación de Mujeres Constructoras (ASOMUC), su dinámica organizativa, el proceso de construcción de demandas y las estrategias de incidencia política.

2. Coordenadas teórico-metodológicas

Las estrategias organizativas se configuran históricamente en el marco de procesos más generales que imponen límites y presiones concretas a los colectivos de trabajadores, y cuya dinámica se expresa en las relaciones entre diferentes actores y sujetos. Por lo tanto, es preciso identificar las "*dimensiones contextuales* que permitan ponderar las determinaciones que concurren a particularizarlas" (Soul, 2006, p. 3). Las estrategias de organización no se explican meramente por el accionar de algunas dirigentes, aunque claramente influyen, ni tampoco sólo por las dinámicas estructurales. Más bien, deben tanto a la acción como al condicionamiento. En este acápite se identifican, siguiendo la propuesta analítica de Julia Soul, algunas *dimensiones contextuales* que configuraron las posibilidades de concreción de la organización de ASOMUC, las cuales se desarrollarán en los siguientes apartados.

Uno de estos procesos configurativos de las posibilidades organizativas refiere al modo en que se organiza el trabajo en el sector de la construcción, la composición de la fuerza de trabajo y la situación laboral de conjunto¹. El modo en que se configura y estructuran las relaciones de poder en el sector se conforma histórica y geográficamente, enmarcándose en procesos globales de la dinámica de acumulación capitalista y de acuerdo con sus especificidades locales. Éstas últimas remiten a un mercado laboral urbano estratificado, estructurado en torno a jerarquías étnicas y de género que se entretajan con las jerarquías laborales. La organización del trabajo aporta elementos analíticos para entender el modo en que tales jerarquizaciones producen y reproducen mecanismos de desigualdad. Las múltiples formas de explotación de la fuerza de trabajo, la violencia de género y el racismo imponen límites concretos a la posibilidad de organización de las mujeres del sector, al tiempo que las redes de reciprocidad, cooperación y cuidados entre ellas posibilitan que, en circunstancias particulares, puedan confluír intereses y se impulse la organización colectiva.

Una segunda dimensión constitutiva de las estrategias de organización gremial refiere a las experiencias históricas de organización y acción colectiva de las y los trabajadores (Soul, 2006). La participación de las mujeres en el mundo obrero en Bolivia, las tradiciones gremiales en el

¹ "En tanto fuerza social, el capital define al trabajo como un todo -mediante las modalidades de contratación, la organización de la producción, el tipo de calificación requerida, las ramas económicas en las que se reproduce, etc. Al mismo tiempo, las estrategias empresarias respecto de las formas de organización y expansión o las políticas de innovación tecnológica, se encuentran determinadas por procesos más generales, como el momento del ciclo industrial en el sector, la dinámica del sector en el espacio nacional, la competencia intercapitalista, los procesos de concentración" (Soul, 2006, p. 5).

sector de la construcción y las alianzas que tejieron los trabajadores en distintos momentos históricos, constituyen un legado de experiencias que expresan potenciales y limitaciones para la acción colectiva de ASOMUC. La intervención de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los programas de cooperación internacional al desarrollo operaron como actores que, en determinados momentos históricos, moldearon ciertas estrategias sindicales.

Las transformaciones en el carácter del Estado constituyen una mediación fundamental en la definición de las estrategias organizativas. En el caso específico que nos atañe, una serie de profundas transformaciones ocurrieron durante la gestión del gobierno en manos del Movimiento al Socialismo, que tuvo a Evo Morales liderando el proceso. El reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, el notable incremento en la inversión pública, que impulsó en parte el *boom* de la construcción, una política salarial progresiva que benefició a la clase trabajadora en su conjunto, el fortalecimiento de la dinámica corporativista de vinculación con las cúpulas sindicales, conformaron un campo de posibilidad específico para el desarrollo de la organización de este colectivo de trabajadoras.

Abordar las complejidades de la vida de las mujeres trabajadoras de la construcción supone indagar la matriz colonial/racista/patriarcal/capitalista de poder y el modo en que permea y da forma a las estructuraciones sociales bajo diversas formas de opresión, dominación y explotación (Rivera, 2015; Segato 2010). El sector de la construcción en América Latina es un ámbito significativo que expresa de manera relevante este carácter heterogéneo estructural de la formación social que predomina en el continente. El trabajo en este sector se desarrolla combinando sectores artesanales, con relevancia de los oficios, con el avance de nuevas tecnologías y expansión del capital. Esto brinda características específicas a la organización y división del trabajo en la que se superponen permanentemente una cadena vertical de mando con redes de parentesco (tanto sanguíneo como ritual, a través del compadrazgo), vecinales y comunitarias, que generan un entramado muy heterogéneo de formas de trabajo y subjetividades.

En este marco adquiere relevancia el análisis antropológico, como vía privilegiada para dar cuenta de tales entramados. Como sostiene Segato (2010), el patriarcado es posible entenderlo como una estructura de relaciones entre posiciones jerárquicamente ordenadas

basadas en el género. Este orden de status, según Segato, "tiene consecuencias en el nivel observable, etnografiable, pero no se confunde con ese nivel fáctico" (Segato, 2010, p. 14). La etnografía, por lo tanto, constituye una estrategia de investigación privilegiada para el abordaje de la complejidad de los procesos sociales y de las experiencias de vida, en tanto construcción de datos desde la profundidad de la relación con los sujetos de estudio.

Las fuentes primarias de información fueron obtenidas de una estancia etnográfica durante siete meses (de enero a agosto de 2019) en los ámbitos productivos, familiares, comunitarios y de participación política en los que mujeres obreras de la construcción de La Paz y El Alto desarrollan sus prácticas cotidianas. Se realizaron 35 entrevistas en profundidad a mujeres trabajadoras de la construcción, contratistas, maestras, contra maestras y ayudantes, que laboran en el sector público, el privado y como cuentapropistas. Asimismo, se llevaron a cabo siete entrevistas individuales y una entrevista colectiva con dirigentes de ASOMUC. Se entrevistó a responsables de programas de cooperación internacional que llevan adelante proyectos con mujeres constructoras, a arquitectas, a funcionarios del gobierno municipal, al Secretario Ejecutivo de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Construcción, representantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Bolivia y a académicas y académicos especialistas en la problemática.

3. La política del trabajo: dinámica del sector de la construcción, inserción de mujeres y relaciones de poder

3.1. ¿Mujeres en la construcción? Inserción de un colectivo obrero invisibilizado en un mercado laboral estratificado

Abordar la inserción de las mujeres en la industria de la construcción requiere considerar la división del trabajo y la conformación de la estructura ocupacional como histórica e inestable, constituida con base en relaciones sociales estructuradas jerárquicamente en torno a la clase, género, origen étnico y edad.

En Bolivia, a fines del siglo XIX se desató un proceso de expansión latifundista, con expulsión de la población rural y usurpación de tierras a los *ayllus*, generando una migración masiva hacia la ciudad de La Paz, que en 1899 quedaría convertida en la capital política de la

República. Según Silvia Rivera, las tradiciones comunitarias, de parentesco y paisanaje operaron como ordenadores invisibles del mundo popular urbano paceño, y de la estratificación laboral, marcados también por una jerarquización genérica. Al igual que el sector de la construcción, “gremios enteros de la actividad laboral (...) se generizaron y se convirtieron en marcadores étnicos y de clase, en los que se articulaban la opresión colonial/patriarcal con la explotación capitalista a través del desigual proceso de acumulación y valorización del trabajo concreto” (Rivera, 1996, p. 52).

Desde finales de 1970, producto de la reestructuración mundial capitalista y de un prolongado ciclo de desposesión y concentración de la tierra, se puso de manifiesto la creciente proletarización de mujeres y hombres en nuestros países latinoamericanos. En el caso de la industria de la construcción, si bien el boom de la última década ha brindado características específicas, la inserción de mujeres se remonta ya a inicios del segundo tercio del siglo XX, en el contexto de crisis de la Guerra del Chaco (1932-1935). La disminución de la población masculina como consecuencia de la contienda,² favoreció el ingreso de mujeres a trabajos considerados masculinos, como la albañilería (THOA, 1986; Rivera, 2002; Dibbits *et al.*, 2012).

La recuperación de la historia oral de las y los albañiles realizado por el Taller de Historia Oral Andina (THOA) señala la importancia de las mujeres en este sector laboral. “Aquí cuando la Guerra del Chaco ha habido maestras albañiles mujeres, como doña Fortunata Quispe (...) era de las mejores maestras. Eran mujeres de pollera en esa época, se amarraban las polleras con cotense³. Porque después de la campaña de guerra del Chaco no había hombres aquí, era escaso de hombres” (entrevista a Sebastián Marconi, 17-2-86, THOA, 1986).

A partir de la década de 1940, el sector de la construcción experimentó un gran cambio organizativo y técnico vinculado a la incorporación del cemento y más tarde, del hormigón armado. “Las innovaciones tecnológicas y los cambios económicos que se dieron a partir

2 En la guerra, Bolivia fue derrotada por Paraguay, con un costo de al menos 50.000 muertos (Rivera, 2015, p. 52). Aun en el Censo de 1950 se expresaba la desproporción de la población en términos de género producto de las bajas de hombres durante la guerra. “En el Censo de 1950, el desnivel de los habitantes que tenían 25-30 años al terminar la contienda en 1935 es de 8.528 hombres vs. 11.832 mujeres de la misma edad, es decir, una proporción de 41.8% de varones sobre 58.1% de mujeres” (Rivera, 2002, p. 101).

3 Cotense es una tela gruesa de cáñamo. Tradicionalmente se usaba para hacer sacos de quintales de harina o azúcar, y algunas mujeres usaban la tela para forrar sus polleras o enaguas (comunicación personal con Elisa Vadillo, maestra constructora y socia de ASOMUC, 2-6-2020).

del auge minero determinaron también cambios y fluctuaciones en el mercado de trabajo" (THOA, 1986, p. 23). El aumento de la demanda de mano de obra y la sobreexplotación de la fuerza de trabajo tuvo como correlato el ingreso de mujeres y niños a la construcción⁴. Según el Censo de 1950, el 4.5% de los trabajadores de la construcción, eran mujeres (Rivera, 2002).

Otros estudios (Red Hábitat, 2012), sin embargo, identifican las primeras incursiones en la década de 1960 del siglo pasado, en las que, a partir de donaciones de Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso, los gobiernos municipales intercambiaban alimentos por trabajo en obras públicas, con la intención de enfrentar la crisis alimentaria y reducir los niveles de desempleo.

Las políticas de ajuste estructural implementadas con fuerza en Bolivia en la década de 1980, ocasionaron un incremento de la participación femenina en el mercado laboral como consecuencia de la crisis, tendencia que se manifestó en todo el continente⁵. En la primera década de los 2000 se incrementó la participación femenina en el sector de la construcción, como resultado de la implementación de políticas públicas de fomento al empleo, como fue el Plan Nacional de Empleo (PLANE), que se desarrolló en tres fases, de 2001 a 2005. En los relatos de vida, varias de las mujeres que conforman ASOMUC identifican sus primeras inserciones en el sector en el marco de los PLANE. Además de las políticas estatales, otro elemento que favoreció el ingreso de mujeres han sido los altos índices de migración, especialmente de albañiles varones, hacia países como España y Argentina. Se "estima que desde el 2002, cerca de 600,000 trabajadores bolivianos salieron del país desde las áreas urbanas y rurales; considerando solamente a quienes se trasladaron desde las ciudades. La disminución por este concepto fue equivalente al 6.2% de la PEA urbana en el 2007" (Escobar, en Red Hábitat, 2012, p. 9). A ello se sumó un flujo migratorio de hombres hacia centros mineros, producto del aumento de los precios de los minerales.

A partir de 2008 se expresó con fuerza el fenómeno conocido como "boom de la construcción" en Bolivia, impulsado por el notable incremento de la inversión pública y, en

4 "A un ayudante de construcción le llamamos chivato, ¿no? Así antes llamábamos chivatas a las mujeres que trabajaban en la construcción. Eran bien machas. La mayor parte han sido de Achocalla. Paraban en la calle y ahí las contratábamos, porque a veces eran mejor que los hombres. Esas chicas trabajaban bien, muy bien" (entrevista a Sebastian Marconi, 17-2-86". (THOA, 1986, p. 24).

5 "Berger y Buvinic señalan que entre 1950 y 1980 la fuerza laboral femenina en América Latina se había triplicado, en tanto que la masculina sólo se había duplicado" (Rivera, 2002, p. 114).

menor medida, por inversiones privadas⁶. Como se mencionó, la llegada del Movimiento al Socialismo al poder se caracterizó por implementar reformas en el papel redistribuidor del Estado, una de las cuales refiere al impulso a la inversión en infraestructura pública, que llegó a representar en 2016, el 21% del PIB (Wanderley, 2018, p. 46). Según el Centro de Estudios Económicos y Desarrollo (CEED) de la Cámara de la Construcción de Santa Cruz (CADECRUZ), la tasa de crecimiento en el sector de la construcción fue de 7.5%, con una participación de 2.67% en el PIB nacional. Según la Cámara Boliviana de la Construcción, el ritmo de crecimiento continuó en aumento hasta alcanzar el 9% en 2012, lo que indica que fue uno de los rubros más beneficiados en el ciclo de bonanza económica” (Rojas, en Red Hábitat, 2012)⁷.

Este proceso tuvo su correlato en el empleo. Según el Censo de 2001, existían 185.393 personas que tenían como fuente laboral principal el sector de la construcción (6.5% de la PEA). Para 2012, el sector experimentó una tasa de crecimiento anual promedio de 6.7%, alcanzando un total de 378,737 personas, que representan el 8% de los ocupados (Mogrovejo y Mendizabal, 2016, p. 11). Dos años después, según la encuesta de hogares 2014, 443,644 personas se dedicaban a la construcción, y otros 27,847 trabajadores lo hacían como ocupación secundaria, alcanzando un total de 471,491 personas mayores a 10 años de edad consideradas como trabajadoras de la construcción (8.8% de la fuerza laboral del país) (Mogrovejo y Mendizabal, 2016, p. 11).

En este contexto, ¿cómo se caracteriza la presencia de mujeres en el sector de la construcción?, ¿quiénes son estas mujeres? Aun reconociendo los bajos niveles de registro en el sector de la construcción, se utilizó la información de las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia para presentar las características sociodemográficas de la fuerza de trabajo femenina en el sector.

6 De 2000 a 2015 se evidenció un incremento de la inversión pública del 5.1% al 13.6% y una reducción de más del 4% en la inversión privada (Wanderley, 2018).

7 “Entre los factores principales que explican este crecimiento destacan el incremento de la inversión pública en la construcción de obras de infraestructura que pasó de 481 millones de dólares el 2006 a 1.158 millones de dólares el 2012, con una participación del 51% en la inversión ejecutada. Asimismo, figuran la mayor liquidez y canalización de recursos del capital financiero a esta actividad como parte de sus estrategias de acumulación, la liquidez monetaria que proviene de las exportaciones de materias primas, las inversiones especulativas en lugar de otras alternativas de inversión productiva, las remesas de los emigrantes bolivianos en el exterior y una mayor demanda de viviendas por parte de los grupos sociales de ingresos medios y altos que accedieron al crédito bancario con bajas tasas de interés. Algunos empresarios constructores asociaron el boom con los recursos originados en actividades ilícitas como el contrabando y el narcotráfico” (Rojas en Red Hábitat, 2012, p. 57).

Cuadro 1
Evolución de trabajadores ocupados en el sector de la construcción a nivel nacional, 2008-2018, por sexo

Sexo	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hombre	315.566	357.519	365.543	341.767	333.155	430.282	456.462	467.474	473.565	456.644
	95,85	96,4	95,82	95,89	96,55	95,24	96,48	95,64	96,91	97,87
Mujer	13.647	13.333	15.931	14.659	11.917	21.482	16.662	21.295	15.076	9918
	4,15	3,6	4,18	4,11	3,45	4,76	3,52	4,36	3,09	2,13
Total	329.213	370.852	381.474	356.426	345.072	451.764	473.124	488.769	488.641	466.562
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares 2008-2018, INE.

Cuadro 2
Evolución de trabajadores ocupados en el sector de la construcción en el departamento La Paz, 2008-2018, por sexo

Sexo	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hombre	65.901	71.334	83.518	76.993	77.987	94.220	108.483	106.933	106.209	101.975
	91,1	90,6	90,63	93,62	93,33	92,13	93,40	92,62	95,32	95,62
Mujer	6.442	7.397	8.630	5.248	5.577	8.048	7.664	8.519	5.214	4.672
	8,9	9,4	9,37	6,38	6,67	7,87	6,60	7,38	4,68	4,38
Total	72.343	78.731	92.148	82.241	83.564	102.268	116.147	115.452	111.423	106.647
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares 2008-2018, INE.

Considerando las encuestas de hogares, el año 2016 fue el último con una mayor cantidad de mujeres que declararon trabajar en la construcción como ocupación principal a nivel nacional (21,295 mujeres, que representaban el 4.36% del total de trabajadores). En cuanto a nivel educativo, el 1.2% no tenía ningún nivel de estudios; el 31.86%, primario completo; el 30.4%, secundario completo y el 36.4%, estudios superiores. El 36% tenía entre 20 y 30 años, el 24% entre 30 y 40 años, el 28% más de 40 años, y el 10% era menor de 20 años. Si se considera el estado civil, el 28.5% era soltera, el 24.9% era casada, el 28.9% vivía en concubinato, el 12.5% era separada o divorciada y el 5.4% era viuda. Del total, el 29.13% declaró ser jefa de hogar. A nivel nacional, el 43.7% de ellas declaró pertenecer a un pueblo indígena, mientras que, en el departamento de La Paz, el 75.47% declaró ser aymara. Ello tiene relevancia en cuanto al vínculo que históricamente las mujeres indígenas urbanizadas mantienen con las comunidades de orígenes. Esto lleva a que, principalmente entre aquellas

que son cuentapropistas, tengan que disponer de varios días y hasta semanas para viajar a las comunidades rurales en temporada de cosecha. Esta disponibilidad limitada de su presencia en la ciudad impone ciertos límites a la posibilidad de organización, como se verá más adelante.

3.2. Organización del trabajo y fuerza de trabajo femenina en el sector de la construcción

En las ciudades de La Paz y El Alto, las mujeres dedicadas al trabajo de la construcción se insertan principalmente en tres sectores: como obreras municipales, como obreras en el sector privado y como independientes o cuentapropistas⁸.

En el sector público, las mujeres se ubican en el área de infraestructura pública de los gobiernos municipales. Específicamente, en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz se emplean como operarias en la Unidad de Mantenimiento de Infraestructura Social (UMIS), que tiene a su cargo el mantenimiento de unidades educativas y centros de salud, y en la Unidad de Mantenimiento de Infraestructura Urbana (UMIU), en los sectores de mantenimiento, mejoramiento y servicios básicos. Además, se insertan en el sector de infraestructura de los Programas Barrios y Comunidades de Verdad (PBCV), Plan Integral de Barrios (PIB)⁹ y en la Empresa Municipal de Asfalto y Vías (EMAVIAS).

En cada unidad se conforman cuadrillas mixtas de trabajo de 10 personas: un capataz, tres contra maestros, tres ayudantes primeros y tres ayudantes segundos. Los trabajadores obreros son contratados según las categorías denominadas Laboral B (capataz), Laboral C (maestros), Laboral D (contra maestros), Laboral E (ayudante 1) y Laboral F (ayudante 2). En una entrevista realizada al Secretario Municipal de Infraestructura Pública, Ing. Rodrigo Solís, éste afirmaba que las mujeres generalmente eran contratadas como Laboral F (ayudante 2) y realizaban trabajos de deshierbe, recojo de escombros, traslado de materiales y herramientas, construcción de muros, cavado y bacheado. Las actividades en esta categoría ocupacional no necesariamente implicaban menor esfuerzo físico, sin embargo, efectivamente sí se traducían en un menor salario. En el resto de categorías (todas superiores) se contrataba a hombres.

⁸ Según la EH2016, a nivel nacional, el 4.87% trabajaba en el sector público, el 56% en el sector privado, y el 39.14% no declaró lugar de trabajo. En el departamento de La Paz, del total de trabajadoras (8,519), el 10.26% declaró trabajar en el sector público.

⁹ La UMIU, la UMIS y los programas PBCV y PIB dependen de la Secretaría Municipal de Infraestructura Pública del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

Desde hace aproximadamente una década, producto de capacitaciones, las mujeres han logrado acceder a categorías superiores. Aun así, el porcentaje es mínimo.

El sector privado de la construcción, por su parte, presenta una gran heterogeneidad,¹⁰ que va desde personas que trabajan por cuenta propia y que, en ocasiones, alcanzan a formar equipos de trabajo de hasta 3 o 4 trabajadores para construir o remodelar viviendas particulares, hasta grandes empresas multinacionales que operan a escala mundial en diversos países. El crecimiento acelerado del sector favoreció la proliferación de empresas en el país¹¹. Del total de 2012, cerca del 93% eran pequeñas y el 7% representaba empresas medianas y grandes (Rojas en Red Hábitat, 2012, p. 57).

En tal estructura empresarial, la participación de mujeres aumenta a medida que el tamaño de empresa disminuye. Según la EH2016, a nivel nacional, el 12.27% de las mujeres constructoras trabajaba en empresas grandes, el 15.19% en mediana empresa, el 29.37% en pequeña empresa y el 43.16% en microempresa. Mientras menor es el tamaño, menor salario reciben, y tienen menores garantías de estar registradas en la seguridad social. En tal sentido, el 77.68% declaró en la EH2016 no estar asegurada a ninguna cobertura social, el 20.9% tenía un seguro público y el 2.23 contaba con un seguro privado.

Otra dimensión que adiciona heterogeneidad al interior del colectivo obrero es el tipo de ocupación. En 2016, a nivel nacional, el 20.67% de las mujeres constructoras trabajaba como obrera, el 44.9% como empleada, el 13.76% como trabajadora por cuenta propia y el 20.57% como trabajadora familiar o aprendiz sin remuneración.

Una característica central de la organización del trabajo en el sector es la extensa red de subcontrataciones que desdibuja la relación directa capital-trabajo, al estar mediada por una serie de intermediarios contratistas. A ello se suma la superposición de otras redes de relaciones basadas en el parentesco, el compadrazgo, lazos de vecindad, etc., que vuelven más complejo el

10 "El censo de la construcción del Observatorio Urbano de la Cámara de la Construcción de Santa Cruz registró para el 2016 que, de las 846 obras censadas en La Paz (contempla a los municipios de La Paz y El Alto), el 43.7% de las construcciones es para viviendas con comercio (vivienda con un negocio, tienda, ferretería, local de fiestas u otros) y 29.6% son para viviendas unifamiliares. En menor importancia le siguen los edificios mixtos, es decir, los que incluyen departamentos, oficinas y comercio (5.4%); edificios exclusivos de departamentos (4.7%), e inmuebles para centros comerciales (2.0%) entre los más importantes" (GAMLP 2018, p. 17).

11 Según el Registro de FUNDEMPRESA, en 2012 existían "10.780 empresas dedicadas a la construcción, mientras que en 2016 se registraron 36.965 y para junio de 2017, 38.088 representando 13.2% de las empresas registradas en la Base Empresarial de la Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA)" (GAMLP, 2018, p. 10).

entramado. Una larga red de subcontrataciones conlleva que las empresas o los representantes del capital, que acumulan importantes ganancias con la industria de la construcción y el mercado inmobiliario, evadan la responsabilidad de garantizar los derechos laborales de las y los trabajadores. La gran mayoría de mujeres que trabajan en la construcción se ubican en las posiciones finales de esas cadenas, y aunque se reconozcan como independientes, sus contratos laborales conllevan una relación laboral velada.

La forma hegemónica en la que se organiza el trabajo en el sector opera imponiendo ciertos límites y presiones, al tiempo que abre posibilidades para la organización de mujeres. Repasemos brevemente algunas características de la organización de la producción.

Un primer elemento refiere a la “división sexual del trabajo”, que constituye un mecanismo en el cual se producen sistemáticamente diferenciaciones en la participación laboral y en los salarios entre varones y mujeres. En términos generales, dicha división hace referencia al reparto social de tareas o actividades según sexo-género (Goren, 2017). Más específicamente, refiere a

procesos de sexualización en la división social y técnica del trabajo, a una inserción diferenciada de varones y mujeres en la división de las responsabilidades en los espacios de la reproducción y en los de la producción social, que se expresa: a) en el espacio de la reproducción: en la segregación o concentración de las mujeres en las tareas domésticas, y b) en el ámbito de la producción: en la segregación ocupacional o concentración de las mujeres en determinados sectores de actividad, ocupaciones y puestos de trabajo específicos, y en la brecha salarial (Goren, 2017, p. 3).

La segregación se puede presentar de dos formas: horizontal, que da cuenta de la manera en que se distribuyen varones y mujeres en diferentes ocupaciones, y vertical, que refiere cómo se distribuyen y consideran las posiciones jerárquicas que ocupan. “Las relaciones de género están inscritas en la organización misma de la división técnica y social del trabajo” (Goren, 2017, p. 18). Por lo tanto, este proceso es central para comprender algunas de las formas de exclusión en términos laborales y políticos que enfrentan las mujeres en el sector. La segregación también se da en términos étnicos, como vimos, lo que genera diferenciaciones entre las mujeres, a las que se les suman las diferencias etarias.

Por su parte, la segregación de las mujeres en tareas domésticas y la sobrecarga de trabajo en ese ámbito, tienen relevancia en los límites de la inserción al mercado laboral (y al de la

construcción en particular) y en la permanencia en el empleo. Como sostiene Fernanda Wanderley (2011), "la exclusión de las mujeres de los trabajos regulados, de los puestos de mayor jerarquía y responsabilidad y, por lo tanto, mejor pagados, se debe en gran medida a dinámicas y mecanismos de discriminación al interior del mercado de trabajo, asociados directa o indirectamente al inadecuado contexto institucional de arbitraje de la interacción entre vida familiar y laboral" (p.34). Todas las mujeres entrevistadas expresaron tener como máximo entre 5 y 6 horas de descanso al día, gastando su fuerza de trabajo en innumerables actividades laborales, pagas y no pagas. Lucy, de 48 años, señalaba:

Me levanto a las 5.30. En 15 minutos ya tengo que salir de mi casa. Entro a trabajar a las 7 en punto y salgo a las 4. Me vengo en minibús. Hora y media casi le pongo. Vivo en Senkata, lejos es. (...) Trabajo de lunes a sábado, solo domingos descanso. Los domingos lavo ropa, lavo uniformes, para la semana. Les hago el almuerzo para mis hijos. (...) Cuando llego a casa, les hago la cena y les dejo comida para mañana. A las 11 o 12 de la noche me duermo, porque les hago hacer también las tareas, no tengo que descuidarme si han hecho o no, qué trabajo tienen (entrevista a Lucy, 25-2-19).

Magdalena, de 46 años, quien trabaja en el Gobierno Autónomo de La Paz, también hacía el recuento de horas trabajadas:

Me levanto a las 5 de la mañana, porque dejo cocinado a mis hijos, a las 7.20 ya tengo que salir para no atrasarme, trabajo hasta las 5.45, empiezo a las 8 a trabajar. (...) Hasta subir se hace 6.30 y a las 7 me voy a mis clases (en el CEMA –Centros de Educación Media Acelerada-). Salgo de mi clase a las 9.30 y a casa llego 10.15 y tengo que preparar para el día siguiente, qué voy a cocinar. Graneo fideitos, pelo mi papa, tengo todo listito, cosa que a las 5 me levanto y ya sólo pongo el fideo a cocer. Me acuesto siempre 11.30 o 12 porque me quedo con los chicos (...) Lavar los platos, las ollas, o en el baño está la ropa y tengo que también ordenar eso (entrevista a Magdalena, 6-3-19).

En todos los casos, las experiencias de las mujeres constructoras entrevistadas están atravesadas por la exigencia de la previsión y gestión del cuidado de su familia. Marianela Díaz Carrasco (2019) analiza, desde la economía del cuidado, la organización de cadenas de cuidado en las mujeres trabajadoras de la construcción en La Paz. Ante el desplazamiento de las mujeres obreras desde ciudades dormitorio o laderas de La Paz a zonas céntricas para trabajar en la construcción, el cuidado se delega a otras mujeres, hijas (predominantemente), abuelas, tías y/o vecinas. "Las cadenas de cuidados que lideran las mujeres constructoras en sus hogares, constituyen redes feminizadas que sostienen las responsabilidades centrales

de la reproducción de la vida y se establecen en clave de reemplazos intergeneracionales” (Díaz Carrasco, 2019, p. 8). La sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados es una de las principales razones identificadas como limitaciones para desempeñarse en el sector de la construcción, y más expresamente, para la participación política en la asociación.

En cuanto a las formas de contratación, de manera mayoritaria, las obreras municipales son vinculadas bajo modalidades contractuales flexibles, como eventuales, generalmente por 3, 6 o 12 meses. A sus salarios base no se incorporan sus correspondientes por antigüedad, ni por horas extras. Según un estudio (Red Hábitat, 2014) en 2014, del total de obreras en el GAMLP y empresas públicas descentralizadas como EMAVERDE y EMAVÍAS, el 85% estaba con contratos eventuales y el 15% con contrato fijo. En el sector privado, los contratos son por obra.

En cuanto a la dinámica salarial, si bien la fuerza de trabajo en la construcción se vio favorecida por el incremento del salario base –entre 2005 y 2017, el salario mínimo nacional pasó de 54 a 296 dólares, incrementándose en un 448% (Wanderley, 2018, p. 25)–, pervive una brecha salarial marcada basada en las diferencias de género y étnico-raciales. Por lo tanto, si bien es cierto que este escenario promueve las posibilidades de acceder a puestos de empleo para las mujeres, lo hace para puestos de mayor precariedad y desprotección.

De todos modos, si bien los niveles salariales de las mujeres son menores que los de los hombres, la inserción en el sector resulta conveniente para ellas, debido a que, aun así, los ingresos son mayores que en otros sectores en los que pueden aspirar a desempeñarse, principalmente el comercio informal y el trabajo remunerado del hogar.

El monto salarial oscila según lugar geográfico, tamaño de la obra, origen de la inversión y categoría ocupacional¹². Sin embargo, se observa que esta última no refiere a criterios neutrales de experticia, sino a sentidos sociales construidos en base a jerarquías de género y étnico-raciales. El ser mujer se constituye como la categoría salarial más baja, recibiendo un salario menor que los ayudantes hombres. Dentro de ellas, las *mujeres de pollera*, de identificación aymara, afirman en las entrevistas que pueden trabajar hasta 10 años para lograr un ascenso y que, en la mayoría de las categorías, su salario es menor al de los hombres. Las mujeres

¹² Según la encuesta de hogares 2014, el salario líquido en promedio era de Bs. 2.893 para los hombres obreros y Bs. 2.41 para las mujeres obreras (Mogrovejo y Mendizábal, 2016).

entrevistadas relataron recibir entre Bs. 70 y 120 por día, cuando son contratadas como ayudantes, y aproximadamente Bs. 30 más si son maestras. Los ayudantes hombres reciben entre Bs. 100 y 150 por día. Victoria, una mujer aymara de 56 años que es maestra pintora y albañila, relataba su experiencia en el sector privado:

Soy maestra pintora, y también sé hacer vaciados. Todo yo sé, múltiple soy. Estuqueado también sé. 120 Bs. por día me pagan, por semana 720 se hacen. A los varones les pagan 180, y a los ayudantes 150. Nosotras más bajo estamos ganando. Así nomás siempre es. Nosotras hemos avanzado en capacitación, pero el contratista así nomás te dice, 120 les voy a pagar, pero como no hay trabajo, ya aceptamos. Algo es algo, y si no trabajamos no hay en la casa (entrevista a Victoria, 20-2-19).

Victoria, sin embargo, señalaba que esa práctica era habitual cuando ellas trabajaban para un contratista. En cambio, cuando se organizan entre mujeres y negocian con el dueño de manera directa, el ingreso puede aumentar: "Con el dueño ya contrato firmamos. Cotizamos cuánto va a costar, y cuando nos pagan repartimos igual, igual, igual con las compañeras. Así trabajamos" (entrevista a Victoria, 20-2-19).

Como se planteó, un proceso relevante que expresa el modo en que se dirimen las relaciones de poder refiere a la calificación, categorización y transmisión del oficio. No solo se disputa la relación capital-trabajo, sino también se evidencia la creación de desigualdades en torno a las jerarquías de género, étnico-raciales y etarias. En las entrevistas, varios relatos refieren a la ubicación de las mujeres en los sectores más desvalorizados, como la limpieza. Reyna, una maestra constructora de 24 años y parte de la directiva de ASOMUC, mencionaba los impedimentos que le pusieron para contratarla, por ser mujer, situación a la que se sumaba su corta edad. "He entrado. Primero he ido a trabajar con dos empresas que me han rechazado, sólo hacía limpieza, pero yo sabía más, pero las mujeres solo las querían para limpiar, se acaba la limpieza ¡Afuera! No me creían que yo sabía, y como tenía 18 años" (entrevista a Reyna, 11-2-19).

Es usual que las mujeres, para comprobar sus conocimientos y destrezas, deban realizar varias jornadas de trabajo sin pago para su empleador, a diferencia de los hombres contratados. Una vez en el trabajo, deben enfrentar cotidianamente una serie de acciones discriminatorias y abusivas hacia ellas, provenientes tanto de sus jefes como de sus compañeros varones.

El control sobre el saber de oficio es uno de los principales mecanismos que los varones utilizan para disciplinar a la fuerza de trabajo femenina. Las dificultades que las mujeres encuentran para calificarse operan como mecanismos generadores de desigualdad, debido a que no pueden acceder a trabajos mejor pagados. María del Carmen Cáceres, quien trabaja en el Gobierno Municipal de La Paz, recuerda sus orígenes en la construcción y cómo los *tíos*, como denominan a los maestros constructores, impedían que pueda aprender el oficio:

Cuando me cambiaron de cuadrilla para hacer apoyo de unos de planta, de los tíos, ahí es cuando comencé a hacer construcción, pero en ningún lado te hacen hacer construcción a ti, porque son bien discriminadores. Tú eres su apoyo, haces la mezcla, les andas pasando de todo, eres el ayudante. Pero ellos no te dejan, porque son 5 o 6 varones maestros y tú eres la ayudante y no te permitían hacer el trabajo del maestro (entrevista a María del Carmen Cáceres, 14-8-19).

En los sentidos de las mujeres entrevistadas se reiteran los impedimentos explícitos puestos por los hombres maestros a sus procesos de calificación. De este modo, se pone de relieve un tipo de violencia moral, que en palabras de Rita Segato (2003), designa a la manera difusa en que se imprime un carácter jerárquico a las relaciones de género entre los grupos y a la valorización de su trabajo. Estos actos de violencia contra las mujeres ocurren en un contexto de miedo, señala Segato, donde la pérdida de prestigio masculino es siempre una posibilidad. En este caso, vinculado al poder del saber del oficio. Aun así, las mujeres crean estrategias individuales o colectivas para calificarse.

Pero aprendí de ellos, pero no porque ellos me enseñaran, sino porque le puse mucha atención, le he puesto todo de mi parte, o de mirar, todo lo que he aprendido ha sido mirando, porque hasta la plancha te quitan, no te dejan hacer nada, no te dejan lugar. `¡Qué se meten en trabajos de hombres!`, decían” (entrevista con María del Carmen Cáceres, 14-8-19).

La capacitación para mujeres que brinda Red Hábitat se constituyó en una estrategia colectiva alternativa, mediada institucionalmente, para sortear tales limitaciones.

El intento de control del trabajo de las mujeres no sólo se disputa en los procesos de calificación, sino también se extiende al control del cuerpo de la mujer estructurado en torno a un sentido de propiedad. Varias mujeres señalaban que cotidianamente tienen que lidiar con el entendimiento bastante común entre los varones de la construcción de la mujer como

servidora. Lo que incluye también el servicio sexual. "En la construcción los hombres piensan que las mujeres pueden estar a su disposición siempre", suelen reiterar.

Me empezaron a molestar, y como yo era solita, me daba miedo ir al baño porque me molestaban y golpeaban el baño. Yo agarrada a mi escoba, por si me querían hacer algo. Era feo. (...) yo me quedaba callada, me daba harto miedo decir o perder el trabajo, o que piensen mal de mí, y no me crean a mí, porque yo he entrado a ese trabajo porque la han botado a una compañera por esa misma situación (entrevista a Reyna, 11-2-19).

La reiteración de prácticas abusivas por parte de los hombres genera un imaginario que actúa como medio de control y disciplina para las mujeres, que en la mayoría de casos desisten de la denuncia. La necesidad del sustento diario también impone presiones para que las mujeres soporten abusos y violencias en los lugares de trabajo. La pobreza genera un contexto de vulnerabilidad que se acrecienta en las mujeres que son sustento de familia.

La sobreexplotación de la fuerza de trabajo femenina se torna moneda corriente, acentuada por la violencia de género. Elisa, una mujer aymara de 44 años que vive en El Alto, relata las amenazas y la razón por la que las mujeres sienten que tienen que aguantar los malos tratos, los abusos y la intensificación del trabajo bajo la arbitrariedad de los jefes:

Cuando he ido a trabajar de ayudante, como ellos eran varones y nosotros mujeres, 'Ya, ¡hagan rápido pues y apúrense pues!', nos mandoneaban. A pesar que sabíamos que hay leyes, que los tratos no tienen que ser así, nos callábamos porque si en ese momento decimos que no, 'bueno, no trabajes si no quieres'. Entonces como necesitábamos dinero, nos callábamos" (entrevista a Elisa, 28-2-19).

La intensificación del trabajo, vinculado a las pruebas que deben sortear para ingresar y mantenerse en el trabajo siendo mujeres, redundo en riesgos importantes para la salud. En una entrevista, Magdalena hacía referencia a una experiencia en la que, debido a la sobrecarga de trabajo que le ordenaba su jefe, se había roto los tendones del brazo. Ella le reclamó por qué no contratara a alguien más para que puedan repartir el trabajo: "Entonces si no puedes ¡déjalo!' me dijo. Y yo no voy a decir bueno, usted me dijo que lo deje. Entonces tenía que seguir, seguir, seguir. Y ahí me lastimé. Eso ha sido lo peor que podía ser" (entrevista a Magdalena, 6-3-19).

Se observa que las experiencias de violencia son formas constitutivas de la organización del trabajo en el sector, y toman diversos modos de expresión a partir de múltiples modalidades de intensificación del trabajo y extensión de la jornada laboral, así como acoso y violencia

sexual. Un caso recordado por la mayoría de socias de ASOMUC refiere al grave accidente que una de ellas sufrió debido a una venganza que su jefe le tendió ante su negativa a salir con él:

Por el 2016 hubo una compañera que estaba trabajando en el municipio. Por cuestiones de acoso ella ha sufrido un accidente, fuerte, ella ha sufrido 5 fracturas, era de la cadera, la tibia, la pelvis, la columna y el tobillo. Ese hombre (su jefe) le ha dicho nos vemos el sábado, era viernes. Ella no quería. Y él `nos veremos en tal lugar, si, si`. Ella no ha ido. Lunes, le ha dicho andá a limpiar las canaletas de ese techo. Ha subido al tercer piso, ha ido a limpiar esa canaleta, esa calamina era de plástico y no soportó y cayó (...) Por su culpa de él, ella ha perdido a su familia, su marido le ha dejado, le ha dicho yo te he conocido sanita, ya estás inservible y la abandonó. Y sus hijos la culpan a ella porque su papá se ha ido” (entrevista colectiva con dirigencia de ASOMUC, 24-5-19).

Es importante profundizar en las experiencias de las mujeres y la multiplicidad de formas de explotación y violencia para poner en evidencia el contexto en el que se dan las iniciativas de organización gremial. Resaltar los obstáculos que tienen que sortear para ingresar (porque aunque ganen menos que los hombres, ganan más que en otros sectores); una vez dentro, los impedimentos para aprender el oficio y calificarse, la explotación a través de la intensificación del trabajo y la extensión de la jornada, y los acosos –y hasta violaciones– como prácticas habituales y naturalizadas en el sector, ponen de relieve la gran dificultad que representa tal contexto para que cada mujer decida organizarse, al tiempo que, por lo mismo, remarca su importancia.

En adición, las múltiples cadenas de tercerización, la heterogeneidad en los ámbitos de trabajo (público, privado y cuentapropistas), salarios, condiciones laborales, calificación, sumadas a la diversidad étnica y etaria, generan conflictos entre las mismas mujeres, que se expresan con diversa intensidad. A la competencia y fragmentación del colectivo obrero, como estrategia inherente del capitalismo, se entran prácticas de competencia entre mujeres bajo una lógica patriarcal. Esto suele reiterarse en contextos en los que, como la inserción de mujeres en ámbitos históricamente masculinos, el *statu quo* se pone en tensión. La competencia y conflictos entre mujeres afloran en casi todas las entrevistas. En un ambiente laboral de trabajo intensivo, y con prácticas de abuso y violencia hacia las mujeres, las trabajadoras identifican como formas relacionales habituales los “miramientos”, los conflictos

y rencillas entre ellas¹³. Algunos problemas o discusiones suelen estar motivados por la falta de experiencia en el trabajo, o porque las mayores consideran que muchas jóvenes van a las obras a "hacerse de maridos", o porque algunas intentan monopolizar los contratos de trabajo que van apareciendo. El chisme, como dinámica de control social, tiene un lugar relevante en la dinámica laboral, ya que es considerado en la conformación de equipos de trabajo entre mujeres para contratos por cuentapropia. Esto también estará presente con fuerza en el ámbito de participación política, como se verá más adelante.

El comportamiento de las mujeres como enemistad y competencia forma parte del modo en que se estructura la hegemonía masculina en los lugares de trabajo, lo que redundaría en una sobreexplotación del trabajo de las mujeres. Sin embargo, a pesar de los conflictos, las trabajadoras producen y reproducen prácticas que tienden a enfrentar las dificultades, creando fuertes vínculos entre ellas y redes de cuidado. Un caso a resaltar son los *ayni*, intercambio de conocimiento y trabajo en el cual, durante una o dos jornadas, una compañera brinda su casa para que, mediante la construcción o remodelación, las maestras puedan enseñar a las aprendizas. Con ello intentan sortear los impedimentos puestos por los hombres maestros a capacitarlas. Otra forma son las redes que se construyen para conseguir trabajo, mediante las cuales se transmiten información de ofertas de trabajos.

Los modos en que se organiza el trabajo y la experiencia de desigualdad de los colectivos trabajadores adquiere características históricamente situadas. Por lo tanto, las formas en que se organizaron los trabajadores para enfrentar las injusticias, también lo son. Ésta experiencia organizativa histórica (y ampliamente heterogénea) opera como mediación que actuará como referencia de sentido práctico en la estrategia desarrollada por ASOMUC. Es decir, hay una identificación de ciertas prácticas del sindicalismo que retoman para construir sus

13 Irma tiene 46 años y trabaja como obrera en la alcaldía de La Paz. En una entrevista mencionaba: "En ahí dentro, hay mujeres que siempre son chismosas, así. Oigan, no está haciendo, que no, así. A veces nos hacemos más daño entre mujeres, por envidia, porque hay veces algunas mujeres que entran, jovencitas, que no trabajan. Siempre están con el jefe, coqueteando y a eso nomás se dedican. Y nos llevan, y lo que tenían que avanzar, nosotros igual nos hemos ido a pintar. ¿Por qué si ellas tenían que pintar, por qué no han hecho ellas? Y por culpa de ellas nos estamos atrasando. Las jovencitas no hacen eso. En 2017 han entrado muchas jovencitas y han salido también embarazadas muchas, más que todo por los jefes de ellas se meten, y así. Y eso hace que todas las mujeres empezamos a quedar mal. ¡Así nomás son las mujeres!" (entrevista con Irma, 25-2-2019). Rosa, otra mujer constructora cuentapropista mencionaba: "Hay de todo, lastimosamente nosotras entre mujeres, como dicen, entre bomberos nos pisamos la manguera. Si bien ahorita te están hablando y todo bien, sabes pues te están dando palo por atrás, o te pueden decir algo por delante, y por detrás están diciendo otra cosa" (entrevista con Rosa, 6-3-19).

demandas en torno a las condiciones laborales, al tiempo que marcan su posición crítica ante las limitaciones impuestas por el carácter patriarcal de muchas de esas prácticas.

3.3. Experiencia histórica de organización y acción colectiva de las y los trabajadores

En Bolivia, en la década del 30, la presencia política orgánica sindical de las mujeres se expresó en la conformación de la Federación Obrera Femenina, que aglutinó a los sindicatos de la “Sociedad de culinarias y sirvientas”, “Unión femenina de floristas”, “Sindicato de oficios varios del mercado Camacho”, “Sindicato de oficios varios de locería”, “Sindicato femenino de trabajadoras de viandas”, “Sindicato de lecheras” y “Sindicato de anexos del mercado Lanza”. Tenían un posicionamiento político afín al anarquismo. En este contexto, las visibles eran las mujeres de los gremios del sector artesanal y de oficios, y que, en su mayoría eran mujeres aymaras, “que conservaban el idioma y la pollera y que al hablar de ellas mismas se reconocían como cholos” (Dibbits *et al.*, 2012, p. 53).

En el contexto de crisis post Guerra del Chaco, con desocupación y desabastecimiento, se abrió un nuevo escenario para la organización de las y los trabajadores. El golpe cívico-militar del llamado “socialismo militar” (Lehm y Rivera, 1988, p. 61), de los gobiernos de Toro (1936-1937) y Busch (1937-1939), condujo a una serie de reformas estatales en las que se adoptó un modelo sindical corporativista bajo control estatal, que se concretó en 1936 al promulgarse la sindicalización obligatoria. Más tarde, los siguientes gobiernos promovieron la estructuración de organizaciones sindicales con carácter nacional, como la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia (CSTB) en 1939, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) en 1944, la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia (CGTFB) en 1950. Como sostuvo García Linera:

El sindicalismo emergerá en el escenario como creación autónoma, pero también como iniciativa tolerada y luego apuntalada por el propio Estado. Esta doble naturaleza del sindicato, llena de tensamientos permanentes, contradicciones y desgarramientos que inclinan la balanza hacia la autonomía obrera, en unos casos, o hacia su cooptación estatal, en otros, atravesarán su comportamiento en las décadas posteriores (García Linera, 2010, p. 44).

García Linera afirma que el sindicato, después de la Revolución del 52, será en Bolivia la forma legítima del acceso a los derechos públicos. Desde ese momento, ser ciudadano es ser miembro de un sindicato, plantea García. Por su parte, Silvia Rivera se posiciona críticamente

ante esa lectura. La autora, retomando formulaciones de Brooke Larson, plantea que la Revolución de 1952 instaló una *pedagogía nacional-colonial* que, a través de instituciones como la escuela, el ejército y el sindicalismo, intentó imponer lo "mestizo" como la única identidad legítima de la nación boliviana moderna. La Central Obrera Boliviana (COB), fundada el 17 de abril de 1952 en el marco de la revolución nacionalista de ese año, se configuró en sus primeras décadas como un "sindicalismo de corte paraestatal, prebendal, masculino y cupular" (Rivera, 2015, p. 96). En tal contexto, la FOF y su lucha por una ciudadanía intercultural encarnada en la chola o mujer de pollera, fue perdiendo fuerza. En 1955 se creó la Confederación Sindical de Trabajadores Gremiales, que pertenecía a la COB, y la FOF decidió afiliarse. En su Primer Congreso, en 1954, la COB "adoptó una estructura más bien jerárquica y centralizada. Fue así que chocaron dos dinámicas organizativas muy distintas y las compañeras de la FOF no sintieron un verdadero apoyo a su causa por parte de la COB" (Dibbits *et al.*, 2012, p. 72).

En la década de los 60' fueron las mujeres mineras, como esposas de los mineros, nucleadas en el "Comité de amas de casa", quienes tuvieron un rol central en la caída de la dictadura de Banzer (García, 2017). A pesar de ello, "la participación de las mujeres en los sindicatos y en las organizaciones sociales se fue dando bajo los parámetros establecidos por la experiencia masculina. Después de la Revolución de 1952, en los sindicatos se abrió la cartera de "vinculación femenina" con actividades que reproducen los roles domésticos" (Ramos, 2016).

Los movimientos sindicales urbanos han continuado como organizaciones predominantemente masculinas, en cuanto a espacios de representación y toma de decisiones¹⁴. María Antonieta Arauco analiza la ausencia de las mujeres en los congresos de la COB de 1954 a 2000. En los 12 congresos que hubo en ese período, de 100 dirigentes, sólo tres han sido mujeres (Arauco en García, 2017). Desde el año 2000 hasta la actualidad se realizaron cinco Congresos más. En ese período han habido cuatro mujeres en los comités ejecutivos de la COB, todas durante la gestión de Evo Morales como presidente del país y las cuatro del sector campesino¹⁵. Sin duda este panorama precisa profundizar el análisis en

14 Y ello no es exclusivo de Bolivia. Según la OIT, "las mujeres en América Latina representan 1/3 de la fuerza de trabajo, mientras la tasa de sindicalización alcanza al 10% de la PEA femenina" (Rigal-Pflaun, en García, 2017, p. 11).

15 En la gestión 2006-2012, Tomasa Qelqa; en la gestión 2016-2018, Juanita Ancieta ocupó la cartera de Organización y Josefina Mamani la cartera de Defensa; y en el último Congreso de la COB, en 2018 se eligió a Laura Reyna Zárate como Secretaria de Defensa.

torno al modo en que se reconfiguró el modelo de vinculación Estado-sociedad civil durante las gestiones del MAS, particularmente con el sector trabajador, campesino, indígena y de las mujeres, objeto sobre el que no me puedo extender aquí. Sólo mencionar que, en cuanto a los índices de la afiliación sindical en el país, hubo una disminución drástica en el período 2011-2016. Según la Encuesta de Hogares 2016, “la afiliación de trabajadores asalariados cayó sostenidamente, de un 22.2% en 2011 a 11.7% en 2016, lo que equivale a una reducción del 50%. La caída fue más pronunciada entre los obreros, ya que, de una tasa de 11.3% registrada en 2011, disminuyó a apenas el 4.8% en 2016. Si bien entre los empleados la afiliación sindical no llegó tan bajo, el porcentaje se redujo al 13.1% en 2016” (CEDLA, 2018, p. 13). Por su parte, la tasa de afiliación sindical registrada en el sector de la construcción durante ese período fue más baja, llegando a un reducido 3%.

Para el caso específico de la construcción, el ente matriz que aglutina a todos los trabajadores de la construcción de Bolivia es la Confederación Sindical de Trabajadores en Construcción de Bolivia (CSTCB), dirigida en la actualidad por Valerio Ayaviri. La CSTCB fue creada el 26 de abril de 1953, y se compone de las federaciones de los nueve departamentos del país. Cada federación, a su vez, se compone de sindicatos de base de trabajadores de una misma empresa constructora, trabajadores dependientes del Estado y entidades autárquicas, cuentapropistas e independientes. A nivel nacional, la CSTCB nuclea actualmente alrededor de 100 sindicatos, con más de 18,000 afiliados (entrevista con Valerio Ayaviri, Secretario Ejecutivo de la CSTCB, 30-7-19). La CSTCB forma parte de la Central Obrera Boliviana (COB),¹⁶ y hasta el año anterior estaba afiliada a la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera. La Confederación es la interlocutora válida ante el Estado y las empresas o empleadores, para negociar colectivamente las condiciones de trabajo del colectivo obrero.

La gestión de Ayaviri (2013-actualidad) en la CSTCB se orientó a construir demandas en torno a la salud y seguridad en el sector de la construcción. En 2014 el gobierno de Evo Morales ratificó el Convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante la Ley 545. A partir de ello, en un trabajo conjunto

¹⁶ La COB aglutina en la actualidad, fundamentalmente, a fabriles, mineros, petroleros, constructores, magisterio, sector de la salud y campesinado.

entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, la CSTCB y la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO), se elaboraron marcos normativos más específicos¹⁷.

Abordar las experiencias históricas de organización de las y los trabajadores requiere considerar dos actores claves que intervinieron en el ámbito del trabajo de manera muy disímil. Por un lado, me refiero a la Organización Internacional del Trabajo, organismo que nació al terminar la Primera Guerra Mundial y estuvo dedicado a la promoción de la legislación laboral en el marco de los tratados de paz europeos y a la internacionalización de esos principios regulatorios (Caruso y Stagnaro, 2017). La definición de lo que es considerado trabajo y la regulación de los campos de trabajo ha tenido en América Latina una gran relevancia,¹⁸ particularmente, en lo que respecta a la regulación del trabajo indígena y al trabajo de las mujeres. Asimismo, una característica del funcionamiento de la OIT es la inclusión de la representación de los tres actores –Estado, capital y trabajo– en las negociaciones.

Por otro lado, un segundo actor se vincula con la cooperación al desarrollo. En cuanto a nuestra problemática, en su ensayo sobre el devenir del feminismo en Bolivia, Virginia Aillón (2015) analiza que en las últimas décadas del siglo XX llegó al país una visión de género vinculada al desarrollo, que se institucionalizó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), y que se incorporó luego a la plataforma de desarrollo de las Naciones Unidas. En las décadas de los años 70 y 80 del siglo XX se crearon varias organizaciones no gubernamentales (ONG), dedicadas a la promoción de los derechos de la mujer y de los grupos considerados vulnerables. “Este enfoque de la teoría de género devino en una pragmática asentada en proyectos de desarrollo que favorecían la incorporación de la mujer en el ámbito productivo (sobre todo en la versión de pequeñas empresas), proyectos de salud reproductiva, de educación popular, de incorporación de las mujeres a la política

17 El 5 de octubre de 2016 se expidió el Decreto Supremo 2936, Reglamento de la Ley 545 de Seguridad en la Construcción. El 17 de mayo de 2017, por Resolución Ministerial 387 se expidieron las “Ocho normas técnicas de seguridad”. El 12 de marzo de 2019, el Presidente promulgó la Ley 1155 de “Seguro obligatorio contra accidentes de la trabajadora y el trabajador de la construcción”. El acto de promulgación de esta última ley se realizó en la Casa Grande del Pueblo al cual asistieron centenares de trabajadores de la CSTCB y socias de la ASOMUC. La ley fue celebrada como un gran logro para todas las personas trabajadoras de la construcción. El análisis de tal normativa excede los objetivos de este trabajo. Sin embargo, menciono que la ley establece que todo trabajador/a de la construcción tiene la “obligación de comprar anualmente” (Art. 4) el seguro de accidentes y de vida, administrado y comercializado por la entidad pública de seguros habilitada para el efecto. Establece, además, que cada empleador que contrate o subcontrate personal de la construcción debe exigir al trabajador el seguro vigente. De este modo, la ley responsabiliza al trabajador de su seguridad, violando el principio de beneficio de protección laboral, establecido en la Ley General de Trabajo (el empleador debe garantizar la protección laboral a sus trabajadores).

18 Sobre el vínculo histórico entre la OIT y América Latina, remitirse a Caruso y Stagnaro (2017). Para el caso de Bolivia, se recomienda particularmente el artículo de Rossana Barragán en esa compilación.

pública y otros” (Aillón, 2015). La incidencia política en el Estado a través de la promoción de la elaboración de proyectos de ley que exigían los derechos negados, fue una de las estrategias principales que adoptaron. Más tarde aparecieron algunas críticas y llamadas de atención sobre “los apoyos condicionados y las sutiles disciplinas civilizatorias” (Rivera, 2002, p. 10) que algunos de estos proyectos terminaron ejerciendo contra las mujeres y sectores populares, análisis que es preciso abordar en los ámbitos en los que se debaten los horizontes de posibilidad de autonomía de las poblaciones y organizaciones “beneficiarias”.

4. El trabajo de la política: la construcción de la Asociación de Mujeres Constructoras (ASOMUC)

4.1. ASOMUC: una historia en disputa

La conformación de ASOMUC expresa un proceso en el que intervinieron una heterogeneidad de actores (colectivos e individuales) y que se configuró en la última década en el marco de procesos más generales que definieron (y definen) los límites posibles de su accionar, como vimos en los anteriores apartados.

Aproximadamente en 2010, un pequeño grupo de mujeres que trabajaba en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz había intentado organizarse, sin grandes posibilidades debido a que los delegados sindicales de la Federación de Constructores, todos hombres, monopolizaban la representación de los trabajadores en las negociaciones con el empleador estatal, obstaculizando en algunas oportunidades el desarrollo de demandas vinculadas a problemáticas específicas de las mujeres y de los trabajadores eventuales. En 2009, el “Taller de proyectos e investigación del hábitat urbano-rural” –más conocido como Red Hábitat¹⁹, una organización no gubernamental que se desarrolla desde 1993 en ámbitos de intervención vinculados al hábitat y urbanismo con fondos de la cooperación internacional, comenzó a realizar estudios para conocer cómo se producen las ciudades latinoamericanas. De allí presentaron una propuesta a financiadores externos y recibieron apoyo para trabajar

¹⁹ Red Hábitat es una institución privada sin fines de lucro que trabaja en el campo del hábitat popular y vivienda desde 1993 en El Alto y La Paz. Desde 2010 desarrolla proyectos de cooperación destinados a la capacitación de mujeres en construcción básica y especializada, y al empoderamiento económico y político de las mujeres trabajadoras de la construcción. En julio de 2019 culminó la ejecución del proyecto “Mujeres en la construcción, hacia su empoderamiento económico y político”, apoyado por el Fondo de Igualdad de Género de ONU Mujeres (Boletín Red Hábitat).

con mujeres trabajadoras de la industria de la construcción. Red Hábitat ha sido el principal impulsor de la organización de ASOMUC, a partir de un programa de capacitación en oficios vinculados al sector de la construcción²⁰.

Progresivamente, producto del encuentro y los lazos establecidos en los talleres de capacitación de esos primeros años, a las mujeres trabajadoras les surge la necesidad de contar con una organización que las represente en la lucha por lograr condiciones de trabajo y de vida dignas. Un pequeño grupo formó el "Comité impulsor de mujeres", que con justicia puede ser reconocido como el germen organizativo de lo que actualmente es ASOMUC.

Entre junio de 2010 y agosto de 2012, Red Hábitat, con el apoyo financiero del "Fondo de emancipación-conexión"²¹, ejecutó el proyecto "MyPEs-Mujeres constructoras del hábitat". Durante ese tiempo, se realizaron ocho cursos de capacitación en construcción básica, con especialidad en acabados e instalaciones²², y cursos de orientación para la conformación de micros y medianas empresas (MYPES). Parte del "Comité impulsor de mujeres" se organizó esta vez como pequeñas empresas que ofrecían servicios de construcción. Sin embargo, al poco tiempo se disolvieron debido a dificultades concretas transversales a la vida de las mujeres constructoras, vinculadas con la sobrecarga de trabajo doméstico y el vínculo permanente con sus comunidades de origen.

De 2012 a 2014 se desarrolló un segundo proyecto de Red Hábitat y Fondo Conexión, denominado "Fortalecimiento y empoderamiento de organizaciones de mujeres constructoras del Hábitat". Con la misma intención de crear posibilidades de inserción laboral de mujeres en el rubro, una nueva iniciativa organizativa tuvo lugar a partir de la conformación de las llamadas "Organizaciones económicas de mujeres constructoras", en el marco del reconocimiento estatal de la economía plural. Se conformaron nueve OEMC, mediante las cuales accedieron a licitaciones públicas en los gobiernos municipales para refaccionar colegios y centros de salud. En ese marco, Red Hábitat firmó un convenio marco con el gobierno municipal de La

20 Los cursos, que comenzaron en 2010, fueron de capacitación básica en construcción y de especialización en pintura, revestimientos y refacciones de viviendas e infraestructura. En los primeros participaron alrededor de 30 mujeres en cada uno, las cuales en su mayoría eran obreras del Gobierno Municipal de La Paz. Los cursos contaron con la certificación de la Escuela de Gestores Municipales del GAMLP.

21 Financiada por el Gobierno del Reino de los Países Bajos y la Embajada de Canadá en Bolivia. Fue implementado y gestionado por un consorcio conformado por HIVOS y OXFAM (Red Hábitat, 2014)

22 Contó con la participación de 229 mujeres, el 68% de las cuales estaban vinculadas laboralmente al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (Red Hábitat, 2014).

Paz, para articular actividades con varias instancias gubernamentales. El gobierno municipal, y especialmente la Secretaría Municipal de Infraestructura Urbana, ha sido un actor relevante en el impulso a la organización de mujeres constructoras junto a Red Hábitat.

Tanto las MyPEs como las OEMC habían logrado un importante avance en capacitarlas, sin embargo, las que lograban acceder al mercado laboral de la construcción experimentaban desigualdades multiformes, acoso y violencia en sus lugares de trabajo. En el marco del proyecto también se realizaron talleres denominados de empoderamiento político sobre derechos laborales y de las mujeres, liderazgo y vocería para incidencia política. A partir de allí, las mujeres constructoras debatieron sobre la forma organizativa más adecuada según los intereses que emergieron de su situación concreta. María del Carmen Cáceres, una de las dirigentes referentes de la organización de mujeres constructoras, menciona:

(En los cursos de pintura) ahí nació la ASOMUC. Yo siempre voy a decir que ha nacido allí, porque cuando teníamos los descansos, siempre así, hablando, 'Que mi jefe me ha dicho... que el compañero tal... que el del sindicato...', siempre así hablando, o 'Tal vez no salga mi contrato'. Y ahí surgió que si nosotras nos organizábamos. Incluso en los cursos de empoderamiento económico y liderazgo, hay los sueños de ser sindicato, asociación o cooperativa" (entrevista con María del Carmen Cáceres, 14-8-19).

En 2014, una asamblea constituyente posesionó a su primer directorio, conformado por ocho mujeres constructoras entre representantes de las OEMC y obreras del GAMLP²³. Según el relato de la actual dirigencia, la búsqueda de una sede para la asociación ha llevado a algunas de esas compañeras a vincularse al MAS. Las posiciones encontradas al respecto han generado una ruptura y reestructuración organizativa. El primer grupo se conformó como sindicato y se afilió a la COB. Uno de los elementos centrales de disputa del accionar político y de la forma organizativa adoptada por ASOMUC en la actualidad (asociación civil), tiene que ver con la lectura crítica acerca de ser sindicato: "Al ser sindicato debíamos asociarnos a la COB, íbamos a estar con un cierre en la boca, sin decir nada, estar ahí presente y nada. Eso hemos dicho no, porque el fin que hemos tenido para formar la asociación, organizarnos, era para defender los derechos de las mujeres que trabajan en este rubro" (Sonia Quispe Ventura, entrevista colectiva con el Directorio de ASOMUC, 24-5-19)

²³ La primera Comisión directiva tuvo de Secretaria Ejecutiva a Elizabeth Ticona y como suplente a Dora Quispe, como Secretaria de actas a Aurora Arias y suplente a Nelly Chacón, como Secretaria de proyectos a Sonia Quispe Ventura y suplente a Pasesa Chura, como Secretaria de finanzas a Cristina y como suplente a Matilde Pacosillo.

De acuerdo con sus experiencias previas y con los sentidos que construyen en torno a las desigualdades en la participación de las mujeres en la política sindical, las dirigentes de ASOMUC coinciden en reconocer que, habitualmente, las organizaciones sindicales operan bajo mandatos y dinámicas patriarcales. Algunas de las prácticas que ellas identifican con lo patriarcal refiere a los obstáculos impuestos para su participación política, entre ellos, no ser consideradas ni en la toma de decisiones ni en la construcción de las agendas de reivindicaciones, la desvalorización o negación de la palabra, el confinamiento de las mujeres a tareas de servicios o cuidados dentro de la organización, el imperativo de contar con el permiso de los dirigentes hombres para participar de cualquier actividad. Otro motivo que alegan para no conformarse como sindicato refiere a la necesidad de mantener la autonomía de los partidos políticos. Después de problematizarlo y discutirlo en las oficinas de Red Hábitat, un grupo mayoritario no aceptó la conformación del sindicato, y decidieron seguir adelante como asociación.

En noviembre de 2015 se posicionó un nuevo directorio, que se comprometió a tramitar ante el GADLP el reconocimiento de la personalidad jurídica de la asociación, objetivo que logró dos años después, de manos del gobernador de La Paz, Félix Patzi. En diciembre de ese año se eligió una nueva Comisión Directiva para la gestión 2017-2019.

El accionar político de ASOMUC estuvo vinculado con los lineamientos de las instituciones aliadas en ámbitos gubernamentales y no gubernamentales, fundamentalmente Red Hábitat y la Secretaría de Infraestructura Pública del GAML. En 2017, la oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Bolivia (OIT) también comenzó un proyecto de cooperación con ASOMUC²⁴. Ante la necesidad de acceder a contratos de trabajo en el sector público, las mujeres trabajadoras han sido incentivadas por estas instituciones a conformar empresas y presentarse a licitaciones. Con ese objetivo, en 2018 tres socias de ASOMUC -entre ellas la Secretaria General- han constituido la primera empresa a cargo de mujeres, Warmicons. El municipio de La Paz les adjudicó la obra de refacción de 60 colegios.

La creación de Warmicons ofreció una gran oportunidad para disputar sentidos sobre la autogestión, ya que ellas mismas se organizarían, según recuerdan, para generar trabajo y

²⁴ La primera fase del proyecto de OIT y ASOMUC se desarrolló en 2016 y 2017, y la segunda en 2018 y 2019. Actualmente la OIT apoya a la Asociación de Mujeres Constructoras de Bolivia (AMUCBOL), de la cual ASOMUC forma parte. Agradezco la gentileza de Tania Sosa, Responsable del Proyecto, por la información brindada.

no depender de empresas constructoras y subcontratistas, lo que las posicionaría en mejor lugar para negociar las condiciones de trabajo. Este intento organizativo para enfrentar la gran desigualdad de las mujeres a la hora de ingresar al sector, no estuvo exento de conflictos. Al poco tiempo de surgir emergieron inconvenientes provenientes del “conflicto de intereses” que generaba ocupar espacios en la dirección de la empresa, fungiendo como empleadora al tiempo que era representante de los intereses de las trabajadoras. Ello provocó que, en asamblea, se decidiera nombrar a una nueva Secretaria General de la Asociación, cargo que ocupó Lidia Romero. En febrero de 2020 se llamó a nuevas elecciones, las que posicionaron nuevamente a Lidia Romero como Secretaria General.

La conformación de ASOMUC generó un proceso de identificación en torno a la noción de ser constructora, que revitalizó la valorización del oficio realizado por mujeres y reforzó la confianza en ellas mismas, como trabajadoras y como mujeres. Reyna Quispe, una de las socias más jóvenes y participativas de ASOMUC, miembro de la Comisión Directiva, señala que los aprendizajes colectivos en la dinámica organizativa de la asociación, les han permitido obtener herramientas para perder el miedo y no callar más. “He venido a una de sus reuniones y las he conocido realmente. Había maestras, contra maestras, conocí a mucha gente que se dedicaba a la construcción. Me he sentido mucho más segura, no me ha dado miedo expresarme, yo sabía de lo que estaba hablando, sabía los problemas porque yo los he pasado” (entrevista con Reyna Quispe, 11-2-19).

Al igual que Reyna, más de 600 mujeres han recibido cursos de capacitación en el oficio y en empoderamiento político, impartidos por Red Hábitat. Madeleine, una maestra pintora de 45 años, señalaba lo que significó la participación en tales procesos de aprendizaje: “De haber sabido todo lo que ahora sé, jamás me hubiera hecho engañar con las personas. Si veo un letrero que diga se necesita ayudantes, ahora ya voy, tengo esa seguridad, ya sé qué horarios tengo que trabajar, no me pueden explotar, sé cuánto me tienen que pagar y qué trabajo tengo que hacer” (entrevista con Madeleine Soria, 11-2-19).

Después de varios años de trabajo colectivo, e impulsadas también por Red Hábitat y con el apoyo de la OIT, ASOMUC decidió dar un salto al nivel nacional. Una nueva instancia organizativa tomó forma en febrero de 2019, cuando se conformó la Asociación de Mujeres Constructoras de Bolivia (AMUCBOL), la organización nacional que nuclea a mujeres

trabajadoras de la construcción de diversas organizaciones de primer grado (asociaciones y sindicatos) de todo el país. Esta nueva plataforma nacional de lucha apuesta a fortalecerse internamente y a visibilizar las demandas de las constructoras. La asamblea constitutiva tuvo lugar en el marco del "Segundo encuentro nacional de mujeres constructoras", organizado por Red Hábitat y la OIT, llevado a cabo en Santa Cruz de la Sierra el 10 de febrero de 2019²⁵. Sin duda, el accionar político y la visibilidad de ASOMUC funge como guía de acción para la flamante AMUCBOL.

Gran parte de las narraciones de las socias entrevistadas manifiestan un fuerte sentido de pertenencia con la asociación, especialmente aquéllas que estuvieron en los orígenes de la organización. Sin embargo, en la actualidad se visibiliza que el sentido de la historia de ASOMUC está en disputa. No sólo por la diversidad de actores que intervinieron de manera sustantiva en el proceso de formación, sino por la perspectiva política que estos actores impulsan y que orientan el accionar político de ASOMUC. En la construcción de demandas y las estrategias priorizadas en ese sentido, se puede observar tal tensión.

4.2. Dinámica organizativa y construcción de demandas

Las dificultades que se han mencionado anteriormente, vinculadas con las limitaciones para acceder al sector de la construcción, para mantenerse, la desigualdad salarial, la extensión de la jornada y la violencia patriarcal en los lugares de trabajo, entre otras, operan como mecanismo moldeador de las demandas. Sumado a ello, y debido a que ASOMUC surgió y tomó forma institucional en el marco de un proyecto de la ONG Red Hábitat, en lo que lleva de vida institucional, las demandas se construyeron en afinidad con los lineamientos políticos de tal organización.

En los últimos años, la construcción de las demandas se orientó a generar alianzas con actores políticos influyentes, cabildeo y sensibilización de la sociedad civil que permitiera una visibilización de las mujeres constructoras como actor político, con capacidad de incidencia

25 Con 52 votos válidos, se posicionó una directiva *ad hoc*. La Secretaría General quedó en manos de María del Carmen Cáceres Choque, representante de La Paz y dirigente de ASOMUC; Yaquelin Camacho, representante de Santa Cruz fue elegida como Secretaria de Actas y Asuntos Jurídicos; Inkar Acosta de Pando, como Secretaria de Programas y Proyectos; Delfina Norma Humaniz, representante de Potosí, como Secretaria de Asuntos Económicos y Recursos; Alejandra Copa Santos, de Oruro, como Primera Vocal; Sonia Quispe Ventura, de El Alto, como Segunda Vocal y Carola Díaz, representante de Beni, como Tercera Vocal. Se conformaron tres comisiones de trabajo, a cargo de Dolores Durán Rojas de Tarija, Irma Castillo Mamani de Cochabamba y Basilia Callaguara Nina de Sucre.

para la exigibilidad de mejores condiciones y oportunidades laborales. Combinaron demandas que se podrían considerar más clásicas de los sindicatos con reivindicaciones provenientes de su situación como mujeres. Es sumamente significativo, para estas mujeres, el proceso de adquirir confianza en sí mismas, y en su saber y experticia. “Cuando mis wawas ingresaron a un colegio, pedía la palabra y ya estaba lagrimeando de miedo. Pero aquí (en ASOMUC) he perdido ese miedo”, contaba emocionada Elisa Vadillo, maestra albañila. La presencia en los medios de comunicación, el vínculo directo con las autoridades de gobierno, constituirse como un colectivo de mujeres trabajadoras, ha significado transformaciones personales y colectivas relevantes, desde el reconocimiento en sus círculos más cercanos, familiares y comunitarios, hasta la integración en una ciudadanía que las reconoce como sujeto político.

¿Cuál es la dinámica de funcionamiento de la asociación? Con base en sus estatutos, la organización convoca a asambleas generales ordinarias dos veces por año, y a asambleas extraordinarias cuando un asunto así lo amerite. Arman el orden del día pensando que al llegar a casa tendrán que seguir con las órdenes de compra del día siguiente. En las asambleas que se tuvo oportunidad de presenciar, se reiteraban escenas en las que madres y abuelas socias de ASOMUC cuidaban a sus hijos y nietos, mientras debatían la importancia de ir a la marcha del 1 de mayo, o se compartían recomendaciones de lugares donde venden el cemento más barato. En los casos de accidentes de compañeras, organizaron colectas y cuidados colectivos en los hospitales. Darle importancia a la visibilización ha significado estar presentes en los grandes actos públicos, entre ellos, el 1 de mayo, el 8 de marzo, el desfile de teas por el día de la ciudad, participar en eventos de otras organizaciones sociales u organismos internacionales como REMTE, ONU Mujeres, y asistir a medios de comunicación. El casco amarillo como símbolo de identificación ha sido adoptado, y no falta en ningún evento, al igual que su chaleco de trabajo.

Esta multiplicidad de prácticas y de recursividades que fueron moldeando el quehacer político de ASOMUC configuran una estrategia de organización gremial que entrecruza una lógica de acción que pone énfasis en la alianza con actores políticos y sociales claves para generar una sensibilización e interpelación a la sociedad civil y al Estado –que a su vez coincide y se retroalimenta de la agenda de la cooperación internacional–, con una lógica de sostenimiento de la vida que se expresa en modalidades de cooperación, reciprocidad, cuidados que sostienen, como andamios invisibles, la organización colectiva. En ocasiones, existen

expresiones que demuestran que ambas lógicas entran en tensión. Se manifiesta, por ejemplo, en inconformidades expresadas por socias de ASOMUC en torno al funcionamiento de la dinámica de la cooperación, que tienden a limitar la autonomía de la organización. Desde la perspectiva de las trabajadoras, identificaban especialmente aquellas limitaciones vinculadas con la disponibilidad de tiempo significativo que debían destinar para la elaboración de informes, consecución de comprobantes de gastos y actividades operativas. Además de ello, la escasa oportunidad de gestionar autónomamente los procesos de formación y capacitación, ya que estaban condicionadas por la posibilidad de contar con recursos (provenientes de la cooperación internacional) para realizar sus actividades, no solo de formación sino también políticas. Más allá de estos desencuentros, siempre latentes, ambas perspectivas se conjugaron ofreciendo grandes posibilidades de disputar demandas por condiciones de trabajo y de vida dignas, en un ámbito en el que, como se vio, no resulta nada fácil.

4.3. Estrategias de incidencia política

ASOMUC no se conformó en torno a su identidad de clase, sino más bien optó por una estrategia que en los estudios de movimientos sociales podría llamarse una política dual de identidad y de influencia (Arato y Cohen, 2000), dirigida tanto a la sociedad civil como al sistema de organización política (o sociedad política). En cuanto al primer mecanismo, la estrategia de visibilización resultó exitosa y se centró en promocionar el trabajo de las mujeres constructoras y sus propuestas políticas en programas radiales locales y nacionales, de televisión de alcance nacional e internacional, prensa escrita y documental. Los talleres de vocería y estrategias de comunicación propulsados por Red Hábitat han significado una herramienta fundamental para ello. En cuanto al segundo, y en el marco de los "resultados esperados" de los proyectos de Red Hábitat, se propuso aprovechar la estructura de oportunidades políticas a partir de la búsqueda de aliados. Entre ellos están entidades municipales como la Secretaría Municipal de Infraestructura Pública del Gobierno Autónomo de La Paz, la Dirección de Género y Generacional, la Dirección de Cultura Ciudadana y la Oficialía Mayor de Culturas. Autoridades específicas con sensibilidad en la problemática de las mujeres obreras, diputados, concejales, fueron claves para concretar sus objetivos. La Organización Internacional del Trabajo y ONU Mujeres, y en ellas, la sensibilidad de las personas responsables de programas afines, algunas académicas y académicos, fungieron como aliados claves. Se realizaron ferias de pintura para dar a conocer su trabajo y se crearon "Bolsas de oportunidades" para apoyarse en

la búsqueda de empleo. Bajo la égida de los lineamientos de Red Hábitat, que promueve el derecho a la ciudad, se apeló a un sentido tripartito de incidencia y negociación que promovió el diálogo entre las cámaras empresariales, el Estado, ASOMUC, y en ocasiones convocando a la CSTCB.

En ese marco, ASOMUC elaboró y presentó tres proyectos de ley. En 2018 presentaron a la Asamblea Legislativa Plurinacional el anteproyecto de ley de igualdad de oportunidades y remuneración igualitaria entre hombres y mujeres trabajadoras en construcción, propuesta que fue elaborada en mesas multipartitas impulsadas por la OIT y ASOMUC. En segundo lugar, se presentó ante el Concejo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz el anteproyecto de ley municipal autónoma de fomento a la formación integral de mujeres trabajadoras en construcción. El tercero es un anteproyecto de resolución ministerial que reglamenta al Decreto Supremo N° 2936 de la Ley 545 sobre Salud y Seguridad en la construcción. Fue presentado al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, con el apoyo de Valerio Ayaviri, Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Trabajadores Constructores de Bolivia (CSTCB).

Anteriormente se mencionaron las reticencias y contradicciones que las mujeres constructoras han tenido en torno a la posibilidad de ser parte de la CSTCB y de la COB. Desde su conformación como asociación, el vínculo con la CSTCB ha sido, como se podría llamar, de apoyo distante mutuo y asimétrico. La Confederación incorpora en su agenda el respeto por la igualdad de género, que se vincula con la exigencia de equidad salarial. Sin embargo, ante la baja participación política de las mujeres en la Confederación, alegan que se debe a la falta de entusiasmo o al miedo de que sus esposos las regañen²⁶.

El accionar de ASOMUC muestra la importancia de la posibilidad de negociar las condiciones en que se desarrolla el trabajo en el sector y que, como se observa, es el *locus* privilegiado para el despliegue y producción de las relaciones de poder, de ejercicio de la dominación, pero también de la resistencia. Ante las dificultades de hacerlo en el marco de la Confederación sindical y de la COB, por las limitaciones que se mencionaron, ASOMUC

26 En cuanto a la violencia de género en los lugares de trabajo, Ayaviri señaló: "Nosotros no podemos certificar que todos somos bien respetuosos, siempre hay compañeros que a veces las molestan, eso hay. Nosotros no podemos controlar. Como también hay compañeras que molestan también a los hombres (...) mucho seguramente hay, pero nosotros como no lo vemos, o muchos no lo denuncian. O por ahí a veces se enamoran y contraen matrimonio, eso es así" (entrevista con Valerio Ayaviri, Secretario Ejecutivo de la CSTCB, 30-7-19)

ha optado por priorizar los vínculos con otros actores institucionales, como Red Hábitat y diversas instancias del gobierno municipal, haciendo incidencia con autoridades del poder ejecutivo y legislativo, así como apelando a la sensibilización de la sociedad civil, a través de los medios de comunicación.

Sin duda, la conformación de AMUCBOL como plataforma nacional de lucha representa un gran desafío para la organización de mujeres constructoras. Los conflictos internos en ASOMUC y el modo en que se vaya reconfigurando el campo de fuerzas tan complejo al que se enfrentan, definirán el derrotero a seguir. Los logros alcanzados, a su vez, van ampliando sus horizontes de posibilidad para consolidar una organización que ya es referencia no sólo en Bolivia sino en toda América Latina.

5. Reflexiones finales: construir organización, construir vida digna

Ser mujer y dedicarse a trabajar en el sector de la construcción en Bolivia tiene, al menos, dos especificidades. Por un lado, ser fuerza de trabajo en un ámbito que implica una utilización intensiva de la fuerza, con altos índices de explotación y precarización de sus condiciones de trabajo y que se configura en un mercado laboral estratificado y jerarquizado. Por otro lado, significa enfrentarse a un conjunto de experiencias en torno al trabajo que, en parte, difiere de la de sus compañeros varones y acentúa las modalidades de explotación y dominación. El control de la fuerza de trabajo femenino, además, actúa a través de prácticas patriarcales violentas, principalmente acoso y violaciones. Estas condiciones operan poniendo presiones y límites concretos a la organización de las mujeres. Adicionalmente, dentro del grupo de mujeres existe una heterogeneidad de experiencias que tiende a crear diferenciaciones y jerarquizaciones, basadas en estructuraciones étnicas, de clase y etarias. Sumado a ello, y no menos importante, está la imposibilidad de ejercer una representatividad política genuina y autónoma en los aparatos sindicales existentes, que aumenta considerablemente las desigualdades. Este panorama adverso, sin embargo, no impidió que concretizaran su organización, sino que delimitó algunas alternativas posibles.

ASOMUC, junto al apoyo sustantivo de Red Hábitat con una multiplicidad de actores, generó una sinergia fructífera para visibilizar y posicionar en los medios de comunicación y en la sociedad civil su problemática, abrió canales de diálogo con autoridades públicas y privadas,

y elaboró propuestas de políticas públicas. Estos procesos configuran los límites de lo posible, a la vez que los procesos de organización y demandas abren nuevos campos de disputa. Las estrategias de organización gremial están en permanente definición, formación y tensión. Las mujeres trabajadoras de la construcción organizadas en ASOMUC representan una experiencia de referencia no sólo en Bolivia, sino en toda América Latina y plantean un nuevo horizonte de posibilidad desde donde pensar la conformación de nuevos sujetos políticos.

Fecha de recepción: 29 de junio de 2020

Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2020

Manejado por ABCE/SEBOL/IISEC

Referencias

1. Aillón, V. (2015). Debates en el feminismo boliviano: de la Convención de 1929 al 'proceso de cambio'. *Ciencia y Cultura*, (34), 9-29.
2. Arato, A. y Cohen, J. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
3. Caruso, L. y Stagnaro, A. (2017). Para una historia de la Organización Internacional del Trabajo y América Latina: perspectivas, problemas y trabajo colaborativo. En Barragán, R. (ed.), *Trabajo y trabajadores en América Latina (siglos XVI-XXI)* (pp. 149-179). La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS).
4. CEDLA (2018). *Sindicalismo en Bolivia. Alerta laboral*, N° 80. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
5. Díaz Carrasco, M. (2019). Mujeres constructoras: cadenas de cuidados y derechos laborales. S/R.
6. Dibbits, I; Peredo, E.; Volgger, R. y Wadsworth, A. (2012). *Polleras libertarias*. La Paz: TAHIPAMU-Garza Azul Editores, 2da ed.
7. García, C. (2017). La estructura familiar como elemento constitutivo de la subjetividad obrera, femenina, textil de las trabajadoras de las fábricas Manhattan y Enatex de la ciudad de La Paz. Tesis de la Carrera de Sociología, La Paz, UMSA.
8. García Linera, A. (2010). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: Plural.
9. Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) (2018). *El sector de la construcción en el municipio de La Paz*. La Paz, Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo del GAMLP.
10. Goren, N. (2017). Desigualdades sociolaborales. Una aproximación a sus marcos interpretativos desde la perspectiva feminista. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, Buenos Aires, CEIL CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/307/146>
11. Harvey, D. (2006). La ciudad neoliberal. En C. Bueno y M. Pérez, *Espacios globales*. México: Pla. Valdés.
12. Lehm, Z. y Rivera, S. (1988). *Los artesanos libertarios y la ética del trabajo*. La Paz: THOA.
13. Mogrovejo, R. y Mendizábal, J. (2016). *Perfil sociodemográfico y económico de los trabajadores del sector de la construcción en Bolivia. Énfasis en la cobertura de seguridad social*. La Paz, OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos.

14. Ramos Salazar, S. (2016). Conflictos de género y cultura política en las 'Bartolinas' de La Paz. *T'inkazos*, (39), 93-111.
15. Red Hábitat (2012). *Diagnóstico socioeconómico de la mujer constructora de La Paz*. La Paz, Red Hábitat.
16. Rivera, Cusicanqui, S. (1996). *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*. La Paz, Bolivia, Subsecretaría de Asuntos de Género.
17. ----- (2002). *Bircholas: trabajo de mujeres, explotación capitalista u opresión colonial entre las migrantes aymaras de La Paz y El Alto*. La Paz, Bolivia: Mamahuaco.
18. ----- (2015). *Sociología de la imagen*. Buenos Aires: Tinta Limón.
19. Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Ed. Katz.
20. Segato, R. (2010). *Las estructuras elementales de la violencia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
21. Soul, M. J. (2006). *Transformaciones de las estrategias sindicales en contextos de reconversión productiva. Un estudio de caso en la industria siderúrgica*. Programa Regional de Becas CLACSO.
22. Taller de Historia Oral Andina (1986). *Los constructores de la ciudad*. La Paz: THOA.
23. Wanderley, F. (2011). *El cuidado como derecho social. Situaciones y desafíos del bienestar social en Bolivia*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
24. ----- (2018). *Bolivia: los avances sociales y laborales en el período del boom económico y los desafíos con el fin de la bonanza*. Documento de trabajo IISEC-UCB, junio de 2018, La Paz, IISEC-UCB.

Análisis sobre la suscripción de la unión aduanera de la Comunidad Andina: creación y desviación comercial (1967-2017)

Analysis on the subscription of the customs union of the Andean Community: Trade creation and trade diversion (1967-2017)

*Denise Andrea Calle Rivera**

*Carlos Bruno Delgadillo Chavarría***

Resumen

El presente documento busca determinar si la suscripción de la unión aduanera de la CAN en el año 1995 dio lugar a un proceso de creación/desviación del comercio intrarregional y extrarregional para sus miembros. Por tal motivo, se estima el modelo estructural de gravedad de comercio, con datos de panel de 83 países, que comprende el periodo que va de 1967 a 2017, con una desagregación de doce tipos de cadenas productivas de bienes, mediante el método de estimación "*Poisson Pseudo Maximum Likelihood*". Las estimaciones sugieren que la suscripción de la unión aduanera de la CAN da lugar a un proceso de creación de comercio intrarregional y creación de importaciones procedentes de países no miembros. Entre otros resultados, se identifica que la suscripción de esta unión aduanera incrementa el comercio intrarregional en las siguientes cadenas productivas de bienes: papel y madera, acero y hierro,

* Ingeniera financiera y consultora privada, Universidad Privada Boliviana.
Contacto: denise.calle.rivera@gmail.com

** Economista y consultor privado, Universidad Mayor de San Simón.
Contacto: carlosdelch89@gmail.com

metales no ferrosos y electrónicos. También, se encuentra que en los grupos de cadenas productivas de energía, químicos, vehículos y eléctricos se genera un proceso de creación de exportaciones hacia países no miembros.

Palabras clave: Acuerdo comercial regional; Comunidad Andina; comercio intrarregional; comercio extrarregional; modelo estructural de gravedad de comercio y Poisson Pseudo Maximum Likelihood.

Abstract

This paper seeks to determine whether the signing of the CAN customs union in 1995 gave rise to a process of creation/diversion of intra-regional and extra-regional trade for its members. For this reason, estimates of the structural gravity trade model are developed, with panel data from 83 countries, which includes the period 1967-2017, with a disaggregation of twelve types of goods production chains, using the estimation method "Poisson Pseudo Maximum Likelihood". Estimates suggest that signing the CAN customs union leads to a process of intraregional trade creation and the creation of imports from non-member countries. Among other results, the signing of this customs union increases intra-regional trade in the following productive chains of goods: paper and wood, steel and iron, non-ferrous metals and electronics. Also, it is identified that the groups of productive chains of energy, chemicals, vehicles and electric, a process of creation of exports to non-member countries is generated.

Keywords: Regional trade agreement, Andean Community; intra-regional trade, extra-regional trade; structural gravity model of trade and Poisson Pseudo Maximum Likelihood.

Clasificación/Classification JEL: C14, F13 and F15

1. Introducción

Los acuerdos comerciales regionales (ACR) son aquéllos que establecen de manera recíproca dos o más países socios, con el objetivo de liberalizar los flujos de comercio e inversión entre

ellos, dando apertura a un proceso de integración económica¹. El objetivo principal de los ACR es generar economías de escala y ventajas comparativas para generar eficiencia económica, a través de la ampliación y facilidades para el mercado de exportación y la reducción de las barreras a los bienes y servicios importados.

En tal sentido, es necesario analizar cuantitativamente si un determinado ACR está generando un mayor comercio entre los países miembros. También se debe determinar si está generando creación y desviación de exportaciones e importaciones hacia o provenientes de terceros países o países no miembros. Se entiende que la creación/desviación de importaciones se produce cuando los países miembros de un ACR aumentan/disminuyen el nivel de sus importaciones provenientes de terceros países. Por otra parte, la creación/desviación de exportaciones se da cuando los países miembros de un ACR incrementan/reducen sus exportaciones destinadas a países no miembros.

Los consumidores y empresas de los países en vías de desarrollo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, a través de sus Estados, no fueron la excepción a esta tendencia y suscribieron el acuerdo comercial regional denominado “Unión Aduanera de la Comunidad Andina” en el año 1994, el mismo que fue puesto en marcha el año 1995.

Después de más de 20 años del acuerdo de unión aduanera entre los países de la comunidad andina, es necesario analizar en términos agregados los efectos de creación/desviación comercial, así como en términos desagregados según cadenas productivas de bienes y servicios, para efectuar un estudio más minucioso de la situación del mencionado ACR.

De esta manera, surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿en qué cuantía la unión aduanera de la Comunidad Andina da lugar a un mayor/menor comercio intrarregional, creación/desviación de exportaciones e importaciones de países no miembros?, ¿en cuáles grupos de cadenas de bienes y servicios la suscripción de la unión aduanera de la Comunidad Andina da lugar a la creación/destrucción de comercio intrarregional, exportaciones e importaciones de terceros países?

¹ El término acuerdos comerciales “regionales” no significa que se limiten solamente a los países vecinos, y cada vez son más frecuentes entre países que no son de la misma región.

Por consiguiente, el objetivo de la presente investigación es analizar el efecto de la suscripción de la unión aduanera de la CAN en términos de creación/destrucción de comercio intrarregional, exportaciones de los países miembros hacia países no miembros e importaciones provenientes de países no miembros hacia países miembros del mencionado ACR.

Para conseguir la consolidación del objetivo propuesto, se estima un modelo estructural de gravedad de comercio con efectos fijos de pares de países, de tiempo exportador, de tiempo importador y de bienes y servicios según cadenas productivas, mediante el método de estimación denominado "*Poisson pseudo maximum likelihood (PPML)*", a través del análisis de datos de panel de la base de datos CHELEM de CEPII, que contiene información de 83 países durante el periodo 1967-2017, desagregados en doce cadenas productivas de bienes.

2. Algunas características sobre el contexto comercial de la unión aduanera de la CAN

En el año 1969 se suscribe el acuerdo de Cartagena entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y con ello se firma el Pacto Andino, cuya finalidad es promover el desarrollo armónico y equilibrado de sus miembros, acelerar el crecimiento económico por medio de la integración y cooperación económica y social, facilitar la participación de los países andinos en el proceso de integración regional y mejorar el nivel de vida de sus residentes. Un año después, los países miembros deciden crear la Corporación Andina de Fomento (CAF), con la finalidad de crear un ente financiador de proyectos entre los mismos. En el año 1973 se adhiere Venezuela y en el año 1976 se retira Chile.

El año 1988 los países miembros del Pacto Andino suscriben la conformación de una zona de libre comercio que entra en vigencia a partir del año 1993. Posteriormente, el año 1994 deciden implementar un arancel externo común, el mismo que entra en vigencia a partir del año 1995. El año 1996 se cambia el nombre de Pacto Andino a Comunidad Andina. Posteriormente, el año 2006, Venezuela decide retirarse, aunque sigue gozando de los beneficios de la unión aduanera de la Comunidad Andina hasta el año 2012.

La primera característica a analizar es la composición del comercio intrarregional entre países miembros de la CAN y las exportaciones hacia el resto del mundo, denotando que

estos países son dependientes de los ingresos por la extracción de recursos naturales, tales como energía (petróleo, gas natural y otros derivados de los hidrocarburos), metales no ferrosos (cobre, zinc, estaño, magnesio, plomo, níquel, aluminio, entre otros), alimentos (soya, quinua, pescados, entre otros procesados) y químicos, los cuales comercializan en base a ventajas comparativas que devienen de la abundancia relativa de los mismos.

Al respecto, Wanderley *et al.* (2018) identifican que Bolivia, Ecuador, Perú, y en menor cuantía Colombia, presentan una estructura productiva con menor valor agregado, bajo desarrollo tecnológico y productivo; manifestando un bajo grado de complejidad económica en sus exportaciones, pues los bienes que producen para exportar son fácilmente replicables en otros países e incorporan pequeñas redes de conocimiento. Estos países miembros de la CAN concentran sus exportaciones en bienes minerales, energéticos (gas natural y petróleo), agrícolas y en menores cuantías textiles, las mismas que presentan bajo valor agregado. Colombia, en contraste con el resto de países de la Comunidad Andina, presenta exportaciones considerables de productos más elaborados (químicos, maquinarias) a partir de la década del 2000.

La evolución del comercio intrarregional de los países miembros de la CAN, las exportaciones de los países miembros de la CAN hacia el resto del mundo y las importaciones de los miembros de la CAN provenientes del resto del mundo, presentan una tendencia ascendente durante el periodo 1967-2017 (véase el gráfico 1). Se observan algunas caídas pronunciadas en los años 1983, 1999, 2009 y 2015, asociadas a periodos inflacionarios,² crisis financiera asiática,³ crisis financiera internacional y la caída de los precios de los recursos naturales, respectivamente. Asimismo, se observan algunos picos máximos en los años 2008 y 2011, los cuales están asociados a precios alcistas de los recursos naturales (hidrocarburos, minerales y alimentos, principalmente).

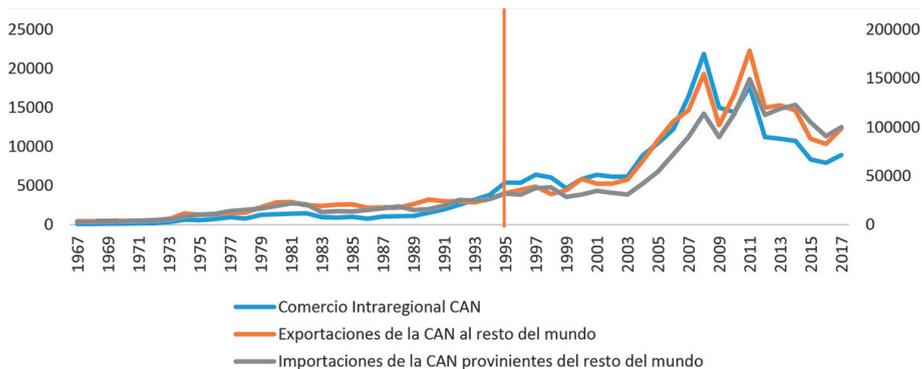
También sobresale el hecho de que, tras la suscripción de la unión aduanera de la CAN en el año 1994, y puesta en vigencia el año 1995, los países miembros tienden a presentar un

2 Durante la primera mitad de la década de los ochenta, Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador sufrieron procesos inflacionarios. Bolivia incluso sufrió un proceso hiperinflacionario, dando lugar a una incertidumbre generalizada en su economía. Por ello redujeron sus niveles de producción, sus niveles de inversión privada nacional y extranjera y sus niveles de consumo; lo que causó una reducción de los bienes exportados e importados.

3 Esta crisis provocó recesión en las economías más grandes de la región de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela), ocasionando que también se provoque una contracción de la demanda, con una posterior contracción de la oferta agregada de la región.

notable comercio intrarregional ascendente superior en comparación con el periodo previo. De manera similar ocurre con el incremento del flujo de exportaciones hacia los países del resto del mundo y un mayor flujo de importaciones de países del resto del mundo tras la suscripción de la unión aduanera.

Gráfico 1: Comercio intrarregional y extrarregional de los países miembros de la unión aduanera de la CAN (en dólares a precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos CHELEM de CEPII (2019)

Notas. En el gráfico se ha considerado que Venezuela fue miembro de la CAN hasta el año 2012.

El resto del mundo está representado por 78 países, cuyos datos están disponibles en CHELEM de CEPII.

La línea roja vertical señala el antes y después de la implementación de la Unión Aduanera de la CAN en el año 1995.

En un sentido analítico, las tendencias ascendentes de las variables analizadas en el gráfico 1 sugieren que existen factores explicativos asociados a tales comportamientos. Un posible factor explicativo es la suscripción de la unión aduanera en el año 1992. Cuando se comparan los periodos ex-ante y ex-post a la unión aduanera suscrita en 1992, se observa que el periodo posterior presenta un mayor valor de comercio intrarregional, de exportaciones de los países de la CAN hacia el resto del mundo y un mayor valor de importaciones de los países de la CAN procedentes del resto del mundo.

La información anteriormente señalada no es causal, pues no permite diferenciar los efectos de la unión aduanera de los efectos de los demás factores explicativos sobre las variables

comerciales analizadas, lo que hace necesaria la estimación econométrica de modelos de gravedad de comercio; una con datos agregados y otra con datos desagregados por tipos de bienes, que permitan controlar distintas variables explicativas, además de las variables de interés.

3. Lineamiento teórico sobre la creación y desviación comercial intrarregional y extrarregional

Los acuerdos comerciales regionales (ACR) son aquéllos que establecen de manera recíproca dos o más países socios, con el objetivo de liberalizar los flujos de comercio e inversión entre ellos, dando apertura a un proceso de integración económica. El objetivo principal de los ACR es generar economías de escala y ventajas comparativas para generar eficiencia económica, a través de la ampliación y facilidades para el mercado de exportación y la reducción de las barreras a los bienes y servicios importados. En el contexto de un ACR se espera que aumente el bienestar general de los residentes de un país, pues los consumidores disfrutan de una mayor diversidad de bienes y servicios a menores precios, y las empresas gozan de diversos insumos que les permite consolidar ventajas comparativas y la oportunidad de introducirse en el mercado de comercio internacional (BID, 2018).

Un tipo de acuerdo comercial regional es la unión aduanera (UA). Este tipo de ACR suprime las barreras arancelarias entre los estados miembros, y establece un arancel externo común entre los mismos frente a terceros países. La finalidad de la armonización de aranceles externos es prevenir una desviación de comercio de bienes procedentes de países no miembros de una UA, a través de un país socio de la UA con un arancel reducido, con destino a un país socio con un arancel elevado, aprovechando así los aranceles no uniformes. En otras palabras, lo que se quiere es que los países miembros de la unión aduanera no compitan deslealmente por la importación de bienes producidos por terceros países. El nivel del arancel común es crítico para determinar el resultado económico de una UA y puede ser relevante en la definición de otras políticas económicas domésticas dado su impacto potencial en los ingresos públicos.

3.1. Un modelo de creación de comercio intrarregional, creación y desviación comercial con países no miembros en el contexto de una unión aduanera

La eliminación bilateral de aranceles generalmente aumenta las importaciones, incrementa el consumo interno y reduce la producción interna. Las ganancias para los consumidores superan la pérdida de ingresos arancelarios y el excedente del productor, lo que lleva a un aumento general de las ganancias de bienestar. Sin embargo, Viner (1950) argumenta que, bajo ciertas condiciones, los acuerdos comerciales regionales pueden generar pérdidas en lugar de ganancias; de esta manera sintetiza los beneficios y las pérdidas de uniones aduaneras en los conceptos de creación y desviación de comercio. En el sentido de Viner, la creación de comercio se produce cuando es más eficiente importar un bien de un socio con acuerdo comercial que producirlo en el país. La desviación del comercio tiene lugar cuando las importaciones procedentes de fuentes eficientes se desplazan a las fuentes ineficientes que se benefician de preferencias arancelarias asociadas con la pertenencia a un acuerdo comercial regional.

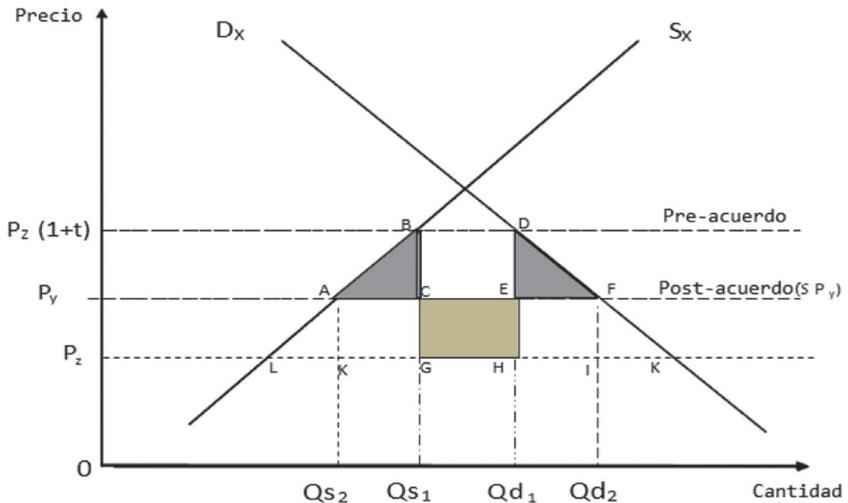
La teoría de la creación y desviación comercial se basa en un análisis de equilibrio parcial del comercio. Viner (1950) argumenta que el efecto neto de la creación de comercio en un acuerdo comercial es positivo si los efectos de creación de comercio dominan los efectos de desviación de comercio. En base a Viner, Johnson (1960) desarrolla un diagrama de equilibrio parcial que explica los efectos económicos de la desviación del comercio y el impacto de la creación de comercio de un ACR y resume sus diversos efectos en los mercados donde se desvía el comercio.

El gráfico 2 permite desarrollar el análisis de creación y desviación comercial en el marco de una unión aduanera, para países miembros, y cómo éstos se relacionan con países no miembros. Además, ilustra los efectos estáticos de bienestar en el contexto del modelo de equilibrio parcial tradicional. El modelo de equilibrio parcial asume la existencia de tres países; un país de origen (X), un país socio (Y) y el resto del mundo (Z). Este esquema se refiere a un análisis de bienes en el país X que inicialmente está protegido por una tarifa.

Antes del acuerdo comercial (preacuerdo), en el punto de origen X se producen $Qs1$ unidades de bienes, mientras que las unidades $Qd1$ son demandadas por el consumidor. Sus importaciones desde el país Y son iguales a la diferencia entre la demanda interna y la oferta

interna a un precio con arancel incluido ($Q_{d1}-Q_{s1}$). Se considera primero el caso donde SP_Y es la curva de oferta del país Y, el cual no es competitivo antes del acuerdo comercial. Una vez que se elimina el arancel en el bien de Y, las importaciones de Y reemplazan las de Z (el resto del mundo). Dado que el precio libre de impuestos del país Y es más bajo que el precio mundial que incluye aranceles, el aumento de la demanda y la producción nacional de X disminuyen. Debido al acuerdo comercial, se producen Q_{s2} unidades de bienes, mientras que las unidades Q_{d2} se demandan al precio del acuerdo comercial en el país X.

Gráfico 2: Representación gráfica de los efectos de creación y desviación comercial en una unión aduanera



Fuente: Elaboración propia.

Las nuevas importaciones son mayores, cantidad $Q_{d2}-Q_{s2}$ (diferencia entre la demanda interna y la oferta interna después del acuerdo comercial en PY). El resultado de la creación de comercio en la ganancia de producción se refleja en el área ABC; y la ganancia de consumo, en el área FED. Los productores nacionales pierden en el área PZPYAB, los ingresos arancelarios caen en BCDE y CEGH, y los efectos en el bienestar general son ambiguos. La creación de comercio lleva a una ganancia en ABC y DEF, pero la desviación del comercio conduce a una pérdida en CEGH, ya que las importaciones de Y reemplazan las importaciones de Z de menor costo. Por lo tanto, en el contexto de una unión aduanera, los efectos positivos sobre el bienestar surgen de las ganancias de eficiencia de la creación del comercio y los efectos

negativos sobre el bienestar surgen de la reasignación de recursos del productor más eficiente al menos eficiente, como resultado de la desviación del comercio.

Otros autores como Bayoumi y Eichengreen (1997) y Frankel (1997) proponen examinar el efecto de los ACR en términos de creación/desviación del comercio intrarregional, de exportaciones hacia países no miembros y de importaciones provenientes de países no miembros, con la finalidad de tener un panorama más claro sobre las ganancias/pérdidas en términos de bienestar tras la suscripción de este tipo de acuerdos. Posteriormente, algunos investigadores como Kandogan (2005), Gauto (2012), Akram y Rashid (2017) y Arrieta (2017) han considerado pertinente investigar la creación/desviación comercial intrarregional y extrarregional por tipos de bienes que se comercian, con la finalidad de tener una mayor precisión en el diseño de la formulación de políticas públicas.

Estos últimos investigadores definen los siguientes términos:

- ♦ Creación de comercio intrarregional: se produce cuando los países miembros de un ACR experimentan un incremento de su tamaño de comercio. La destrucción de comercio se produce en el caso contrario.
- ♦ Creación de exportaciones hacia terceros países: se produce cuando los países miembros de un ACR incrementan el valor de sus exportaciones destinadas a terceros países. La desviación de exportaciones se produce en el caso contrario.
- ♦ Creación de importaciones provenientes de terceros países: se produce cuando los países miembros de un ACR incrementan su nivel de importaciones provenientes de terceros países. La desviación de importaciones se produce en el caso contrario.

3.2. El modelo de gravedad de comercio y los efectos de los ACR

La derivación formal del modelo estructural de gravedad de comercio por el lado de la oferta o de la demanda pueden encontrarse en Anderson y Van Wincoop (2004) y Yotov *et al.* (2016). Este modelo se formaliza a través de la siguiente ecuación:

$$X_{ij} = \frac{Y_i E_j}{Y} \left(\frac{t_{ij}}{\pi_i P_j} \right)^{1-\sigma} \quad (1)$$

Donde: $\pi_i^{1-\sigma} = \sum_j \left(\frac{t_{ij}}{P_j} \right)^{1-\sigma} \frac{E_j}{Y}$ y $P_j^{1-\sigma} = \sum_i \left(\frac{t_{ij}}{\pi_i} \right)^{1-\sigma} \frac{Y_i}{Y}$

La ecuación (1), que representa el modelo estructural de gravedad de comercio donde la variable dependiente corresponde a los flujos comerciales bilaterales, X_{ij} , puede ser descompuesta en dos términos: (i) un término de *tamaño*, $Y_i E_j / Y$ y (ii) un término de costos, $\left(\frac{t_{ij}}{\pi_i P_j} \right)^{1-\sigma}$:

iii. La interpretación intuitiva del término de tamaño, $Y_i E_j / Y$, suponiendo que se da un comercio bilateral sin fricciones entre los socios i y j , es decir, si no hubieran costos comerciales bilaterales, indica que los grandes productores exportarán más a todos los destinos a la vez que los mercados grandes (ricos) importarán más de todas las fuentes; de modo que los flujos comerciales entre los países i y j serán mayores cuanto más similares sean los socios comerciales.

iv. La interpretación del término de costo comercial bilateral, $\left(\frac{t_{ij}}{\pi_i P_j} \right)^{1-\sigma}$ es que captura el total de los efectos de los costos bilaterales en los que incurren los países i y j . El término de costo comercial bilateral consta de tres componentes:

- ♦ Los costos comerciales bilaterales entre los países i y j , t_{ij} , se pueden clasificar entre costos comerciales bilaterales exógenos y endógenos. Los costos exógenos se aproximan por variables relacionadas a la geografía, demografía, y a aspectos culturales e institucionales, entre otras. Los costos comerciales bilaterales endógenos se aproximan mediante variables institucionales, por la política comercial, infraestructura económica, entre otras, que son comunes para los pares de países i y j .
- ♦ P_j es el término de resistencia multilateral interno que representa la facilidad de acceso al mercado del importador j .
- ♦ π_i es el término de resistencia multilateral externo que mide la facilidad de acceso al mercado del exportador i .

Las variables que capturan los efectos de creación/desviación de comercio intrarregional en la unión aduanera, de exportaciones a países no miembros de la unión aduanera y de importaciones provenientes de países del resto del mundo, se capturan a través de variables dicotómicas que indican un periodo anterior y posterior a la suscripción del mencionado ACR. Estas variables dicotómicas se pueden modelar en el modelo estructural de gravedad de comercio, pues están inmersas en el costo comercial bilateral (t_{ij}).

4. Revisión de la literatura empírica

Las evaluaciones empíricas relacionadas al estudio de los efectos de los acuerdos comerciales regionales (ACR) sobre el flujo comercial de los países que los suscriben, se dividen en dos categorías: evaluaciones ex ante y evaluaciones ex post. Las evaluaciones ex ante se basan generalmente en modelos computables de equilibrio general (MCEG) y se usan para predecir los efectos de un acuerdo comercial regional antes de que entre en vigencia. Específicamente, lo que evalúan es cómo un ACR afecta la asignación de recursos y el bienestar; para ello estiman diferentes parámetros basados en información anterior a la formación del ACR. Por su parte, los análisis ex post utilizan datos disponibles de antes y después de la formación de un ACR. Estos estudios se concentran en evaluar el efecto de los acuerdos comerciales regionales en los flujos comerciales de los países miembros y no miembros que lo suscriben (MacPhee y Sattyanuwat, 2014).

A continuación, se describen los principales hallazgos de algunos trabajos de investigación relativamente actuales al respecto de los estudios con análisis ex post.

Estimación de la creación y desviación de comercio con datos agregados.

Existen varios estudios ex post sobre la estimación de los efectos de creación/desviación comercial intrarregional, de exportaciones hacia terceros países y de importaciones provenientes de países no miembros a un ACR, que han usados datos agregados del flujo comercial bilateral en sus análisis. Estos estudios que a continuación se presentan se caracterizan por estimar tales efectos de forma simultánea para varios acuerdos comerciales al mismo tiempo.

Carrere (2006) analiza el efecto de ocho acuerdos comerciales regionales ex post sobre el flujo comercial. Encuentra que la suscripción de la mayoría de los ACR dio lugar a un aumento del comercio intrarregional. Asimismo, encuentra que los países miembros de los ACR disminuyeron sus importaciones provenientes del resto del mundo, así como también redujeron sus exportaciones hacia países no miembros. Coulibaly (2009) analiza el efecto de 22 acuerdos comerciales regionales sobre el flujo comercial de los países en vías de desarrollo de los diferentes continentes, encontrando que los acuerdos comerciales, a excepción de cinco, tienen un impacto positivo en las exportaciones intrarregionales de sus miembros; demostrando la existencia de un proceso de creación de comercio⁴. MacPhee y Sattayanuwat (2014) estudian el efecto de doce acuerdos regionales de comercio sobre los flujos comerciales intrarregionales y extrarregionales de los países en vías de desarrollo, encontrando que ocho de doce acuerdos comerciales regionales dan lugar a la creación de comercio intrarregional. También muestran que, en siete de los doce ACR, los países miembros de los mismos tienden a reducir sus importaciones provenientes de países del resto del mundo. Por último, sus resultados señalan que no se tiene evidencia estadísticamente significativa al respecto de un proceso de creación/desviación comercial hacia países no miembros del ACR.

Por su parte, Magee (2008) analiza el efecto general de los acuerdos regionales de comercio sobre el flujo comercial en términos de creación y desviación de comercio, a la vez que calcula los efectos de creación y desviación comercial en términos de duración de efectos anticipatorios y posteriores a la puesta en marcha de los ACR. Entre sus hallazgos menciona que los ACR tienen un efecto anticipador sobre los flujos comerciales intrarregionales⁵. Asimismo, después de la suscripción del ACR y en el largo plazo,⁶ su efecto sigue influenciando positivamente el flujo comercial intrarregional. Con ello demuestra que los ACR dan lugar a procesos de creación de comercio algunos años antes y después de su puesta en marcha.

Estimación de la creación y desviación de comercio con datos desagregados

Algunos investigadores estudiaron los efectos simultáneos de la creación y desviación comercial tras la suscripción de varios ACR, considerando bienes diferenciados en grupos o

4 Es oportuno indicar que ellos encuentran que la suscripción de los acuerdos comerciales regionales de la CAN y el MERCOSUR dieron lugar a un proceso de creación de comercio intrarregional.

5 Hay un aumento significativo del comercio entre los miembros en los cuatro años anteriores al inicio del ACR.

6 Magee señala que, once años después de la suscripción del ACR, el flujo comercial bilateral sigue influenciado positivamente.

cadenas productivas. Kandogan (2005) examina la creación y desviación de comercio de los principales acuerdos comerciales regionales europeos, considerando cinco tipos de bienes. Este investigador halla que la creación de comercio intrarregional y desviación de comercio con países no miembros es mayor en los socios comerciales más pequeños y nuevos que se integran a un ACR. Por último, señala que se genera un proceso de creación de comercio intrarregional en los “bienes intensivos en recursos naturales” y “bienes intensivos en mano de obra”; también indica que se dio creación de comercio intrarregional en los “bienes tecnológicos intensivos en capital humano y físico” tras la suscripción de los acuerdos comerciales regionales de la UE y el ECCU, principalmente.

Akram y Rashid (2017) analizan si las extensiones cuarta y quinta del Tratado de la Unión Europea causan creación o desviación de comercio para este bloque de países, considerando nueve categorías de bienes. Encuentran que, en lo referente a las exportaciones, la cuarta extensión dio lugar a un proceso de creación de exportaciones intrarregionales, pero también a una desviación de exportaciones hacia países no miembros;⁷ mientras que la quinta extensión dio lugar a un proceso de creación de exportación intrarregional y extrarregional⁸. Asimismo, en lo referente a las importaciones, ambas extensiones dieron lugar a un proceso de desviación de importaciones de bienes provenientes del resto del mundo⁹. Por otra parte, señalan que con la cuarta extensión las importaciones dentro de la UE aumentaron a costa de disminuir las importaciones del resto del mundo en todos los bienes, excepto por el grupo de bienes “minerales combustibles, lubricantes y material relacionado” y “maquinaria y equipos de transporte”¹⁰.

Siguiendo la misma línea de investigación sobre los efectos de creación y desviación comercial, otros investigadores consideran la importancia de observar tales efectos según tipos

7 Akram y Rashid, indican que después de la cuarta extensión de la UE, los países miembros desvían sus exportaciones de los países no miembros hacia los países miembros. Sin embargo, este desvío de países no miembros hacia países miembros es menor que el aumento en sus exportaciones hacia países miembros.

8 Los autores señalan que, después de la quinta extensión de la UE, las exportaciones de los países de la UE aumentaron tanto a países miembros como no miembros

9 Los autores revelan que después de las dos extensiones de la UE, los países miembros han disminuido sus importaciones de países no miembros y han aumentado sus importaciones de los países miembros. Esto implica que el comercio intracomunitario se fortaleció después de las mencionadas extensiones de la UE, mientras que el comercio con el resto del mundo se debilitó, dando lugar a desviación de importaciones de países no miembros, aunque, en términos netos, la disminución de las importaciones de los países no miembros es inferior al aumento de las importaciones entre países miembros, mostrando una ganancia para el excedente del consumidor.

10 La evidencia del impacto de la desviación de comercio, excepto para los dos grupos de bienes intermedios, está señalando que los países miembros de la UE se están volviendo autosuficientes para satisfacer sus necesidades internas, al menos en lo que respecta a siete grupos de bienes.

de bienes, como ser Gauto (2012). Este autor analiza la creación y desviación de comercio en los flujos de importación de Paraguay tras la suscripción del acuerdo del MERCOSUR, considerando nueve categorías de bienes. Con dicha investigación muestra que Paraguay, tras la suscripción del acuerdo del MERCOSUR, aumentó el promedio de sus importaciones regionales, principalmente en los bienes de “bebidas y tabacos” y “aceites, grasas animales y vegetales”; lo cual es evidencia de creación de comercio. Por otra parte, no encuentra evidencia empírica estadísticamente significativa de creación/desviación de comercio con los países no miembros del acuerdo del MERCOSUR.

El último trabajo de investigación a citar es el de Arrieta (2017), quien analiza los efectos de la creación y desviación de comercio producidos por el Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos, considerando bienes diferenciados, haciendo notar que los bienes de consumo son los que mayor nivel de creación comercial intrabloque y extrabloque registran tras la suscripción del TLC, y que los bienes referentes a materias primas y productos intermedios fueron los de mayor creación de exportaciones. Sin embargo, no encuentra evidencia estadísticamente significativa que indique la presencia de desviación de exportaciones hacia los países del resto del mundo o desviación de importaciones provenientes de terceros países.

5. Metodología

5.1. Método de estimación: Poisson Pseudo Maximun Likelihood (PPML)

El modelo estructural de gravedad de comercio a través del método de estimación denominado “*Poisson Pseudo Maximun Likelihood (PPML)*” ha sido desarrollado por Santos y Tenreyro (2006, 2010, 2011). Este método es ampliamente difundido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)¹¹ a través de la publicación de Yotov *et al.* (2016) y Larch *et al.* (2017).

Los ejercicios de simulación realizados por Santos y Tenreyro (2006) sugieren que los coeficientes de regresión y los errores estándar estimados mediante PPML son más consistentes y eficientes que los estimados por métodos tradicionales, como mínimos

¹¹ *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, organización que está compuesta en la actualidad por 195 miembros.

cuadrados ordinarios (MCO), mínimos cuadrados ordinarios no lineales (NLS), gama pseudo maximun likelihood (GPML), una versión truncada del estimador de MCO y el método Tobit. Ello se debe a que PPML¹² tiene propiedades econométricas intrínsecas que capturan algunas características fundamentales del flujo comercial bilateral.

Para comenzar a describir las propiedades econométricas del método de estimación PPML es oportuno plantear el modelo estructural de gravedad de comercio, referido en la ecuación (1), en términos de un modelo de elasticidad constante, el cual es asemejado econométricamente por la siguiente especificación:

$$E(Z_{ijt} | x_{ijt}) = \mu(x_{ijt}, \beta) = \exp(x_{ijt}, \beta) = \exp \left[\ln \beta_0 + \beta_1 \frac{\ln E_{j,t}}{\ln Y_i} + \beta_2 \frac{\ln Y_{jt}}{\ln Y_j} + \beta_3 (1-\sigma) \ln t_{ijt} - \beta_4 (1-\sigma) \ln P_{j,t} - \beta_5 (1-\sigma) \ln \pi_{i,t} + \varepsilon_{ijt} \right] \quad (2)$$

La ecuación (2) señala que la función $\exp(x_{ijt}, \beta)$ es interpretada como la esperanza condicional de Z_{ijt} dado X_{ijt} , lo cual se denota por $E(Z_{ijt} | x_{ijt})$. Nótese en primer lugar que ésta es una versión multiplicativa del modelo estructural de gravedad de comercio, porque la relación $Z_{ijt} = \exp(x_{ijt}, \beta)$ se mantiene en promedio, para cada par “i”, “j” en el tiempo “t”. A cada par de países en el tiempo “t” se le asocia un término de error con cada observación, que se define como $\varepsilon_{ijt} = Z_{ijt} - E(Z_{ijt} | x_{ijt})$.

Una de las propiedades del método de estimación PPML es que permite que la variable flujo comercial de los pares de países i y j en el tiempo t tome valores de cero “0”¹³, es decir, $Z_{ijt} \geq 0$. Esto se debe a que estima el modelo de gravedad de forma multiplicativa, otorgando igual ponderación a todas las observaciones, debido a que se supone que todas las observaciones tienen la misma información importante sobre los parámetros de interés (Santos y Tenreyro, 2006, 2010, 2011). Los ceros del comercio deben ser analizados

12 Tenreyro (2019), en su web personal patrocinada por London School of Economics (LSE), indica que el estimador PPML es un estimador de mínimos cuadrados no lineal ponderado. Señala que, con los pesos propuestos, las condiciones de primer orden para este estimador son idénticas a la regresión de probabilidad pseudo-maxima de Poisson. Por lo tanto, el hecho de que se recomiende el uso de un estimador de datos de conteo, como es PPML para el caso de la estimación del modelo estructural de gravedad de comercio, es solo una coincidencia afortunada.

13 Los estimadores MCO cuya variable dependiente es el logaritmo natural de flujo comercial omite la información de los ceros del comercio internacional, debido a que no existen logaritmos naturales de cero. Éstos pasan a ser valores perdidos en las estimaciones econométricas. Por otra parte, los estimadores MCO cuya variable dependiente es el logaritmo natural del flujo comercial bilateral al que previamente se sumó uno, tratan de incorporar los ceros del comercio internacional, con el inconveniente de que este valor es arbitrario, y conduce a estimaciones sesgadas, como han demostrado Santos y Tenreyro (2006).

cuidadosamente, pues esta información se debe principalmente a factores inherentes a los costos comerciales bilaterales.

Otra propiedad del método PPML es que permite mitigar los problemas de heterocedasticidad¹⁴ que son inseparables de los datos del flujo comercial bilateral, permitiendo conseguir coeficientes de regresión consistentes y errores estándar eficientes. Esto se da porque PPML es óptimo cuando la varianza condicional es proporcional a la media condicional, es decir, $Var(Z_{ij,t} | x_{ij,t}) = E(Z_{ij,t} | x_{ij,t}) = \mu(x_{ij,t}\beta)$ (Santos y Teneyro, 2006, 2010, 2011)¹⁵.

La tercera propiedad al respecto del método PPML es que no requiere que los datos del flujo comercial bilateral sigan una distribución de probabilidad de Poisson, dado que es un estimador de probabilidad pseudo-máxima y no un estimador de máxima probabilidad. De hecho, todo lo que se necesita para que el estimador sea consistente es que la media condicional de la variable dependiente esté correctamente especificada, y ello se testea a través de la prueba Reset de Ramsey.

Una última propiedad del método de estimación PPML es que permite la inclusión de variables explicativas continuas y dicotómicas. A las variables explicativas continuas se le puede sacar el logaritmo natural, y su interpretación es similar a la que se realiza con coeficientes obtenidos mediante MCO. Por su parte, las variables dicotómicas, antes de su interpretación, necesitan una transformación del tipo: $\hat{\beta} = (e^{\beta} - 1) * 100$, lo cual indica el efecto de la variable dicotómica en términos de porcentajes en una escala de 0 a 100.

5.2. La mitigación de los problemas de endogeneidad en el modelo estructural de gravedad de comercio

La primera fuente de endogeneidad en el modelo estructural de gravedad de comercio se da por la relación de causalidad reversa entre la variable dependiente, flujo comercial bilateral, y la variable explicativa dicotómica referente a si los pares de países *i* y *j* han suscrito un

¹⁴ El problema de la heterocedasticidad se agrava cuando se saca logaritmo natural al flujo comercial bilateral, debido a que el valor esperado del logaritmo natural de una variable aleatoria depende de los momentos de orden superior de su distribución; por lo tanto, si los errores estándar son heterocedásticos, los errores transformados se correlacionan con las variables explicativas, conduciendo a problemas de endogeneidad por errores de medición de las variables.

¹⁵ Más información puede encontrarse en <http://personal.lse.ac.uk/teneyro/lgw.html>.

acuerdo comercial regional en el periodo t . Se suele argumentar que los pares de países i y j tienden a suscribir un acuerdo comercial regional cuando los mismos gozan de un alto flujo comercial ex ante, debido a sus fuertes lazos culturales e históricos, lo cual reduce sus costes comerciales relacionados a transporte y comunicación (Magee, 2008; Carrere, 2006; McPhee y Sattayanuwat, 2014). Esta presunción es conocida como la hipótesis del “socio comercial natural” (Krugman, 1993). De modo que no queda esclarecida la cuestión de si es la suscripción de un acuerdo comercial regional lo que da lugar a un mayor flujo comercial bilateral o es que la suscripción del acuerdo comercial regional es una respuesta natural al mayor flujo comercial ex ante.

Para mitigar el problema de endogeneidad, se incluyen en las estimaciones algunas variables explicativas que reflejen los lazos culturales e históricos de los pares de países. Algunas de estas variables son: contigüidad, lenguaje común, colonizador común, moneda común, relación actual de colonia y religión común. También se introduce la distancia bilateral. Sin embargo, es probable que estas variables explicativas invariantes en el tiempo no capturen muchos otros vínculos inobservables que dan lugar a un mayor volumen de comercio entre las naciones y que posteriormente se traducen en la suscripción de acuerdos comerciales regionales.

Para capturar la totalidad de las características inobservables invariantes en el tiempo de los pares de países que afectan a los flujos comerciales, también se incluyen variables dicotómicas de efectos fijos en el tiempo para cada par de países. Estos efectos fijos de pares de países capturan el impacto en el flujo comercial de cualquier factor fijo que sea específico para el par de países (Yotov *et al.*, 2016). La inclusión de los mencionados efectos fijos absorberá el efecto de las variables dicotómicas invariantes en el tiempo consideradas en una primera instancia.

La segunda fuente de endogeneidad en la estimación del modelo estructural de gravedad de comercio se da por la omisión de los términos de resistencia multilateral externos e internos, que miden la facilidad de acceso a los mercados de los países i y j . Tal situación es considerada, como el “error para medalla de oro” (Baldwin y Taglioni, 2006). Para mitigar esta segunda fuente de endogeneidad, se calculan dos indicadores próximos denominados índices de lejanía por el lado exportador y por el lado importador. Estos índices se calculan siguiendo la metodología de Baier y Bergstrand (2002, 2009).

Algunos investigadores, como Yotov *et al.* (2016), consideran que los índices de lejanía por el lado exportador e importador son un pobre referente de lo que en realidad significan los términos de resistencia multilateral externa e interna, por lo que sugieren calcular las variables denominadas efectos fijos de tiempo exportador y efectos fijos de tiempo importador. Estos efectos fijos, por una parte, controlan las perturbaciones (*shocks*) específicas de tiempo en los flujos comerciales bilaterales de los países i y j . Controlar estos *shocks* mejora la precisión de las estimaciones, pues los efectos fijos de tiempo-exportador y efectos fijos de tiempo-importador absorben la información estadística de otras variables explicativas variantes en el tiempo.

Por último, cuando se estima el modelo estructural de gravedad de comercio con datos de flujo comercial desagregados por “ k ” bienes, se usan los denominados “efectos fijos de tiempo-producto-exportador” y “efectos fijos de tiempo-producto-importador”, con la finalidad de mitigar los problemas de endogeneidad por omisión de variables explicativas (Yotov, *et al.* 2016).

5.3. Variable dependiente, variables explicativas de interés y de control y fuentes de información

Variable dependiente

La variable dependiente es el flujo comercial entre los países exportadores i y los países importadores j (83¹⁶ países *vis a vis*) durante el periodo 1967-2016, desagregada por las cadenas productivas de alimentos y agricultura, eléctricos, electrónicos, energía, hierro y acero, madera y papel, maquinaria, metales no ferrosos, químicos, vehículos, textiles y no especificados¹⁷. La fuente de información es la base de datos CHELEM del Centre D'Études Propectives et Informations Internationales (CEPII¹⁸).

¹⁶ Véase la lista de países incluidos en el análisis econométrico presentado en el cuadro 5 de los anexos.

¹⁷ Más detalles sobre qué bienes específicos son producidos en cada cadena productiva pueden encontrarse en: http://www.cepii.fr/DATA_DOWNLOAD/chelem/11chains-en.pdf

¹⁸ http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele.asp descargar la base de datos denominada CHELEM.

Variables explicativas de interés

Para capturar los efectos de creación y desviación comercial, se considera que el punto de corte está en el año 1992, y no en el año 1995, que es el año oficial de la puesta en marcha del mencionado ACR. Esto siguiendo la sugerencia de Magge (2008), quien revela que, ante el anuncio de la conformación de un ACR, las empresas de los diferentes países miembros anticipan y comienzan a estrechar sus relaciones comerciales entre dos y cuatro años previos a la suscripción efectiva del acuerdo comercial. Por tanto, las comparaciones se realizan entre el periodo 1967 a 1991 y el periodo 1992 a 2017¹⁹. En ese sentido, se han construido tres variables dicotómicas, siguiendo la metodología de Carrere (2006), McPhee y Sattayunuwat (2012), Yang y Martínez-Zarzoso (2013) y Arrieta (2017):

- La primera variable dicotómica captura la creación/desviación de comercio intrarregional entre los países miembros de la unión aduanera de la CAN ($CAN_{ij,t}$).
- La segunda variable captura la creación/desviación de exportaciones hacia países no miembros de la unión aduanera de la CAN ($CAN_{EXPij,t}$).
- La tercera variable dicotómica captura la creación/desviación de las importaciones procedentes de los países no miembros de la unión aduanera de la CAN ($CAN_{IMPij,t}$).

Bajo la misma metodología, se crean variables dicotómicas para el caso de doce cadenas productivas de bienes. Esto con la finalidad de identificar en cuáles bienes, específicamente, se han producido efectos de creación/desviación de comercio intrarregional y extrarregional.

Variables explicativas de control

En el cuadro 1 se describen las variables explicativas de control consideradas para las estimaciones del modelo estructural de gravedad de comercio.

¹⁹ Entiéndase, entre el periodo 1967-1991 hay 24 años de diferencia y entre el periodo 1992-2017 hay 25 años de diferencia. Por lo tanto, los periodos analizados son equiparables en cuestión de tiempo.

Cuadro 1
Variables, indicadores y fuentes de información

Variable	Indicador	Fuente	Sugerido por
Tamaño de la economía por el lado exportador e importador	Logaritmo natural del PIB a precios actuales por el lado exportador (miles de dólares) ($\ln(PIB_{ij})$)	"World Development Indicators" del Banco Mundial ²⁰ . Disponible desde 1967-2019.	La literatura de estimación de los modelos estructurales de gravedad de comercio
	Logaritmo natural del PIB a precios actuales por el lado importador (miles de dólares) ($\ln(PIB_{ji})$)		
	Logaritmo natural de la población por el lado exportador ($\ln(pop_{ij})$) y por el lado importador ($\ln(pop_{ji})$)		
	Logaritmo natural del PIB <i>per cápita</i> por el lado exportador ($\ln PIBpc_{ij}$) e importador ($\ln PIBpc_{ji}$)		
Costos comerciales bilaterales	Lenguaje común ($comleng_{ij}$), contigüidad ($contig_{ij}$), relación colonial actual ($curcol_{ij}$), distancia bilateral ponderada por población ($distw_{ij}$), comercio entre colonias ($colony_{ij}$) e índice de religión común ($comrelig_{ij}$)	Disponible en las bases de datos denominadas "dist_cepil", "geo_cepil" y "gravdata" de CEPII ²¹	Carrere (2006), Magee (2008), Gauto (2012), Akram y Rashid (2017)
	Pares de países con ACR ($rt_{ij,t}$), pares de países miembros de unión aduanera ($cu_{ij,t}$), pares de países miembros de un acuerdo de libre comercio ($fta_{ij,t}$), pares miembros de un área de integración económica ($eia_{ij,t}$) y pares de países con un acuerdo de alcance parcial ($ps_{ij,t}$).		Magee (2008), Yotov <i>et al.</i> (2016), McPhee y Sattayanuwat (2012).
	Mediterraneidad por el lado exportador ($landlocked_j$) e importador ($landlocked_i$)	Construidas siguiendo la información de https://es.wikipedia.org/wiki/Estado_sin_litoral	Carrere (2006)
	Costos comerciales bilaterales inobservables aproximados por variables dicotómicas invariantes en el tiempo denominadas "efectos fijos de pares de países asimétricos (ϕ_{ij})".	Se calculan automáticamente en el software Stata v.14 a través del programa <code>ppmlhdfc</code> .	Carrere (2006), Arrieta (2017), Yang y Martínez-Zarzoso (2013), Magee (2008), McPhee y Sattayanuwat (2012), Yotov <i>et al.</i> (2016)

20 <https://data.worldbank.org/indicator?tab=all>

21 Las bases de datos mencionadas pueden ser descargadas de la página web oficial de CEPII: http://www.cepil.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele.asp

Variable	Indicador	Fuente	Sugerido por
Términos de resistencia multilateral por el lado exportador e importador	Índice de lejanía por el lado exportador: $\ln \left(ILE_{it} = \frac{distw_{ij}}{\sum_t PIB_j / PIB_w} \right)$ y por el lado importador: $\ln \left(ILL_{jt} = \frac{distw_{ij}}{\sum_t PIB_i / PIB_w} \right)$	Construcción en base a las fuentes citadas	Baier y Bergstrand (2002, 2009)
	Efectos fijos de tiempo-exportador (α_{it}) y efectos fijos de tiempo-importador (α_{jt})	Se calculan automáticamente en el software Stata v.14 a través del programa ppmlhdfe.	Correia, Guimáraes y Zylkin (2019a, 2019b), Magee (2008), Arrieta (2017), Yotov., et al. (2016)
	Efectos fijos de tiempo-producto-exportador (α_{it}^k) y "efectos fijos de tiempo-producto-importador (α_{jt}^k)" ²² .		

Fuente: Elaboración propia.

El conjunto de variables dicotómicas invariantes en el tiempo que aproximan los costos comerciales bilaterales a los que nos referimos anteriormente son agrupadas en una matriz que tiene el siguiente denominativo: " W_{ij} ".

Las diferentes variables descritas en el cuadro 1 están disponibles para el periodo de tiempo 1967-2017. Al respecto del tiempo, es oportuno señalar que se consideraron los periodos de tiempo de tres años en tres años, siguiendo lo señalado por Yotov *et al.* (2016), pues la política comercial tiene efectos de largo plazo.

5.4. Propuesta de estimación

En la ecuación (2) se presenta la especificación del modelo estructural de gravedad de comercio con datos agregados del flujo comercial. Este modelo se estima en tres instancias no secuenciales entre sí. Ello ayuda a vislumbrar cómo el problema de endogeneidad que exacerba el valor de los coeficientes de regresión de la suscripción del acuerdo comercial regional, reduce su valor cuando se consideran diferentes tipos de efectos fijos.

En una primera oportunidad se estima el modelo sin considerar los efectos fijos de pares de países, los efectos fijos de tiempo-exportador y los efectos fijos de tiempo-importador, pero considerando variables dicotómicas invariantes en el tiempo para aproximarse a los costos comerciales bilaterales; además, se consideran los índices de lejanía por el lado exportador e

²² La variable dicotómica "Efectos fijos tiempo-producto-exportador" se calcula como la interacción entre cada exportador *i* por cada tipo de producto *k* y por cada periodo de tiempo *t*. De igual forma, la variable dicotómica "Efecto fijo de tiempo-producto-importador" se calcula como la interacción entre cada país importador *j* por cada tipo de producto *k* y por cada periodo de tiempo *t*.

importador para aproximarse a los términos de resistencia multilateral por el lado exportador e importador.

$$E(M_{ij,t} | x_{ij,t}) = \exp[\beta_0 + \beta_1 \ln(PIB_{i,t}) + \beta_2 \ln(PIB_{j,t}) + \beta_3 \ln(ILE_{i,t}) + \beta_4 \ln(ILI_{j,t}) + \beta_5 CAN_{ij,t} + \beta_6 CAN_{IMPij,t} + \beta_7 CAN_{EXPij,t} + \beta_n W_{ij} + \varphi_{ij} + \alpha_{it} + \alpha_{jt} + \varepsilon_{ij,t}] \quad (3)$$

Donde:

i : Exportador

j : Importador

t : Período de tiempo

$M_{ij,t}$: Flujo comercial de las exportaciones del país i al país j en el período t .

$CAN_{ij,t}$: Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando los pares de países i y j pertenecen a la unión aduanera de la Comunidad Andina de Naciones en el intervalo de tiempo 1992-2016. Se otorga el valor de 0 en otros casos.

$CAN_{IMPij,t}$: Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el país exportador “ i ” no es miembro de la unión aduanera de la CAN, del cual el país importador “ j ” sí es miembro en el intervalo de tiempo 1992-2016. Se otorga el valor de 0 en casos contrarios.

$CAN_{EXPij,t}$: Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el país exportador “ i ” es miembro de la unión aduanera de la CAN, del cual el país importador “ j ” no es miembro en el intervalo de tiempo 1992-2016. Se concede el valor de 0 en casos contrarios.

W_{ij} : Matriz que engloba la información de las variables dicotómicas invariantes en el tiempo y variables invariantes en el tiempo durante 1967-2016 que ya han sido definidas anteriormente.

φ_{ij} : Efectos fijos de pares de países asimétricos

α_{it} : Efectos fijos de tiempo-importador

α_{jt} : Efectos fijos de tiempo-exportador

$\varepsilon_{ij,t}$: Error idiosincrático de las exportaciones del país i al país importador j en el período t .

En una segunda estimación se incorporan los efectos fijos de pares de países, con la finalidad de controlar problemas de endogeneidad, debido a la causalidad reversa entre el flujo comercial bilateral y la suscripción de acuerdos comerciales regionales. En este segundo

paso, al introducir los efectos fijos de pares de países, las variables dicotómicas invariantes en el tiempo que explicitan los costos comerciales bilaterales son absorbidas por los mencionados efectos fijos.

En la tercera estimación se incorporan los efectos fijos de tiempo-exportador y los efectos fijos de tiempo-importador, con la finalidad de ganar mayor precisión y consistencia en los estimadores. La incorporación de los efectos fijos de tiempo exportador y efectos fijos de tiempo importador absorben el efecto de las variables explicativas variantes en el tiempo, pero además capturan otras variables inobservables, tales como la calidad institucional, la calidad logística, la calidad de infraestructura, la política comercial arancelaria y el tipo de cambio, entre otras.

Es importante aclarar que la tercera estimación, que controla todos los efectos fijos, se estima en tres partes. En una primera estimación se controlan efectos fijos de pares de países. De esta estimación interesa conocer el valor del coeficiente de regresión asociado a la variable $CAN_{ij,t}$. En la segunda estimación se controlan los efectos fijos de pares de países y los efectos fijos de tiempo-importador; importa conocer el valor del coeficiente de regresión asociado a la variable $CAN_{EXPij,t}$. Y en la tercera estimación se controlan los efectos fijos de pares de países y los efectos fijos de tiempo-exportador, y no interesa conocer el valor del coeficiente de regresión asociado a la variable $CAN_{IMPij,t}$. La razón por la que se procede de esta forma se debe a problemas de singularidad en las matrices de regresión PPML.

Siguiendo la ya descrita propuesta de estimación con datos agregados, se replica la estimación del modelo estructural de gravedad de comercio con datos desagregados del flujo comercial bilateral según cadenas productivas de bienes. Con la distinción de que se agregan efectos fijos de tiempo-producto-exportador y tiempo-producto-importador.

6. Resultados

Estimaciones con datos agregados

En el cuadro 2 se presentan los resultados del modelo estructural de gravedad de comercio con datos agregados referentes a las variables explicativas de interés. Por otro lado, en el cuadro 7 de los anexos se encuentran los resultados complementarios referentes a las variables

explicativas de control. En éstos se pueden observar los coeficientes de regresión estimados mediante PPML, así como sus respectivos errores estándar calculados por clústeres de pares de países y p-valores.

También se reportan los p-valores de la prueba RESET de Ramsey de cada regresión ejecutada, encontrando que los modelos estimados que controlan diferentes efectos fijos están correctamente especificados; no ocurre lo mismo con las estimaciones (1) y (2), que no controlan efectos fijos de tiempo-exportador y tiempo-importador.

En el cuadro 3 se presentan los efectos marginales y los respectivos p-valores de las variables dicotómicas, los mismos que son calculados a partir de los valores del cuadro 2.

A continuación, se detallan los resultados asociados a las variables explicativas de interés, a partir de las salidas de regresión (3) – (5) del cuadro 3 de efectos marginales. Se encuentra que:

- ♦ El coeficiente de regresión asociado a $CAN_{ij,t}$ presenta signo positivo y es estadísticamente significativo al 5%, sugiriendo que el comercio intrarregional de los países miembros de la unión aduanera de la CAN durante el periodo 1992-2017, aumentó, en promedio, en un 49.93%, en comparación con el periodo anterior a la suscripción del mencionado ACR (1967-1991); de esta manera se insinúa la presencia de un proceso de creación de comercio intrarregional.
- ♦ El coeficiente de regresión asociado a $CAN_{EXPij,t}$, no es estadísticamente significativo, lo que significa que, en promedio, el valor de las exportaciones de los países miembros de la unión aduanera de la CAN se mantuvo relativamente constante entre el periodo post suscripción del mencionado ACR en comparación con el periodo previo.

Cuadro 2
Resultados de la estimación del modelo estructural de
gravedad de comercio con datos agregados

Variable	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Comercio intrarregional de los países andinos (CAN)	-0.283 (0.181)	0.691*** (0.137)	0.405** (0.176)	0.460** (0.195)	0.544*** (0.172)
Exportaciones de los países CAN hacia países no miembros (CAN_EXP)	-0.485*** (0.118)	0.180 (0.130)		0.0747 (0.128)	
Importaciones de los países CAN de origen de países no miembros (CAN_IMP)	-0.439*** (0.0888)	0.247* (0.135)			0.148** (0.0709)
Países que suscribieron algún ACR en el tiempo t (Rta)	-0.187** (0.0919)	-0.0341 (0.0383)	0.0300** (0.0139)	0.0226 (0.0240)	-0.00266 (0.0267)
Países que suscribieron una unión aduanera en el tiempo t (Cu)	0.241*** (0.0911)	0.0168 (0.0447)	-0.00745 (0.0143)	-0.000424 (0.0289)	0.00141 (0.0303)
Países que suscribieron un área de libre comercio en el tiempo t (Fta)	0.227*** (0.0765)	0.0338 (0.0365)	-0.0165 (0.0104)	-0.00903 (0.0197)	0.0186 (0.0230)
Países que suscribieron una integración económica en el tiempo t (Eia)	0.120** (0.0581)	-0.0179 (0.0296)	-0.0239** (0.0104)	-0.0233 (0.0213)	-0.0175 (0.0210)
Países que suscribieron un acuerdo comercial parcial en el tiempo t (Ps)	0.184* (0.106)	-0.0241 (0.0509)	-0.0257 (0.0172)	-0.0148 (0.0305)	-0.0582 (0.0356)
Tamaño de la economía lado exportador (ln_PIB_pa_o_)	0.781*** (0.107)	0.661* (0.588)	1.077** (0.527)	0.870* (0.481)	0.855* (0.549)
Tamaño de la economía lado importador (ln_PIB_pa_d_)	0.800*** (0.104)	-0.256 (0.210)	0.0530 (0.0941)	0.0730 (0.178)	-0.188* (0.109)
Población lado exportador (ln_pop_o)	0.00122 (0.108)	0.00506 (0.0453)	0.00162 (0.0188)	-0.0266 (0.0362)	0.0661** (0.0333)
Población lado importador (ln_pop_d)	-0.0345 (0.0947)	-0.0326 (0.0396)	-0.00350 (0.0165)	-0.0300 (0.0366)	-0.0257 (0.0273)
PIB per cápita lado exportador (ln_pib_pc_o)	0.0801 (0.111)	-0.746 (0.626)	-1.213** (0.572)	-0.992* (0.518)	-0.952 (0.589)
PIB per cápita lado importador (ln_pib_pc_d)	0.125 (0.0852)	0.361 (0.249)	-0.0445 (0.107)	-0.0469 (0.201)	0.265** (0.134)
Constante	-49.77*** (2.534)	2.176 (11.71)	-9.695 (9.227)	-6.444 (8.845)	-2.623 (9.704)

Variable	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Efectos fijos de pares de países asimétricos	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos dicotómicos temporales	Sí	Sí	No	No	No
Efectos fijos de tiempo-exportador	No	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos de tiempo-importador	No	No	Sí	Sí	No
Observations	119,260	119,224	119,208	119,224	119,208
P-Valor Test de Ramsey	0.0312	0.001	0.4046	0.1926	0.7666

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones en Stata v.14.

Nota. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 — P-valores. Errores estándar por clúster en paréntesis ()

- ♦ El coeficiente de regresión asociado a $CAN_{IMPij,t}$, presenta signo positivo y es estadísticamente significativo. Esto quiere decir que los países miembros de la unión aduanera de la CAN aumentaron, en promedio, en 15.95%, su valor de importaciones provenientes de países no miembros durante el periodo 1992-2017, en comparación con el periodo previo (1967-1991), lo cual indica que, en promedio, los países miembros de la unión aduanera experimentaron un proceso de creación de importaciones procedentes de terceros países.

La evidencia empírica estadísticamente significativa hallada al respecto de la creación de comercio intrarregional y creación de importaciones provenientes de países no miembros de la CAN, sugiere que la suscripción de la unión aduanera de la CAN sirvió de trampolín para acceder a un mayor flujo comercial internacional para los países miembros de este ACR.

Cuadro 3
Efectos marginales de la estimación del modelo estructural
de gravedad de comercio con datos agregados

Variable	Flujo comercial bilateral (efectos marginales)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Comercio intrarregional de los países andinos (CAN)	-24.65	99.57***	49.93**	58.41**	72.29***
Exportaciones de los países CAN hacia países no miembros (CAN_EXP)	-38.43***	19.72		7.76	
Importaciones de los países CAN de origen de países no miembros (CAN_IMP)	-35.53***	28.02*			15.95**
Países que suscribieron algún ACR en el tiempo t (Rta)	-17.06**	-3.35	3.05**	2.29	-0.27
Países que suscribieron una unión aduanera en el tiempo t (Cu)	27.25***	1.69	-0.74	-0.04	0.14
Países que suscribieron un área de libre comercio en el tiempo t (Fta)	25.48***	3.44	-1.64	-0.90	1.88
Países que suscribieron una integración económica en el tiempo t (Eia)	12.75**	-1.77	-2.36**	-2.30	-1.73
Países que suscribieron un acuerdo comercial parcial en el tiempo t (Ps)	20.20*	-2.38	-2.54	-1.47	-5.65

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones en Stata v.14.

Nota.- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1—P-valores.

Entre otros resultados interesantes, se tiene que, los pares de países que suscriben algún ACR, en promedio, presentan un 3.05% de mayor flujo comercial entre sus miembros, en comparación a los pares de países que no tienen un acuerdo comercial regional. Asimismo, se demuestra que los países que suscriben un ACR de tipo “Integración económica” tienen, en promedio, un 2.36% de menor valor de comercio entre sus miembros, en comparación a los pares de países que no suscriben este tipo de ACR. Es probable que este último dé lugar a un menor volumen de comercio, debido a que algunos países están en mejores condiciones para afrontar la política monetaria e industrial coordinada.

Las variables de control presentan los signos convencionales según la literatura económica. Por ejemplo, el tamaño de la economía por el lado exportador ($\ln(PIB_{i,t})$) y el tamaño de la economía por el lado importador ($\ln(PIB_{j,t})$) presentan signos positivos y son estadísticamente significativos en los resultados de la regresión (1) del cuadro 2. Esto implica que el flujo comercial bilateral es directamente proporcional al tamaño de las economías que

comercian. Siguiendo la lógica de Krugman (1979; 1980), ello se debe a que economías de mayor tamaño tienen economías de escala que les permiten producir una mayor variedad de bienes, y cuando se abren al comercio internacional, reciben como recompensa un mayor número de bienes comerciados en sus territorios, debido a que, implícitamente, incorporan la fuerza de trabajo de los países con los que comercian.

Es pertinente indicar que los coeficientes de regresión de ambos indicadores del tamaño de la economía por el lado exportador e importador no son estadísticamente significativos en las salidas (3) – (5) del cuadro 2; posiblemente esto se deba a que sus efectos son absorbidos por los efectos fijos de tiempo-exportador y efectos fijos de tiempo-importador.

Las variables dicotómicas de mediterraneidad por el lado exportador, distancia ponderada por población, contigüidad e índices de lejanía por el lado exportador e importador, son estadísticamente significativas y presentan los signos correctos (véanse sus valores en el cuadro 7 de los anexos).

Estimaciones con datos desagregados

Los resultados de las estimaciones del modelo estructural de gravedad de comercio con datos desagregados según cadenas productivas de bienes, referentes a las variables explicativas de interés, son detallados en el cuadro 4; por otra parte, en el cuadro 8 de los anexos se detallan los resultados complementarios de las variables explicativas de control. En ambos cuadros se observan los errores estándar y p valores.

También se reportan los p-valores de la prueba RESET de Ramsey de cada regresión ejecutada. Se encuentra que los modelos estimados que controlan diferentes efectos fijos están correctamente especificados, y que no ocurre lo mismo con las estimaciones que no controlan estos efectos²³.

En el cuadro 4 se presentan los efectos marginales y sus respectivos p-valores, calculados en función de los resultados del cuadro 3. A partir de los resultados de las estimaciones (3) – (5) se encuentra que:

²³ La estimación (1) del cuadro 4 no supera la prueba RESET de Ramsey de correcta especificación de la forma funcional, probablemente debido a que no hay control de los efectos fijos de pares de países, principalmente.

- ♦ Los coeficientes de regresión asociados al comercio intrarregional de las siguientes cadenas productivas de bienes: madera y papel (CAN_Mad_pap), acero y hierro (CAN_Acer_Fe), minerales no ferrosos (CAN_No_Ferr) y eléctricos (CAN_Elect), son estadísticamente significativos y presentan signo positivo. Esto sugiere que, tras la suscripción de la unión aduanera de la CAN durante el periodo 1992-2017, se generó un proceso de creación de comercio intrarregional en las cadenas productivas de bienes mencionados, en comparación con el periodo previo.
- ♦ Los coeficientes de regresión asociados al comercio intrarregional de las siguientes cadenas productivas de bienes no determinados (CAN_No_Det) y energía (CAN_Energ), son estadísticamente significativos y presentan signo negativo. Esto indica que en el periodo asociado a la suscripción de la unión aduanera de la CAN (1992-2017) se generó un proceso de desviación de comercio intrarregional en estos bienes, en comparación con el periodo previo.
- ♦ Los coeficientes de regresión asociados al comercio intrarregional de los siguientes grupos de bienes: agricultura alimentaria, textiles, químicos, maquinaria, vehículos y electrónicos, no son estadísticamente significativos. Esto sugiere que los niveles de comercio intrarregional de los grupos de bienes señalados no presentan una diferencia entre el periodo posterior a la suscripción de la unión aduanera de la CAN (1992-2017), en comparación con el periodo anterior.
- ♦ Los coeficientes de regresión asociados a la creación/destrucción de exportaciones a países no miembros de la unión aduanera de la CAN de los siguientes grupos de bienes: no determinados (CAN_EXP_No_Det), energía (CAN_EXP_Energ), químicos (CAN_EXP_Quim) y vehículos (CAN_EXP_Vehc), son estadísticamente significativos y presentan signo positivo. Esto indica que el periodo posterior a la unión aduanera (1992-2017) dio lugar a un proceso de creación de exportación hacia países no miembros, en comparación con el periodo anterior (1967-1991) para el caso de los bienes comparados.

Cuadro 4
Resultados de la estimación del modelo estructural de gravedad de
comercio con datos desagregados según cadenas productivas

Variables	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Comercio intrarregional de productos no determinados en la CAN (CAN_No_Det)	-3.168*** (0.303)	-0.241 (0.258)	-1.215*** (0.389)	0.0661 (0.307)	-1.483*** (0.338)
Importaciones de bienes no determinados de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_No_Det)	-1.581*** (0.231)	-0.233 (0.152)			-0.337* (0.187)
Exportaciones de bienes no determinados de la CAN hacia países foráneos (CAN_EXP_No_Det)	-0.186 (0.269)	1.261*** (0.294)		1.373*** (0.357)	
Comercio intrarregional de energía en la CAN(CAN_Energy)	0.668 (0.587)	0.414 (0.259)	-1.716*** (0.485)	-1.373*** (0.479)	0.103 (0.386)
Importaciones de energía de los países de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Energy)	-0.394* (0.240)	1.546*** (0.280)			1.458*** (0.312)
Exportaciones de energía de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Energy)	0.939*** (0.223)	0.645*** (0.234)		0.670** (0.291)	
Comercio intrarregional de agricultura alimentaria en la CAN(CAN_Agri_Alim)	0.766** (0.356)	0.736*** (0.279)	0.203 (0.386)	0.643** (0.315)	0.996*** (0.329)
Importaciones de agricultura alimentaria de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Agri_Alim)	-0.258* (0.142)	0.0316 (0.127)			0.453*** (0.144)
Exportaciones de agricultura alimentaria de la CAN hacia no miembros (CAN_EXP_Agri_Alim)	0.611*** (0.140)	-0.411*** (0.148)		-0.0348 (0.140)	
Comercio intrarregional de textiles en la CAN (CAN_Text)	-0.572* (0.292)	0.933** (0.365)	0.405 (0.538)	0.179 (0.551)	1.128** (0.447)
Importaciones de textiles de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Text)	-0.929*** (0.282)	0.964*** (0.369)			0.765*** (0.226)
Exportaciones de textiles de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Text)	-1.601*** (0.237)	-0.159 (0.230)		-0.218 (0.328)	
Comercio intrarregional de madera y papel de la CAN (CAN_Mad_pap)	-0.539* (0.305)	1.196*** (0.121)	0.905*** (0.197)	1.100*** (0.237)	0.762*** (0.124)
Importaciones de madera y papel de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Mad_pap)	-0.909*** (0.137)	0.188 (0.162)			0.0590 (0.0991)

Variables	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Exportaciones de madera y papel de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Mad_pap)	-2.997*** (0.176)	0.450*** (0.134)		0.264 (0.205)	
Comercio intrarregional de químicos en la CAN (CAN_Quim)	0.733** (0.318)	0.754*** (0.195)	0.122 (0.237)	0.511** (0.251)	-0.231 (0.212)
Importaciones de químicos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Quim)	0.400*** (0.0903)	0.319** (0.128)			-0.0564 (0.0744)
Exportaciones de químicos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Quim)	-1.451*** (0.196)	0.947*** (0.149)		0.452*** (0.147)	
Comercio intrarregional de acero y hierro en la CAN (CAN_Acer_Fe)	-1.781*** (0.515)	1.293*** (0.380)	1.621** (0.757)	1.322*** (0.367)	1.158 (0.924)
Importaciones de acero y hierro de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Acer_Fe)	-1.109*** (0.201)	-0.0839 (0.228)			-0.107 (0.133)
Exportaciones de acero y hierro de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Acer_Fe)	-2.206*** (0.406)	0.202 (0.531)		0.0649 (0.412)	
Comercio intrarregional de minerales no ferrosos en la CAN (CAN_No_Ferr)	-0.782* (0.430)	0.319** (0.125)	0.549*** (0.212)	0.243 (0.229)	0.194 (0.376)
Importaciones de minerales no ferrosos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_No_Ferr)	-2.570*** (0.240)	0.199 (0.197)			-0.0847 (0.193)
Exportaciones de minerales no ferrosos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_No_Ferr)	0.208 (0.362)	0.182 (0.347)		-0.0627 (0.119)	
Comercio intrarregional de maquinarias en la CAN (CAN_Maq)	-0.844*** (0.308)	0.256 (0.159)	0.114 (0.246)	0.577*** (0.203)	-0.281 (0.244)
Importaciones de maquinaria de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Maq)	0.191** (0.0810)	-0.209* (0.117)			-0.211*** (0.0712)
Exportaciones de maquinarias de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Maq)	-2.953*** (0.158)	0.511*** (0.168)		0.501*** (0.165)	
Comercio intrarregional de vehículos de la CAN (CAN_Vehic)	-0.898 (0.561)	2.292*** (0.532)	0.110 (0.736)	2.091*** (0.583)	-0.423 (0.604)
Importaciones de vehículos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Vehic)	-0.192 (0.193)	0.240 (0.181)			-0.0804 (0.150)

Variables	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Exportaciones de vehículos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Vehic)	-4.053*** (0.525)	1.825*** (0.516)		1.374*** (0.434)	
Comercio intrarregional de bienes eléctricos de la CAN (CAN_Elect)	-1.403*** (0.420)	1.106*** (0.263)	0.782* (0.423)	0.754** (0.369)	0.498 (0.420)
Importaciones de bienes eléctricos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Elect)	-1.042*** (0.164)	0.344* (0.209)			-0.202* (0.117)
Exportaciones de bienes eléctricos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Elect)	-4.161*** (0.257)	0.592 (0.470)		0.0133 (0.488)	
Comercio intrarregional de bienes electrónicos de la CAN (CAN_Electronic)	-2.915*** (0.335)	1.132*** (0.203)	0.299 (0.442)	0.610* (0.362)	0.482 (0.409)
Importaciones de bienes electrónicos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Electronic)	-0.0989 (0.220)	0.738*** (0.279)			0.160 (0.162)
Exportaciones de bienes electrónicos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Electronic)	-4.371*** (0.187)	0.701** (0.282)		0.317 (0.291)	
Países que suscribieron algún ACR en el tiempo † (Rta)Rta	-0.250** (0.117)	-0.0493 (0.152)	-0.0552 (0.0730)	0.0261 (0.123)	-0.189** (0.0770)
Países que suscribieron una unión aduanera en el tiempo † (Cu)	0.316** (0.148)	0.0483 (0.154)	0.109 (0.0901)	0.169 (0.131)	0.0749 (0.0919)
Países que suscribieron un área de libre comercio en el tiempo † (Fta)	0.177* (0.119)	0.0687 (0.134)	0.0315 (0.0539)	0.0820 (0.104)	0.108** (0.0467)
Países que suscribieron una integración económica en el tiempo † (Eia)	0.359*** (0.0696)	0.0785 (0.0929)	-0.0134 (0.0655)	-0.0546 (0.0765)	0.0966 (0.0706)
Países que suscribieron un acuerdo comercial parcial en el tiempo † (Ps)	0.0688 (0.108)	-0.237 (0.151)	-0.105 (0.104)	-0.209 (0.128)	-0.105 (0.116)
Tamaño de la economía lado exportador (ln_PIB_pa_o_)	0.879*** (0.129)	1.925 (1.626)	0.518 (0.990)	2.040* (1.056)	0.223 (1.228)
Tamaño de la economía lado importador (ln_PIB_pa_d_)	0.836*** (0.0970)	-0.313 (0.397)	-0.384 (0.199)	-0.386 (0.339)	-0.155 (0.284)
Población lado exportador (ln_pop_o)	-0.0915 (0.128)	0.170 (0.113)	0.0805 (0.0731)	0.206** (0.0901)	0.0894 (0.0937)

Variables	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Población lado importador (ln_pop_d)	-0.0623 (0.0910)	-0.0945 (0.138)	-0.0533 (0.0689)	-0.0978 (0.106)	-0.106 (0.0966)
PIB per cápita lado exportador (ln_pib_pc_o)	-0.0266 (0.127)	-2.342 (1.875)	-0.547 (1.048)	-2.267** (1.127)	-0.343 (1.361)
PIB per cápita lado importador (ln_pib_pc_d)	0.0907 (0.0879)	0.363 (0.492)	0.445* (0.242)	0.424 (0.405)	0.188 (0.359)
Efectos fijos de pares de países simétricos	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos dicotómicos temporales	Sí	Sí	No	No	No
Efectos fijos de tiempo-exportador	No	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos de tiempo-importador	No	No	Sí	Sí	No
Observations	1,434,343	1,366,273	1,365,566	1,366,273	1,365,566
P-valor Test de Ramsey	0.0295	0.800	0.9695	0.04	0.3993

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones en Stata v.14.

Nota.- *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1—`P-valores. Errores estándar por clúster en paréntesis ()

- La creación/destrucción de exportaciones a países no miembros de la unión aduanera de la CAN referente a los siguientes grupos de bienes: agricultura alimentaria, textiles, madera y papel, acero y hierro, minerales ferrosos, maquinarias, eléctricos y electrónicos, presentan coeficientes de regresión que no son estadísticamente significativos. Esto denota que no hay diferencias estadísticamente significativas entre el periodo anterior y el posterior a la suscripción de la unión aduanera.
- La creación/desviación de importaciones provenientes de países no miembros de la unión aduanera de la CAN referente a los siguientes grupos de bienes: energía (CAN_IMP_No_Det), agricultura alimentaria (CAN_IMP_Agri_Alím) y textiles (CAN_IMP_Text), presentan coeficientes de regresión estadísticamente significativos y con signo positivo. Esto insinúa que el periodo posterior a la suscripción de la unión aduanera generó un proceso de creación de importaciones de los bienes mencionados en comparación con el periodo anterior.
- La creación/desviación de importaciones provenientes de países no miembros de la unión aduanera de la CAN de los grupos de bienes no determinados (CAN_IMP_No_Det) y eléctricos (CAN_IMP_Elect) presentan coeficientes de regresión

estadísticamente significativos y con signo negativo. Ello insinúa que el periodo posterior a la suscripción de la unión aduanera generó un proceso de desviación de importaciones de los bienes mencionados en comparación con el periodo anterior.

- ♦ La creación/desviación de importaciones provenientes de países no miembros de la unión aduanera de la CAN de los siguientes grupos de bienes: madera y papel, químicos, acero y hierro, minerales no ferrosos, maquinaria, vehículos y electrónicos, no son estadísticamente significativos, dilucidando que los niveles de importaciones provenientes de países no miembros entre el periodo anterior y posterior de la unión aduanera no presentan diferencias para el caso de los bienes señalados.

Entre otros resultados de interés, a partir de la salida (1) del cuadro 3 y de sus anexos en el cuadro 6, se encuentra que el tamaño de las economías exportadora e importadora presenta signos positivos y estadísticamente significativos. Éste es un resultado bastante convencional en la literatura empírica de la estimación del modelo estructural de gravedad de comercio.

Por el lado de los costos comerciales bilaterales, se evidencia que los coeficientes de regresión asociados a los términos de resistencia multilateral por el lado exportador e importador, la contigüidad, el lenguaje común y la relación actual de colonia, presentan signos positivos y estadísticamente significativos. En cuanto a los costos comerciales bilaterales, la condición de mediterraneidad por el lado exportador e importador y la distancia bilateral presentan coeficientes de regresión estadísticamente significativos con signo negativo, los cuales son resultados convencionales.

Cuadro 5
Efectos marginales de la estimación del modelo estructural
de gravedad de comercio con datos desagregados

Variables	Flujo comercial bilateral (efectos marginales)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Comercio intrarregional de productos no determinados en la CAN (CAN_No_Def)	-95.79***	-21.42	-70.33***	6.83	-77.30***
Importaciones de bienes no determinados de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_No_Def)	-79.42***	-20.78			-28.61*
Exportaciones de bienes no determinados de la CAN hacia países foráneos (CAN_EXP_No_Def)	-16.97	252.89***		294.72***	
Comercio intrarregional de energía en la CAN (CAN_Energ)	95.03	51.29	-82.02***	-74.67***	10.85
Importaciones de energía de los países de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Energ)	-32.56*	369.27***			329.74***
Exportaciones de energía de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Energ)	155.74***	90.60***		95.42**	
Comercio intrarregional de agricultura alimentaria en la CAN (CAN_Agri_Alim)	115.11**	108.76***	22.51	90.22**	170.74***
Importaciones de agricultura alimentaria de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Agri_Alim)	-22.74*	3.21			57.30***
Exportaciones de agricultura alimentaria de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Agri_Alim)	84.23***	-33.70***		-3.42	
Comercio intrarregional de textiles en la CAN (CAN_Text)	-43.56*	154.21**	49.93	19.60	208.95**
Importaciones de textiles de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Text)	-60.51***	162.22***			114.90***
Exportaciones de textiles de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Text)	-79.83***	-14.70		-19.59	
Comercio intrarregional de madera y papel de la CAN (CAN_Mad_pap)	-41.67*	230.69***	147.19***	200.42***	114.26***
Importaciones de madera y papel de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Mad_pap)	-59.71***	20.68			6.08

Variables	Flujo comercial bilateral (efectos marginales)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Exportaciones de madera y papel de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Mad_pap)	-95.01***	56.83***		30.21	
Comercio intrarregional de químicos en la CAN (CAN_Quim)	108.13**	112.55***	12.98	66.70**	-20.63
Importaciones de químicos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Quim)	49.18***	37.58**			-5.48
Exportaciones de químicos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Quim)	-76.57***	157.80***		57.15***	
Comercio intrarregional de acero y hierro en la CAN (CAN_Acer_Fe)	-83.15***	264.37***	405.81**	275.09***	218.36
Importaciones de acero y hierro de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Acer_Fe)	-67.01***	-8.05			-10.15
Exportaciones de acero y hierro de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Acer_Fe)	-88.99***	22.38		6.71	
Comercio intrarregional de minerales no ferrosos en la CAN (CAN_No_Ferr)	-54.25*	37.58**	73.15***	27.51	21.41
Importaciones de minerales no ferrosos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_No_Ferr)	-92.35***	22.02			-8.12
Exportaciones de minerales no ferrosos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_No_Ferr)	23.12	19.96		-6.08	
Comercio intrarregional de maquinarias en la CAN (CAN_Maq)	-57.00***	29.18	12.08	78.07***	-24.50***
Importaciones de maquinaria de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Maq)	21.05**	-18.86*			-19.02
Exportaciones de maquinarias de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Maq)	-94.78***	66.70***		65.04***	
Comercio intrarregional de vehículos de la CAN (CAN_Vehic)	-59.26	889.47***	11.63	709.30***	-34.49
Importaciones de vehículos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Vehic)	-17.47	27.12			-7.73

Variables	Flujo comercial bilateral (efectos marginales)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Exportaciones de vehículos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Vehic)	-98.26***	520.28***		295.11***	
Comercio intrarregional de bienes eléctricos de la CAN (CAN_Elect)	-75.41***	202.22***	118.58*	112.55**	64.54
Importaciones de bienes eléctricos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Elect)	-64.73***	41.06*			-18.29*
Exportaciones de bienes eléctricos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Elect)	-98.44***	80.76		1.34	
Comercio intrarregional de bienes electrónicos de la CAN (CAN_Electronic)	-94.58***	210.19***	34.85	84.04*	61.93
Importaciones de bienes electrónicos de la CAN de países no miembros (CAN_IMP_Electronic)	-9.42	109.17***			17.35
Exportaciones de bienes electrónicos de la CAN hacia países no miembros (CAN_EXP_Electronic)	-98.74***	101.58**		37.30	

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones en Stata v. 14.

Nota. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

7. Conclusiones

Los países miembros de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, decidieron suscribir un acuerdo comercial regional del tipo unión aduanera en el año 1995. En el contexto de la unión aduanera, los modelos teóricos sugieren que el comercio intrarregional de los países miembros que los suscriben tiende a incrementarse, mientras que el comercio extrarregional tiende a disminuir.

En ese sentido, el objetivo de la investigación fue analizar el efecto de la suscripción de la unión aduanera de la CAN en términos de creación/desviación de comercio intrarregional y extrarregional. Para este fin se estimaron modelos estructurales de gravedad de comercio con datos de panel de 83 países socios comerciales durante el periodo 1967-2017, que además contienen datos desagregados del flujo comercial de 12 cadenas productivas de bienes. Asimismo, es pertinente mencionar que, en base a las sugerencias de los trabajos empíricos

relevantes sobre la temática abordada, se tomó como punto de comparación o corte el año 1992, y no el año 1995, debido a que, entre dos y cuatro años previos al acuerdo comercial efectivo, las empresas y gobiernos ya estrechan sus relaciones comerciales.

En términos agregados, las estimaciones sugieren que la suscripción de la unión aduanera de la CAN generó un proceso de creación de comercio intrarregional en comparación con el periodo ex ante. De hecho, el periodo ex post al funcionamiento de la unión aduanera (1992-2017) da lugar a un comercio intrarregional de 49.93% superior en comparación con el periodo previo (1967-1991). Asimismo, se muestra que el periodo ex post al funcionamiento de la unión aduanera da lugar a un proceso de creación de importaciones provenientes de países no miembros en comparación con el periodo previo. El periodo ex post da lugar a un 16% más de importaciones provenientes de países no miembros en comparación con el periodo no previo.

Como resultados de la suscripción de la unión aduanera de la CAN, las cadenas productivas de bienes: madera y papel, acero y hierro, minerales no ferrosos y eléctricos, dieron lugar a un proceso de creación de comercio intrarregional para los países miembros. Por otra parte, la suscripción de la unión aduanera generó un proceso de desviación de comercio intrarregional en las cadenas productivas de no determinados y energía.

Estos resultados denotan que la suscripción de la unión aduanera de la CAN posiblemente facilitó la creación de comercio intrarregional de las cadenas productivas de bienes que son relativamente escasos en los territorios de los países miembros. Asimismo, la suscripción de esta unión aduanera dio lugar a un proceso de desviación de comercio intrarregional en aquellas cadenas productivas de bienes que son relativamente abundantes entre los países miembros.

Por otra parte, la suscripción de la unión aduanera de la CAN posibilitó la creación de exportaciones hacia países no miembros en las siguientes cadenas productivas de bienes: no determinados, energía, químicos y vehículos. Es probable que estos resultados se deban a que Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Bolivia son relativamente abundantes en bienes primarios relacionados a las mencionadas cadenas productivas, de modo que los mismos son exportados al resto del mundo.

Por último, las estimaciones destacan la presencia de un proceso de creación de importaciones provenientes de países no miembros, en las siguientes cadenas productivas de bienes de energía, agricultura alimentaria y textiles. Es probable que estos resultados se deban a que el arancel externo común asigna los recursos de los productores de los países miembros y no miembros de forma ineficiente, pues los bienes de estas cadenas productivas no son elaborados localmente en ninguno de los países miembros del acuerdo comercial regional.

Fecha de recepción: 16 de julio de 2020

Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2020

Manejado por ABCE/SEBOL/IISEC

Referencias

1. Akram, M. y Rashid, Dr. A. (2016). Trade Creation and Diversion Effects of the European Union. *Pakistan Journal of Applied Economics, Special Issue*.
2. Anderson, J. E. y van Wincoop, E. (2004). Trade Costs. *Journal of Economic Literature*, 42(3), 691-751. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/0022051042177649>
3. Arrieta, G. (2017). Un análisis gravitacional de la creación y desviación comercial en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos. Serie Documentos de trabajo, Banco Central de Reserva de Perú.
4. Baier, S.; Bergstrand, J. y Walker, J. (2011). *On the Endogeneity of International Trade Flows and Free Trade Agreements*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/237243299_On_the_Endogeneity_of_International_Trade_Flows_and_Free_Trade_Agreements
5. Baier, S. L. y Bergstrand, J. H. (2009). Estimating the effects of free trade agreements on international trade flows using matching econometrics. *Journal of International Economics*, 77(1), 63-76. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2008.09.006>
6. Baldwin, R. y Taglioni, D. (2006). *Gravity for Dummies and Dummies for Gravity Equations*. National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 12516. Disponible en: <https://doi.org/10.3386/w12516>
7. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). Las nuevas tendencias en los acuerdos comerciales regionales. Módulos 1-5. Disponible en edx.
8. Bayoumi, T. y Eichengreen, B. (1997). Ever closer to heaven? An optimum-currency-area index for European countries. *European Economic Review*, 41(3), 761-770. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(97\)00035-4](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(97)00035-4)
9. Carrère, C. (2006). Revisiting the effects of regional trade agreements on trade flows with proper specification of the gravity model. *European Economic Review*, 50(2), 223-247. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2004.06.001>
10. Correia, S.; Guimarães, P. y Zylkin, T. (2019a). ppmlhdf: Fast Poisson Estimation with High-Dimensional Fixed Effects. *arXiv:1903.01690 [econ]*. <http://arxiv.org/abs/1903.01690>

11. ----- (2019b). Verifying the existence of maximum likelihood estimates for generalized linear models. *arXiv:1903.01633 [econ]*. Disponible en: <http://arxiv.org/abs/1903.01633>
12. Coulibaly, S. (2009). Evaluating the Trade Effect of Developing Regional Trade Agreements: A Semi-parametric Approach. *Journal of Economic Integration*, 24(4), 709-743, JSTOR.
13. Frankel, J.A. (1997). *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Peterson Institute for International Economics.
14. Gauto, V.F. (2012). An Econometric Analysis of Trade Creation and Trade Diversion in Mercosur: The Case of Paraguay. En *2012 Conference, August 18-24, 2012, Foz do Iguacu, Brazil* (N° 126864). International Association of Agricultural Economists. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ags/iaae12/126864.html>
15. Johnson, H.G. (1960). The Economic Theory of Customs Union. *Pakistan Economic Journal*, (10), 14-32.
16. Kandogan, Y. (2005). Trade Creation and Diversion Effects of Europe's Regional Liberalization Agreements (SSRN Scholarly Paper ID 681605). *Social Science Research Network*. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.681605>
17. Krugman, P. (1979). Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics*, 9(4), 469-479.
18. ----- (1980). Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade. *The American Economic Review*, 70 (5), 950-959.
19. Larch, M.; Wanner, J.; Yotov, Y. V. y Zylkin, T. (2017). The Currency Union Effect: A PPML Re-assessment with High-Dimensional Fixed Effects CESifo. Working Paper N° 6464, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich. Disponible en: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/161903/1/cesifo1_wp6464.pdf
20. MacPhee, C. R. y Sattayanuwat, W. (2014). Consequence of Regional Trade Agreements to Developing Countries. *Journal of Economic Integration*, 29(1), 64-94. Disponible en: <https://doi.org/10.11130/jei.2014.29.1.64>
21. Magee, C. S. P. (2008). New measures of trade creation and trade diversion. *Journal of International Economics*, 75(2), 349-362. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2008.03.006>

22. Santos Silva, J. M. C. y Tenreyro, S. (2006). The Log of Gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(4), 641-658. Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/tpr/restat/v88y2006i4p641-658.html>
23. ----- (2010). On the existence of the maximum likelihood estimates in Poisson regression. *Economics Letters*, 107(2), 310-312. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2010.02.020>
24. ----- (2011). Further simulation evidence on the performance of the Poisson pseudo-maximum likelihood estimator. *Economics Letters*, 112(2), 220-222. Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/eee/econlet/v112y2011i2p220-222.html>
25. Tenreyro, S. (2019). *The Log of Gravity page*. Disponible en: <http://personal.lse.ac.uk/tenreyro/lgw.html>
26. Viner, J., (1950). *The Customs Unions Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
27. Wanderley, F.; Benavides, J.; Vera, H.; Gantier, M. y Martínez, K. (2018). *Hacia el desarrollo sostenible en la región andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia*. Universidad Católica Boliviana San Pablo: Fundación Hans Seidel. Disponible en: http://www.iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/Hacia_el_desarrollo_sostenible-web1.pdf
28. Yang, S. y Martínez-Zarzoso, I. (2014). A panel data analysis of trade creation and trade diversion effects: The case of ASEAN-China Free Trade Area. *China Economic Review*, 29(C), 138-151. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2014.04.002>
29. Yotov, Y. V.; Piermartini, R.; Monteiro, J. A. y Larch, M. (2016). *An Advanced Guide to Trade Policy Analysis: The Structural Gravity Model*. WTO. Disponible en: <https://doi.org/10.30875/abc0167e-en>

Anexos

Cuadro 6
Lista de países de la base de datos CHELEM-CEPII

1	Albania	21	Corea del Sur	42	Irlanda	63	Pakistán
2	Alemania	22	Costa de Marfil	43	Islandia	64	Paraguay
3	Arabia Saudí	23	Croacia	44	Israel	65	Perú
4	Argelia	24	Dinamarca	45	Italia	66	Polonia
5	Argentina	25	Ecuador	46	Japón	67	Portugal
6	Australia	26	Egipto	47	Kazajstán	68	Reino Unido
7	Austria	27	Eslovaquia	48	Kenia	69	Republica Checa
8	Bangladesh	28	Eslovenia	49	Kirguistán	70	Rumania
9	Belarus	29	España	50	Letonia	71	Singapur
10	Bélgica	30	Estados Unidos	51	Libia	72	Sri Lanka
11	Bolivia	31	Estonia	52	Lituana	73	Suecia
12	Brasil	32	Federación Rusa	53	Luxemburgo	74	Suiza
13	Brunei Darussalam	33	Filipinas	54	Macedonia	75	Tailandia
14	Bulgaria	34	Finlandia	55	Malasia	76	Taiwán
15	Camerún	35	Francia	56	Malta	77	Túnez
16	Canadá	36	Gabón	57	Marruecos	78	Turquía
17	Chile	37	Grecia	58	México	79	Ucrania
18	China	38	Hong Kong	59	Nigeria	80	Uruguay
19	Chipre	39	Hungría	60	Noruega	81	Venezuela
20	Colombia	40	India	61	Nueva Zelanda	82	Vietnam
		41	Indonesia	62	Países Bajos	83	Bosnia y Herzegovina

Fuente: http://www.cepii.fr/DATA_DOWNLOAD/chelem/commonge_geo_countries_areas-en.pdf

Cuadro 7
Resultados complementarios de la estimación del modelo
estructural de gravedad de comercio con datos agregados

Variable	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Término de resistencia multilateral exportador	0.309*** (0.0724)	-0.0975*** (0.0289)			
Término de resistencia multilateral importador	0.438*** (0.0669)	-0.101 (0.134)			
Mediterraneidad lado importador	-0.152 (0.188)				
Mediterraneidad lado exportador	-0.212* (0.115)				
Distancia ponderada	-0.840*** (0.0415)				
Contigüidad	0.499*** (0.0882)				
Lenguaje común	0.0815 (0.0713)				
Relación comercial actual	0.601 (0.606)				
Índice de religión común	-0.173* (0.0962)				
Año_1970	0.335*** (0.0195)	0.359*** (0.0189)			
Año_1973	0.966*** (0.0220)	0.961*** (0.0197)			
Año_1976	1.454*** (0.0278)	1.460*** (0.0249)			
Año_1979	1.969*** (0.0300)	1.964*** (0.0288)			
Año_1982	2.075*** (0.0364)	2.076*** (0.0345)			
Año_1985	2.132*** (0.0392)	2.137*** (0.0389)			

Variable	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Año_1988	2.526*** (0.0373)	2.537*** (0.0367)			
Año_1991	2.770*** (0.0370)	2.764*** (0.0371)			
Año_1994	2.953*** (0.0391)	2.951*** (0.0407)			
Año_1997	3.223*** (0.0398)	3.212*** (0.0406)			
Año_2000	3.374*** (0.0447)	3.362*** (0.0476)			
Año_2003	3.542*** (0.0478)	3.540*** (0.0490)			
Año_2006	3.991*** (0.0529)	3.979*** (0.0536)			
Año_2009	4.012*** (0.0576)	3.997*** (0.0577)			
Año_2012	4.363*** (0.0588)	4.362*** (0.0605)			
Año_2015	4.262*** (0.0653)	4.248*** (0.0660)			
Año_2017	4.335*** (0.0663)	4.326*** (0.0670)			
Constante	-49.77*** (2.534)	2.176 (11.71)	-9.695 (9.227)	-6.444 (8.845)	-2.623 (9.704)
Efectos fijos de pares de países asimétricos	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos Dicotómicos temporales	Sí	Sí	No	No	No
Efectos fijos de tiempo-wxportador	No	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos de tiempo-importador	No	No	Sí	Sí	No
Observations	119,260	119,224	119,208	119,224	119,208

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones en Stata v.14

Errores estándar por clústeres de pares de países

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Cuadro 8
Resultados complementarios de la estimación del modelo estructural de
gravedad de comercio con datos desagregados según cadenas productivas

Variables	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Término de resistencia multilateral exportador	0.267*** (0.0693)	-0.118 (0.0758)		-0.149** (0.0623)	
Término de resistencia multilateral importador	0.377*** (0.0596)	-0.0375 (0.209)			-0.0471 (0.206)
Mediterraneidad lado importador	-0.170** (0.0827)				
Mediterraneidad lado exportador	-0.258*** (0.0714)				
Distancia ponderada por población	-0.773*** (0.0295)				
Contigüidad	0.516*** (0.0578)				
Lenguaje común	0.123** (0.0586)				
Relación comercial actual	0.652*** (0.230)				
Índice de religión común	-0.236*** (0.0706)				
Año_1970	0.355*** (0.0128)	0.357*** (0.0128)			
Año_1973	0.963*** (0.0155)	0.965*** (0.0155)			
Año_1976	1.461*** (0.0219)	1.462*** (0.0219)			
Año_1979	1.965*** (0.0241)	1.966*** (0.0241)			
Año_1982	2.073*** (0.0290)	2.074*** (0.0290)			
Año_1985	2.136*** (0.0297)	2.137*** (0.0297)			

Variables	Flujo comercial bilateral				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Año_1988	2.534***	2.537***			
	(0.0267)	(0.0269)			
Año_1991	2.764***	2.766***			
	(0.0261)	(0.0262)			
Año_1994	2.961***	2.950***			
	(0.0275)	(0.0274)			
Año_1997	3.223***	3.214***			
	(0.0266)	(0.0267)			
Año_2000	3.370***	3.361***			
	(0.0288)	(0.0289)			
Año_2003	3.547***	3.536***			
	(0.0287)	(0.0288)			
Año_2012	4.371***	4.362***			
	(0.0330)	(0.0331)			
Año_2015	4.259***	4.250***			
	(0.0347)	(0.0347)			
Año_2017	4.339***	4.328***			
	(0.0348)	(0.0349)			
Constante	-55.87***	-18.23	4.726	-17.27	8.428
	(2.854)	(28.54)	(17.68)	(19.35)	(22.30)
Efectos fijos de pares de países asimétricos	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos de tiempo-exportador	No	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos de tiempo-importador	No	No	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones en Stata v.14

Nota.- Errores estándar por clústeres de pares de países

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Universidad Católica Boliviana “San Pablo”
Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC)
Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (LAJED)
Política Editorial

1. Sobre la revista

La Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (LAJED, por sus siglas en inglés) fue presentada por primera vez en septiembre de 2003, por el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, como iniciativa de un grupo de expertos preocupados por la difusión de investigación e información relevantes que apoyen a las políticas públicas y al sector académico.

La Revista LAJED genera dos números por año, los mismos que son publicados en mayo y noviembre. Existen publicaciones no periódicas correspondientes a números especiales, cuyos artículos obedecen a la necesidad de información y/o análisis actualizado y a la coyuntura nacional y regional en un momento determinado del tiempo.

La revista tiene la misión de investigar la realidad económica y social de Bolivia y de la región latinoamericana, con el objetivo de generar debate en la sociedad civil y aportar criterios técnicos a los diversos hacedores de políticas públicas. Está dirigida a académicos en ciencias del desarrollo, hacedores de política pública y sociedad civil.

Los trabajos que se publican son originales y de rigor académico-científico, los cuales cubren una amplia gama de tópicos socio-económicos; trabajos principalmente de naturaleza teórica y aplicada centrados en problemas estructurales y coyunturales de América Latina y el mundo. Las principales líneas de investigación que son abordadas en la revista son:

1. Desarrollo social y económico.
2. Justicia social, desigualdades y pobreza.
3. Macro y microeconomía.
4. Políticas públicas e institucionalidad.
5. Análisis ambiental, desarrollo sostenible y energías.

6. Seguridad y soberanía alimentaria.
7. Relaciones internacionales y comercio.
8. Historia y pensamiento económico.
9. Cohesión social y crecimiento inclusivo.
10. Economía de la innovación, emprendedurismo y micro-financiamiento inclusivo.

La revista cuenta con el registro ISSN, y los artículos publicados son elaborados de acuerdo al sistema de clasificación del Journal Economic Literature (JEL), por lo cual obedecen a los estándares de calidad ISO690. La Revista LAJED está indexada a [Latindex](#), [Repec-Ideas](#), [SciELO Bolivia](#), y está incluida en [Google Scholar](#).

2. Instrucciones a los autores

Todos los autores que deseen remitir un documento para su publicación en la Revista LAJED deben tomar en cuenta las siguientes especificaciones:

A. Consideraciones Iniciales

1. Las ideas, opiniones y conceptos emitidos en los manuscritos son de responsabilidad exclusiva del(os) autor(es), por lo que no necesariamente reflejan las opiniones del editor y/o de la revista LAJED.
2. El envío del manuscrito a la revista LAJED implica que los autores acceden a que, en caso de que su artículo sea aceptado para publicación, la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” pase a tener los derechos de autor para su divulgación, tanto en formato impreso como electrónico.
3. Es permitida la reproducción total o parcial de los artículos de la revista, siempre y cuando la fuente completa sea citada explícitamente.
4. Los documentos remitidos para su publicación en la revista deben ser originales e inéditos y no podrán encontrarse en proceso de evaluación en ningún otro medio ni haber sido publicados previamente¹.

¹ Para determinar si los artículos son originales e inéditos y no contienen plagio, se hace uso del software anti plagio URKUND.

5. Se acepta la publicación, previa evaluación, de artículos de discusión y difusión del conocimiento, los que no deberán exceder el 20 por ciento del total de publicaciones de la revista.
6. Los documentos de investigación serán evaluados de forma anónima por especialistas en la materia, atendiendo a aspectos como calidad del artículo, originalidad, relevancia, metodología y literatura de sustento.
7. Los artículos recibidos serán evaluados por el Consejo Editorial Interno, el cual se reserva el derecho de determinar si coinciden con el perfil de la revista. En caso de no juntar los requisitos necesarios, los artículos serán rechazados y los autores serán informados de la decisión tomada vía correo electrónico. En caso contrario, los artículos serán preseleccionados, los autores serán notificados de la recepción del artículo por correo electrónico, y el trabajo será enviado a los evaluadores externos (miembros del Comité Editorial Externo). Según los resultados de la revisión, serán devueltos a los autores para que, en un plazo no mayor a dos semanas, reenvíen el artículo con las correcciones sugeridas por el evaluador, especificando en una nota y/o carta las modificaciones realizadas en relación a los comentarios efectuados. Posteriormente el autor será notificado por el Editor respecto a la evaluación final, aceptando o rechazando el artículo enviado.
8. Si el artículo es recibido hasta enero del año en curso, será publicado en el número correspondiente al mes de mayo siguiente; si es recibido hasta julio, la publicación entrará en el número de noviembre, siempre y cuando la lista de espera de artículos no exceda el máximo de documentos para dicho número. De existir excedentes de artículos aceptados para un determinado número, los mismos pasarán automáticamente a considerarse en un siguiente número, de haber sido aceptado el artículo y con la previa aprobación del autor.
9. La revista LAJED no paga ni cobra comisión por publicar artículos; cualquier envío de los artículos es gratuito.
10. Las fuentes de financiamiento de la investigación y/o la pertenencia a un proyecto más amplio (si es el caso), deberán ser especificadas en un pie de página en el documento.
11. El número de identificación ORCID o Google Scholar (si el autor cuenta con uno) deberá ser especificado al editor.

12. El compromiso de buenas prácticas deberá ser llenado y firmado obligatoriamente, y enviado junto con el artículo.
13. Los interesados en enviar un documento deben tener conocimiento de la declaración de ética de la revista.

B. Proceso de Revisión y Dictamen

La Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (LAJED) es una revista arbitrada por pares bajo la modalidad “doble ciego”; los artículos son revisados por evaluadores externos luego de la evaluación del Comité Editorial Interno. Como norma general, los evaluadores son miembros del Comité Editorial Externo. El proceso es acompañado por la Academia Boliviana de Ciencias Económicas (ABCE) a partir del número 13, y por la Sociedad de Economistas de Bolivia a partir del número 32, como instancias independientes, con el objetivo de dotar de mayor imparcialidad y calidad técnica a los artículos presentados y evitar cualquier conflicto de intereses por parte de los autores, los evaluadores y la institución, en referencia a aspectos generalmente de tipo económico, institucional o personal.

El proceso de revisión comprende dos fases: el arbitraje interno y externo; la primera tiene una duración aproximada de 15 días hábiles y la segunda comprende más de un mes. Una vez concluida cada una de estas fases se envían notas formales a los autores con el dictamen correspondiente: i) aceptado sin modificaciones, ii) aceptado con modificaciones, o iii) rechazado. En caso de existir controversias en los veredictos de dos árbitros externos, el Comité Editorial Interno tomará la decisión final sobre la aceptación o rechazo del documento en cuestión.

C. Formato del Manuscrito

1. Los artículos pueden ser enviados en idioma español o inglés, al siguiente correo electrónico: revista.lajed@acad.ucb.edu.bo. **Junto con el manuscrito se debe enviar el Compromiso de Buenas Practicas llenado y firmado**, que se puede descargar de la página web www.lajed.ucb.edu.bo en la sección de la “Información para los autores”, o se puede solicitar al editor a través del correo proporcionado. Los documentos también pueden ser remitidos en algún medio magnético o manuscrito a:

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas
Universidad Católica Boliviana “San Pablo”
Av. 14 de septiembre 4836, entre calles 2 y 3 de Obrajes
La Paz, Bolivia
Casilla N° 4850

2. El Instituto de Investigaciones Socio-Económicas se reserva el derecho de publicar artículos que estén escritos en idiomas diferentes al español o inglés, dependiendo la rigurosidad y pertinencia de los mismos.
3. El documento debe presentarse en Microsoft Word, papel tamaño carta de 8.5 x 11 pulgadas, letra Times New Roman tamaño 12 e interlineado 1.5. Los cuadros y gráficos que se usen deberán añadirse también en un archivo Microsoft Excel, para efectos de edición, con los datos utilizados. Todas las páginas deben numerarse consecutivamente. Los títulos y subtítulos deben numerarse con números arábigos y en negritas (Ej.: **1. ó 2.1 ó 2.1.1**). Ambos, títulos y subtítulos, deben situarse a mano izquierda acorde al margen de la página.
4. La primera página debe contener la siguiente información: **i) El título del documento (en español e inglés), ii) el(los) nombre(s) del o los autores acompañado(s) de un asterisco llamando a pie de página, el cual contenga información acerca de su afiliación (título, cargo, institución y dirección de correo electrónico de contacto), iii) un resumen de no más de 150 palabras en ambos idiomas (español e inglés), iv) el o los código/s JEL (hasta 5 códigos pueden ser adjuntados al documento), y v) las palabras clave en ambos idiomas (español e inglés)**. En el pie de página se deben especificar las fuentes de financiamiento de la investigación (si es el caso), y/o si forma de parte de un proyecto más amplio.
5. La siguiente página incluirá el título del estudio, pero se omitirá la autoría, para asegurar el anonimato durante el proceso de evaluación.
6. La extensión del documento será de 35 páginas como máximo, incluidos: referencias bibliográficas, anexos, cuadros/tablas, figuras/gráficos y fotografías.
7. Los pies de página serán enumerados consecutivamente acorde al texto, como superíndices y en números arábigos. Los mismos deben estar en letra Times New Roman tamaño 10, interlineado sencillo y justificado.

8. Las formulas deben ser procesadas en el editor de ecuaciones de Microsoft Word. También deben estar enumeradas consecutivamente de acuerdo al texto como: (1), (2), etc., a mano derecha conforme al margen de la página.
9. Las figuras/gráficos, fotografías y cuadros/tablas deberán seguir las normas APA y estar en alta definición, para una mejor edición de los mismos.
10. Las referencias bibliográficas deberán seguir la normativa APA y se deberán numerar consecutivamente con números arábigos al lado izquierdo, acorde al margen de la página y en orden alfabético.
11. Todos los documentos deben incluir un archivo Excel con los gráficos y los datos empleados.

3. Para el Consejo Editorial Internacional

Los artículos de la revista LAJED deben ser sometidos a la evaluación de profesionales especializados en el tema objeto de cada artículo. Todos los evaluadores dispondrán de una planilla en la que se registran todos los aspectos que a criterio del Comité Editorial deben cumplir de forma general los artículos para su publicación en la revista. El evaluador calificará el grado de cumplimiento de estas condiciones y emitirá al final una opinión sobre la calidad del artículo por escrito. Algunos aspectos que el evaluador deberá tomar en cuenta son:

1. Originalidad e innovación del artículo.
2. Pertinencia del artículo en relación a la coyuntura actual.
3. Claridad del texto, incluso para no expertos en el tema (la evaluación debe incluir la ortografía y la redacción, con el fin de mejorar la calidad del artículo).
4. Rigor científico y conclusiones fundamentadas.
5. Todo comentario, objeción o crítica debe ser formulada claramente y por escrito.
6. La decisión final del árbitro, aceptando o rechazando el artículo, debe ser sustentada con los argumentos respectivos de manera escrita.
7. El evaluador debe tener presente que otros evaluadores del mismo artículo pueden tener diferentes puntos de vista, y que el editor tomará la decisión de publicarlo con base en informes con diferentes recomendaciones. Por lo tanto, es de gran utilidad para el Editor la explicación de las causas de la decisión propuesta por el examinador.

Bolivian Catholic University “San Pablo”
Institute of Socio-Economic Research
Latin-American Journal of Economic Development (LAJED)
Editorial Policy

1. About the Journal

The Latin American Journal of Economic Development (LAJED) was first presented in September 2003 by the Institute of Socio-Economic Research of the Bolivian Catholic University “San Pablo”, as an initiative of a group of experts concerned about the dissemination of relevant research and information that support debate related to public policies and academia.

The LAJED produces two numbers per year, which are published in May and November respectively. There are non-recurrent special issues that ensemble articles satisfying the needs for information and/or updated analysis, in the national and regional contexts at a specific point in time.

The journal’s mission is to investigate the economic and social reality of Bolivia and the region, aiming to generate debate in civil society and to provide technical criteria available to public policy makers. It is intended for academics in development sciences, decision makers and civil society.

The research work published is original and shows academic-scientific rigor, covering a wide range of socio-economic topics. These are mainly of theoretical and applied nature, focused on structural and cyclical problems of Latin America and the world.

The main lines of research addressed are the following:

1. Social and economic development.
2. Social justice, inequalities and poverty.
3. Macroeconomics and microeconomics.
4. Public policies and institutionality.

5. Environmental analysis, sustainable development and energy.
6. Food security and sovereignty.
7. International relations and trade.
8. Economic History and Economic thought.
9. Inclusive growth and social cohesion.
10. Innovation economics, entrepreneurship and inclusive micro-financing.

The journal has the ISSN register and published articles are categorized according to the classification system of the Journal of Economic Literature (JEL), meeting ISO690 quality standards. The LAJED is indexed to [Latindex](#), [Repec-Ideas](#), [SciELO Bolivia](#), and included in [Google Scholar](#).

2. Instructions for Authors

All authors wishing to submit a document to be published in the LAJED must take into account the following specifications:

A. Initial Considerations

1. The ideas, opinions and concepts expressed in the manuscripts are responsibility of the author(s) and they do not reflect the opinions of the editor and/or the LAJED journal.
2. The submission of a manuscript implies that the authors agree that, in case their article is accepted for publication, the Bolivian Catholic University “San Pablo” acquires the copyright for its dissemination in both print and electronic format.
3. The total or partial reproduction of the articles in this journal is allowed once the complete source is explicitly quoted.
4. Documents submitted must be original and unpublished. The authors must guarantee that their articles have not been previously published and are not in process of evaluation for any other media¹.

¹ In order to evaluate if the research article is original and unpublished, we use URKUND anti plagiarism software.

5. The publication of articles of discussion and dissemination of knowledge (previously evaluated) should not exceed 20% of the total articles in the journal.
6. The documents will be evaluated anonymously by specialists in each field, attending aspects such as quality of the article, originality, relevance, methodology and literature review.
7. The articles will be analyzed by the Editorial Board, which reserves the right to define whether they satisfy the profile of the journal. In case the articles do not meet the necessary requirements, they will be rejected and the authors will be notified via email. Otherwise the authors will be notified also by email, and the manuscript will be sent to the evaluators (members of the External Editorial Committee). According to the review, articles will be returned to the authors so that corrections suggested by the evaluator be included within a period of up to two weeks, specifying in a note and/or letter the changes made in relation to the observations. Then the author will be notified by the editor regarding the final decision, accepting or rejecting the submitted article.
8. If the article is received until January of the current year, it will be published in the number corresponding to May; if it is submitted until July it will be published in the November issue as long as the item waiting list does not exceed the maximum of documents for that number. If there are surpluses of accepted articles for a certain issue, they will be considered for the next with the author's previous approval.
9. The LAJED does not pay or charge any commission to publish an article, all submissions are free.
10. The authors must specify in a footnote the research funding sources (if they exist) and/or if their investigation is part of a wider project.
11. The authors must inform the editor whether they have an ORCID or Google Scholar identification number.
12. All authors must submit the Good Practices Commitment, completed and signed along with the article.
13. All authors must take the journal's Ethics Statement into account.

B. Review and decision process

The Latin American Journal of Economic Development (LAJED) is a peer-reviewed journal in double-blind mode. Articles are reviewed by external evaluators after the evaluation of the Internal Editorial Board evaluation. As a general rule, the evaluators are members of the External Editorial Board. The process is supervised by the Bolivian Academy of Economic Sciences (ABCE) since the 13th issue and by the Society of Economists in Bolivia (SEBOL) since the 32nd, both as independent instances, to provide greater impartiality and technical quality to the articles presented and to avoid any conflict of interest related to aspects of economic, institutional or personal matters between the authors, the evaluators and the institution.

The revision process has two phases: the internal and the external arbitrage. The first one lasts 15 working days and second lasts more than a month. Once the internal and external arbitration phases are carried out, formal notes are sent to the authors with the corresponding verdict: i) accepted without modifications, ii) accepted with modifications, or iii) rejected. If there are controversies in the verdicts of two external arbitrators, the Internal Editorial Board shall make the final decision.

C. Manuscript format

1. The articles can be sent either in Spanish or English to the following email: revista.lajed@acad.ucb.edu.bo. The Good Practices Commitment should be attached to the articles. This file can be downloaded from the web page: www.lajed.ucb.edu.bo or it can be requested to the editor via email. The documents may also be sent in some magnetic media or handwritten to:
Instituto de Investigaciones Socio-Económicas
Bolivian Catholic University “San Pablo”
14 de septiembre Avenue 4836
La Paz, Bolivia
Casilla N° 4850
2. The Institute of Socio-Economic Research reserves the right to publish articles that are written in languages other than Spanish or English depending on the rigor and relevance of them.

3. The document must be presented in Microsoft Word, paper size 8.5 x 11 inch, Times New Roman font size 12 and line-spacing of 1.5. All pages must be numbered consecutively. Titles and subtitles must be numbered using Arabic and bold numbers (ex.: **1.** or **2.1** or **2.1.1**). Both titles and subtitles must be placed on the left side of the page.
4. The first page must include the following information: **i) the title of the document (in Spanish and English), ii) the name or names of the author(s) followed by an asterisk (*) calling a footnote which contain information about their affiliation (title, position, institution and contact address), iii) an abstract of no more than 150 words in Spanish and English, iv) the JEL code(s) (up to 5 codes can be included) and v) the keywords in both Spanish and English.** The footnote must also specify the research funding sources (if any) and/or whether the investigation is a part of a wider project.
5. The following page will include the title of the study but authorship will be omitted to ensure anonymity during the evaluation process.
6. The maximum document length shall be 35 pages including: bibliographical references, annexes, tables/charts, figures/graphs and photographs.
7. Footnotes must be listed consecutively according to the text as superscript and in Arabic numerals. They should be in Times New Roman size 10, simple line-spacing and justified.
8. Formulas must be processed in the Microsoft Word Equation Editor. They must also be listed consecutively according to the text as: (1), (2), etc. on the right side of the page.
9. Figures/graphs, photographs and tables/charts must follow APA standards and be in high definition for better editing process.
10. Bibliographic references must follow APA regulations and should be numbered consecutively with Arabic numerals on the left side according to the page margin and in alphabetical order.
11. All documents must include an Excel file with graphs, tables, charts and data used for editing purposes.

3. For the External Editorial board

The articles of the LAJED should be submitted to evaluation by professionals specialized in the subject of each article. All evaluators shall have a form that include all the aspects that the articles must comply to be published in the journal according to the Editorial Board. The evaluators will assess the degree of compliance of these aspects and will give an opinion on the quality of the article in a written note. Some aspects that the evaluator should take into account are:

1. Originality and innovation of the article.
2. Relevance of the article in relation to the current situation.
3. Clarity of the text, even for non-experts in the subject (shall include the evaluation of spelling and writing, in order to improve the quality of the article).
4. Scientific rigor and well-founded conclusions.
5. Any objection, comment or criticism must be clearly formulated in writing.
6. The final decision of the arbitrator, accepting or rejecting the item, must be supported by the respective arguments in writing.
7. The evaluator must bear in mind that other evaluators of the same article may have different viewpoints, and that the Editor will take the decision to publish it on the basis of reports with different recommendations. Therefore, it is very useful for the editor that the reasons behind the decision of the examiner be clearly established.

ISSN: 2074 - 4706

Página web:
www.lajed.ucb.edu.bo



Universidad Católica Boliviana San Pablo