

INT-2134



NAÇÕES UNIDAS  
UNITED NATIONS



SÓLO PARA PARTICIPANTES

27 de marzo de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL



Vigesimoctavo período de sesiones  
México, D.F., 3 al 7 de abril de 2000

## BALANCE DE LA DÉCADA

00-3-186





NACIONES UNIDAS  
UNITED NATIONS



---

Vigesimoctavo período de sesiones  
México, D.F., 3 al 7 de abril de 2000

## BALANCE DE LA DÉCADA

Este documento fue coordinado conjuntamente por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto, Juan Martín, Director de Programación del sector público (ILPES), y Juan Carlos Ramírez, Asesor Regional de la CEPAL. En la preparación de los capítulos colaboraron Hubert Escaith, Ricardo French-Davis, Len Ishmael y Andras Uthoff. En su elaboración y discusión también participó un numeroso grupo de funcionarios, entre ellos, Jaime Contador, Ernesto Espíndola, Rolando Franco, Jan Heirman, Gunther Held, André Hofman, Martin Hopenhayn, Keigi Inoue, Felipe Jiménez, Arturo León, Michael Mortimore, Guillermo Mundt, Ernesto Ottone, María Angélica Parra, Nieves Rico, Osvaldo Rosales, Pedro Sáinz, Raquel Szalachman, Daniel Titelman, Miguel Villa y Jürgen Weller.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN .....	1
Capítulo I: LAS CONEXIONES ENTRE EL ENTORNO EXTERNO Y EL INTERNO .....	3
A. POLÍTICAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL .....	3
1. La liberalización de los regímenes comerciales y cambiarios .....	3
2. Regionalismo abierto .....	8
B. TRANSFORMACIONES DEL COMERCIO EXTERIOR Y HETEROGENEIDAD REGIONAL.....	11
1. Resultados globales.....	11
2. Desempeño exportador .....	15
C. MAGNITUD Y COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS DE CAPITAL.....	21
1. Tendencias generales .....	21
2. Inversión extranjera directa.....	24
D. MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE LA FUERZA DE TRABAJO.....	32
Capítulo II: EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO.....	37
1. Las políticas macroeconómicas.....	37
2. La inflación .....	45
3. Las crisis financieras .....	47
4. Crecimiento, inversión y productividad.....	51
Capítulo III. DESEMPEÑO EN LOS SECTORE SOCIALES .....	63
1. Transición demográfica generalizada y desaprovechamiento del bono demográfico.....	64
2. Empleo: escaso crecimiento, terciarización y aumento de la informalidad .....	70
3. Persistencia de la pobreza y la desigualdad .....	78
4. Equidad de género.....	89
5. El gasto público y las reformas en los sectores sociales .....	93

Capítulo IV. DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL CARIBE EN LOS AÑOS NOVENTA .....	103
1. Comercio e inversión extranjera directa.....	104
2. Reformas y desempeño macroeconómicos .....	109
3. Estructura productiva .....	117
4. Cambios en la estructura social.....	120
5. Medio ambiente y desarrollo sustentable .....	125
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>129</b>

### ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS:

Cuadro I.1	Estructura arancelaria de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1988, 1996 y 1999 .....	5
Cuadro I.2	América Latina y el Caribe: índices del tipo de cambio real efectivo de las importaciones, 1991-1999.....	7
Cuadro I.3	Evolución del volumen y el valor del comercio mundial de mercancías, 1990-1998 .....	11
Cuadro I.4	Coefficientes de exportación e importación para América Latina, promedios 1980-1981, 1989-1990, 1997-1998 y 1999.....	13
Cuadro I.5	Evolución del comercio de bienes y servicios de América Latina y el Caribe, 1980-1999 .....	14
Cuadro I.6	América Latina y el Caribe: relación de precios de intercambio de bienes FOB/FOB, 1980; 1985; 1990-1998 .....	15
Cuadro I.7	Composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe, 1988 y 1998....	18
Cuadro I.8	América Latina y el Caribe: exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración.....	20
Cuadro I.9	América Latina: fuentes de financiamiento externo .....	24
Cuadro I.10	Estrategias de inversión de las subsidiarias de las empresas transnacionales en América Latina en los años noventa .....	31
Cuadro I.11	América Latina: población inmigrante según grandes regiones de origen. Censos nacionales de población de 1970, 1980 y 1990.....	32
Cuadro I.12	Estados Unidos: población inmigrante de origen latinoamericano y caribeño. Censos nacionales de población de 1970, 1980 y 1990.....	34
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe: regímenes cambiarios, 1999 .....	44
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe: índice del tipo de cambio real efectivo de las importaciones, 1990-1999.....	45
Cuadro II.3	América Latina y el Caribe: índice de precios al consumidor, diciembre a diciembre.....	46
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe: problemas bancarios en los años noventa.....	49
Cuadro II.5	América Latina y el Caribe: evolución del producto interno bruto total y por habitante.....	52
Cuadro II.6	América Latina y el Caribe: diferencial de crecimiento entre países de menor y mayor ingreso por habitante, 1981-1999 .....	55

Cuadro II.7	América Latina y el Caribe: inversión bruta fija (tasas anuales de variación promedio), 1951-1998.....	57
Cuadro II.8	América Latina y el Caribe: productividad del trabajo y del capital en períodos seleccionados, 1950-1998.....	58
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: indicadores de población según etapa de transición demográfica.....	66
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe: indicadores de estructura etaria, según etapa de transición demográfica.....	68
Cuadro III.3	Descripción del bono demográfico: crecimiento de la población por grupos de edad.....	69
Cuadro III.4	Porcentaje de mujeres en edad activa ocupadas según nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990 y 1997.....	71
Cuadro III.5	América Latina (17 países): generación de empleo por categoría de ocupación, década de 1990.....	73
Cuadro III.6	América Latina (15 países): generación de empleo por rama de actividad, década de 1990.....	74
Cuadro III.7	América Latina: magnitud de la pobreza e indigencia, 1980-1997.....	79
Cuadro III.8	América Latina: desempleo, densidad ocupacional e importancia de las transferencias en el ingreso de los hogares en torno a la línea de pobreza, 1990-1997.....	82
Cuadro III.9	América Latina y el Caribe (16 países): disparidades de ingreso en zonas urbanas, 1990-1997.....	87
Cuadro III.10	América Latina y el Caribe (17 países): evolución de la relación entre gasto social y PIB, por sectores.....	95
Cuadro IV.1	Valor y distribución de las exportaciones de la CARICOM por principales destinos y de las importaciones por principales fuentes.....	107
Cuadro IV.2	Cuadro resumen.....	112
Cuadro IV.3	Inversión, ahorro y cuenta corriente.....	116
Cuadro IV.4	Estructura de la economía.....	118
Cuadro IV.5	Proporción de la población mayor de 60 años en algunos países del Caribe, 1950-1995.....	121
Cuadro IV.6	Pobreza estimada en algunos países del Caribe.....	124
Cuadro IV.7	Tasa anual de deforestación en los estados insulares del Caribe, 1990-1995.....	125
Gráfico I.1	Evolución del comercio y del producto interno bruto de América Latina y el Caribe, 1990-1999.....	12
Gráfico I.2	América Latina: evolución de la apertura comercial y de la cuenta corriente como proporción del PIB.....	14
Gráfico I.3	Diversificación de las exportaciones de América Latina, entre 1988 y 1998.....	17
Gráfico I.4	América Latina y el Caribe: ingreso neto de capitales y transferencia de recursos.....	22
Gráfico I.5	América Latina y el Caribe: evolución del financiamiento externo y del producto interno bruto global.....	22
Gráfico I.6	Ingresos netos de IED de los países de la ALADI, por modalidad, 1990-1999.....	25
Gráfico I.7	Flujos de IED hacia América Latina y el Caribe, por fuentes principales, 1990-1998.....	27

Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: situación fiscal de los gobiernos centrales, 1980-1998 .....	39
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: indicadores monetarios, 1970-1998.....	41
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe: tasa de interés real (depósitos), 1985-1999.....	42
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe: índice promedio del tipo de cambio real, 1979-1999 .	44
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe: mediana de la inflación, 1980-1999 .....	47
Gráfico II.6	América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB y transferencia neta de recursos, 1991/1999 .....	53
Gráfico II.7	América Latina: crecimiento promedio del producto interno bruto, 1945-1980 y 1991-2000 .....	54
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe: inversión en capital fijo como porcentaje del producto interno bruto, 1950-1998 .....	56
Gráfico II.9	América Latina y el Caribe: relación ahorro-inversión, 1990-1999 .....	59
Gráfico II.10	América Latina y el Caribe: balance comercial y crecimiento económico, 1951-1998 .....	60
Gráfico II.11	a) América Latina: deuda externa y relación deuda-exportaciones, 1980-1999 .....	61
	b) América Latina: servicios factoriales como proporción de las exportaciones de bienes y servicios .....	61
Gráfico III.1	América Latina: crecimiento del PIB per cápita y disminución del desempleo, 1990-1998 .....	72
Gráfico III.2	Variación de la actividad económica informal y crecimiento del PIB per cápita, década de 1990.....	74
Gráfico III.3	a) América Latina: PIB y empleo manufacturero .....	76
	b) América Latina: PIB y empleo en comercio y servicios.....	76
Gráfico III.4	a) América Latina y el Caribe (14 países): remuneración media real .....	77
	b) América Latina y el Caribe (18 países): salario mínimo real .....	77
Gráfico III.5	América Latina (17 países): pobreza e indigencia urbanas, 1990-1997.....	81
Gráfico III.6	Disminución de la pobreza e ingreso nacional bruto real por habitante, 1990-1997 .....	83
Gráfico III.7	Evolución de indicadores de pobreza, década de 1990.....	84
Gráfico III.8	América Latina (14 países): cambios en la concentración del ingreso, 1990-1997 .....	85
Gráfico III.9	América Latina: ingreso medio en número de líneas de pobreza y participación del sector informal en la PEA según categorías ocupacionales .....	88
Gráfico III.10	América Latina (17 países): evolución del gasto social, 1990-1991/1996-1997 .....	93
Gráfico III.11	Comparación entre producto interno bruto per cápita y gasto social .....	94
Gráfico IV.1	Tasas brutas de natalidad y mortalidad .....	120
Gráfico IV.2	Tasa de matrícula de hombres y mujeres en el Caribe.....	123



## PRESENTACIÓN

El proceso de reformas estructurales orientado a abrir las economías a la competencia externa y dar al sector privado una mayor participación en el desarrollo se inició en unos pocos países de la región en los años setenta, luego se desaceleró en la primera mitad del decenio siguiente, pero posteriormente tomó nuevo impulso, hasta generalizarse en toda la región. En la década de 1990 este proceso se fue consolidando, aunque avanzó a ritmo desigual en los países de América Latina y el Caribe en las áreas comercial, financiera, laboral, de la seguridad social y la reforma del Estado. Desde mediados de los años ochenta en adelante se incorporaron al proceso de reforma importantes esfuerzos tendientes a controlar los desequilibrios macroeconómicos básicos.

No obstante, las reformas estructurales y los procesos de estabilización macroeconómica no agotan el legado que recibe la región a comienzos del siglo XXI, que también incluye factores estructurales profundamente enraizados en la historia misma, además de secuelas de la crisis de la deuda que no han sido superadas a cabalidad y también de otros procesos sociales y políticos. Vale recordar, asimismo, que todos estos factores están presentes en una región que es heterogénea en términos de tamaños, estructuras y grados de desarrollo, así como de la solidez de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

En este documento se presenta un balance de los años noventa centrado en los temas de la relación entre los ámbitos externo e interno, el desempeño macroeconómico, las principales tendencias que se observaron en los sectores sociales y el desenvolvimiento económico y social en los países del Caribe de habla inglesa.

En el futuro próximo, esta presentación será revisada y ampliada para dar cuenta de los principales acontecimientos en el ámbito internacional, de los cambios más importantes en la estructura y el comportamiento de los sectores productivos, así como en los servicios de infraestructura, de la apertura de mayores espacios para el desarrollo sostenible y de la reestructuración territorial a nivel subnacional.

La CEPAL pretende así contribuir a la evaluación de los principales hechos que jalonaron la década de 1990, sin duda un período de transición e inflexión en varios aspectos del desarrollo económico, social y político de la región. Como todo período con estas características engloba, de manera interactiva, resultados de procesos de largo cuño y semillas de cambio que germinarán en años venideros.



## Capítulo I

### LAS CONEXIONES ENTRE EL ENTORNO EXTERNO Y EL INTERNO

Diversos analistas concuerdan en que el amplio proceso de transformación tecnológica, institucional y de orientación que la economía internacional experimentó durante los años noventa, que se ha venido a denominar globalización, se inscribe en un movimiento de largo plazo. Si bien la actual etapa de internacionalización presenta nuevas características, se inserta en un proceso histórico más prolongado, en el que se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio e inversión y se convirtiera progresivamente en una red única de mercados y producción. El proceso de formación de mercados globales está todavía muy lejos de completarse, dado que ni los mercados de productos ni mucho menos los de trabajo pueden caracterizarse como globales. Solamente los mercados financieros se acercarían a esa calificación (FMI, 1997).

Sin embargo, esta misma globalización financiera determina una inestabilidad que, a su vez, incide en el comercio internacional y las actividades productivas nacionales. Evidentemente la inestabilidad financiera se ha convertido en la característica más sobresaliente y preocupante del funcionamiento de la economía mundial en los años recientes. El repliegue del crecimiento económico mundial observado en 1998 y que incidió en la evolución del comercio, fue el cuarto registrado en los últimos 25 años (FMI, 1998). Crecientemente se reconoce que la frecuencia cada vez mayor de las crisis financieras internacionales refleja la ausencia de un desarrollo institucional acorde a nivel global (Ocampo, 1999).

En el ámbito productivo, el fenómeno que Krugman denomina el desmembramiento de la cadena de valor comienza a manifestarse con mayor fuerza en la década de 1990. Este proceso consiste en segmentar la producción de un bien en sus etapas de incorporación de valor y distribuir la fabricación de esos segmentos entre varios países, de acuerdo con su dotación de factores. Esas actividades de producción aumentan la interdependencia entre mercados de distintos países, bajo la coordinación de grandes empresas o conglomerados transnacionales (Krugman, 1995). Existe, por lo tanto, una relación estrecha entre el desmembramiento de la cadena de valor, el aumento del volumen de comercio observado en los últimos años y el mayor protagonismo de las empresas multinacionales.

#### A. POLÍTICAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

##### 1. La liberalización de los regímenes comerciales y cambiarios

Los gobiernos latinoamericanos, y en menor medida los caribeños, transformaron drásticamente sus regímenes comerciales y cambiarios, en el marco de las reformas macroeconómicas que fueron introducidas a partir de los años ochenta, cuando redujeron los promedios arancelarios y la dispersión en torno de los mismos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para más referencias, véanse CEPAL, 1998a y BID, 1996.

El nivel promedio de los aranceles, sin considerar el efecto de los acuerdos parciales de liberalización, se redujo de un 45% a mediados de los años ochenta a cerca de 12% en 1999. No obstante lo drástico de las rebajas, ningún país redujo sus aranceles a cero; además, en general, se mantuvo cierta dispersión con tasas máximas del orden del 30% al 35% y algunas pocas de mayor nivel. La mayor parte de las medidas administrativas y no arancelarias que incidían sobre las importaciones también fueron eliminadas y se limitaron los escalonamientos, estableciéndose estructuras arancelarias más uniformes, según se aprecia en el cuadro I.1. Por otra parte, en 1985 cerca de la mitad del valor importado en los países de América Central y de un tercio en los países de América del Sur estaba sujeto a algún tipo de restricción paraarancelaria, mientras que a fines de 1994 en siete de los once países miembros de la ALADI la proporción se había reducido a menos de 1% y, en ningún caso, era superior a 5% (Garay y Estevadeordal, 1995).

La visión predominante en el entorno del cambio de decenio impidió una debida atención a los problemas que el ajuste a las nuevas condiciones de competencia imponía a la estructura productiva interna y, por ello, la liberalización comercial no fue ejecutada con el gradualismo que sería recomendable. Como resultado, las empresas nacionales debieron enfrentar abruptamente la competencia de productos y empresas extranjeras, en un contexto de tasas de interés elevadas y de coeficientes de inversión y crecimiento económico modestos.

El proceso de eliminación de barreras arancelarias a las importaciones fue especialmente intenso entre fines de los años ochenta y principios de los noventa, como se observa en el cuadro I.1. La firma y ejecución de acuerdos de liberalización comercial en el ámbito de esquemas subregionales y acuerdos bilaterales permitieron que los países continuaran avanzando en el proceso de liberalización durante los años noventa. Empero, en varios países los efectos que la liberalización tuvo sobre el aumento de las importaciones sólo se sintieron con rezago, dada la contracción de las economías en los primeros años del decenio y las demoras en el establecimiento de los canales de comercialización para las importaciones no tradicionales.<sup>2</sup>

Como corolario del proceso de liberalización unilateral, los países latinoamericanos consolidaron la totalidad de su estructura arancelaria, al final de la Ronda Uruguay, en 1994, en el antiguo GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), transformado entonces en la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque en niveles bastante superiores a los que efectivamente aplican. Por otra parte, en razón de los compromisos asumidos, los países de la región tuvieron que promover cambios en sus sistemas de promoción de exportaciones y en otras políticas internas, aunque algunos programas de subsidios ya habían sido eliminados o reducidos sustancialmente debido a restricciones fiscales y a las reformas macroeconómicas realizadas.

Las reformas de los años ochenta e inicio de los noventa se pusieron en marcha con tipos de cambio elevados, como consecuencia de la modalidad de ajuste adoptada frente a la crisis de la deuda de 1982. Además, la liberalización de las importaciones proporcionó a los exportadores insumos importados a precios más competitivos. Con ello, la rentabilidad de las exportaciones se elevó significativamente, fortaleciéndose la inversión en la ampliación de la producción de exportables. Sin embargo, el crecimiento dinámico del volumen de las exportaciones no estuvo acompañado de una expansión significativa del resto de los componentes del producto.

---

<sup>2</sup> En México una tasa sobrevaluada limitó inicialmente el impacto de los productos importados sobre la producción interna, mientras que en Brasil las importaciones comenzaron a crecer hacia fines de 1993, aunque la reforma comercial se realizó entre los años 1988 y 1990.

Cuadro I.1  
**ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LOS PAÍSES DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE  
 INTEGRACIÓN (ALADI), 1988, 1996 Y 1999**  
*(En porcentajes)*

País	Año	Arancel aplicado nación más favorecida								
		Número de partidas arancelarias		Tasa arancelaria por país					Porcentaje de partidas arancelarias	
		Ad valorem	Específicas	Mínimo	Máximo	Promedio	Desviación estándar	Distribución modal	Mínimo	Máximo
Argentina	1988	11 933	385	0.0	83.5	29.9	---	43.5	---	---
	1996	9 306	0	0.0	33.5	13.9	6.9	5.5	4.7	0.4
	1999	9 350	0	0.0	33.0	13.5	6.6	5.0	1.8	0.4
Bolivia	1988	4 944	0	0.0	17.0	16.7	---	17.0	---	---
	1996	6 621	0	0.0	10.0	9.7	1.3	10.0	0.0	93.4
	1999	6 679	0	0.0	10.0	9.7	1.3	10.0	0.0	93.5
Brasil	1988	11 935	0	0.0	85.0	41.4	---	40.0	---	---
	1996	9 328	0	0.0	52.0	14.6	7.5	5.0	1.6	0.2
	1999	9 331	0	0.0	35.0	14.3	7.0	19.0	1.6	0.4
Chile	1988	2 577	0	0.0	23.0	15.1	---	15.0	---	---
	1996	5 864	0	0.0	11.0	11.0	0.7	11.0	0.4	99.6
	1999	5 917	0	0.0	10.0	9.8	1.2	10.0	1.5	98.4
Colombia	1988	5 302	12	5.1	218.0	44.2	---	33.0	---	---
	1996	6 728	0	0.0	35.0	11.6	6.3	5.0	1.7	0.2
	1999	6 786	0	0.0	35.0	11.6	6.3	5.0	2.2	0.2
Ecuador	1988	5 171	0	0.0	325.0	39.7	---	10.0	---	---
	1996	6 650	0	0.0	35.5	11.8	6.4	5.5	0.0	0.2
	1999	6 705	0	0.0	99.0	11.5	7.8	5.0	2.6	0.3
México	1988	11 953	0	0.0	20.0	10.4	---	15.0	---	---
	1996	11 335	0	0.0	260.0	13.2	13.2	10.0	15.0	0.0
	1999	11 360	0	0.0	260.0	16.2	13.5	13.0	2.0	0.0
Paraguay	1988	3 579	0	0.0	70.0	19.3	---	20.0	---	---
	1996	9 219	0	0.0	30.0	9.5	6.5	2.0	6.1	0.0
	1999	9 319	0	0.0	30.0	11.4	6.8	5.0	3.3	0.0
Perú	1988	5 389	0	0.0	109.0	69.0	---	109.0	---	---
	1996	6 869	0	12.0	25.0	13.5	3.5	12.0	84.2	4.4
	1999	6 888	0	12.0	68.0	13.7	4.8	12.0	84.0	0.3
Uruguay	1988	7 691	0	0.0	45.0	27.0	---	45.0	---	---
	1996	10 465	0	0.0	24.0	12.2	7.2	5.0	4.4	1.4
	1999	10 492	0	0.0	10.0	4.1	4.1	0.0	41.3	18.3
Venezuela	1988	6 095	876	0.0	160.0	41.7	---	1.0	---	---
	1996	6 641	0	0.0	35.0	12.0	6.1	5.0	0.5	0.2
	1999	6 688	0	0.0	35.0	12.0	6.1	5.0	0.5	0.2

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría de la ALADI.

Los efectos positivos del sector externo sobre el crecimiento de la economía no se concretaron, en parte por el ambiente macroeconómico en que se llevó a cabo la política comercial. En los años ochenta la demanda agregada estuvo profundamente deprimida, hecho que naturalmente desalentó la inversión en rubros distintos de los exportables. En la década de 1990, en particular entre 1991 y 1994 y entre 1996 y 1997, hubo una importante recuperación de la demanda agregada pero, paralelamente, se fue revaluando el tipo de cambio (véase el cuadro I.2). En consecuencia, en ambas ocasiones, aumentó la ponderación de las importaciones en la demanda agregada, ampliando el déficit externo. Este comportamiento, junto con

la escasez de capital de riesgo y las deficiencias de infraestructura, no permitió que la dinámica exportadora se convirtiera en un factor de crecimiento de las economías.<sup>3</sup>

En la década de 1990, la aplicación de medidas contingentes afectó de manera significativa a algunas exportaciones clave de los países de la región, aunque después de la Ronda Uruguay se produjo una moderada disminución de aquellas.<sup>4</sup> Un caso particular es la persistente aplicación de derechos antidumping y medidas compensatorias por parte de los Estados Unidos a las importaciones de hierro y acero que afectan a tres países de la región.<sup>5</sup> También en el caso del sector textil, el uso de mecanismos de salvaguardia especial, antidumping, normas de origen y otros requisitos técnicos plantea barreras a las exportaciones de la región y limita las incipientes ganancias de acceso que brinda el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

Las medidas contingentes también han sido adoptadas por los países en desarrollo. En la región se pueden destacar los casos de México (medidas compensatorias) y de Argentina y Brasil (derechos antidumping), mientras que Chile recientemente ha recurrido a salvaguardias. Asimismo, Brasil y Chile aplicaron derechos compensatorios en el período previo a la Ronda Uruguay.

Si bien la Ronda Uruguay ha reglamentado la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y la de normas técnicas,<sup>6</sup> la práctica cada vez más frecuente de aplicar requisitos de calidad, ambientales o laborales como condiciones de acceso a mercados plantea interrogantes sobre los niveles de protección asociados. En particular, la divergencia entre normas obligatorias y optativas y la falta de definición a nivel multilateral de los órganos de reconocimiento para la certificación de normas técnicas, dejan un margen de discrecionalidad a los países para la aplicación de tales medidas.<sup>7</sup>

Así, no es de extrañar que estos temas representen una elevada proporción de los casos que ha debido encarar el nuevo Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Un primer elemento relevante es el aumento de los casos sometidos a este Órgano: desde 1995, año de su creación, hasta abril de 1999 se presentaron 169 reclamos, cifra considerablemente mayor que el total de casos tratados durante el casi medio siglo de existencia del GATT. Cabe hacer notar, además, que los principales demandantes han sido los países industrializados, con más del 70% de los casos, y en particular los Estados Unidos. A su vez, sobre los países industrializados han recaído alrededor del 60% de las acusaciones.<sup>8</sup> Los antecedentes

---

<sup>3</sup> Algunos de los factores determinantes de los efectos de una reforma comercial son: el nivel inicial del tipo de cambio, la trayectoria exportadora, el vigor de la inversión y la situación macroeconómica. Las experiencias revisadas sugieren que no basta con abrir la economía a las importaciones y devaluar el tipo de cambio real para alcanzar ritmos elevados de crecimiento de las exportaciones y del producto. Los resultados que se logran tienden a tardar mucho en concretarse y entraña costos elevados durante la transición (CEPAL, 1998a).

<sup>4</sup> Sin embargo, la evaluación efectuada sobre la aplicación de derechos antidumping por parte de los países industrializados revela que éstos no han tenido en cuenta la recomendación contenida en el acuerdo respectivo de la Ronda Uruguay, que encomienda a los países miembros a buscar soluciones constructivas, como podrían ser compromisos en materia de precios (*price undertakings*), cuando la denuncia afecta a países en desarrollo. Por el contrario, se ha procedido en la gran mayoría de los casos a la aplicación de sobretasas arancelarias (Finger, 1999).

<sup>5</sup> Véase CEPAL (1999b).

<sup>6</sup> El acuerdo respectivo reconoce sus funciones de proveedor de información y de facilitación de transacciones de mercado, así como de responder a la creciente demanda pública de productos sin riesgos para la salud o ambientales (UNCTAD, 1999).

<sup>7</sup> Véanse los casos sobre Chile en Fisher (1997).

<sup>8</sup> Los Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá han efectuado dos tercios de las consultas al sistema, y junto a Japón han estado involucrados en cerca de la mitad de éstas. México y Brasil, principales países usuarios de la región, aparecen en menos del 5% de las consultas, pero junto a Argentina y Chile dan cuenta del 13% de los casos.

disponibles confirman lo anterior, ya que un alto porcentaje de casos gira en torno de los subsidios y las medidas compensatorias, las barreras técnicas y las licencias de importación, sobre todo en los sectores agrícola y textil (Thorstensen, 1999).

Cuadro I.2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO  
 DE LAS IMPORTACIONES,<sup>a</sup> 1991-1999**  
*(Índices: 1995=100)*

Países / Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>b</sup>
Argentina	116.3	103.0	94.4	93.8	100.0	101.9	98.9	96.8	89.4
Barbados	92.6	93.2	95.0	98.3	100.0	99.4	93.6	95.2	95.1
Bolivia	83.8	87.3	92.7	97.7	100.0	93.4	91.1	87.4	86.8
Brasil	108.5	117.3	112.6	113.6	100.0	94.2	93.2	97.6	146.0
Chile	111.8	108.1	110.1	106.3	100.0	96.4	90.0	92.4	95.0
Colombia	134.9	120.0	114.5	99.9	100.0	92.7	86.8	92.6	102.2
Costa Rica	108.3	103.1	103.1	103.6	100.0	99.0	101.2	102.6	105.5
Ecuador	114.8	116.0	103.4	98.1	100.0	100.4	96.2	94.7	116.9
El Salvador	125.4	124.7	112.5	105.7	100.0	92.2	91.9	91.7	92.2
Guatemala	110.0	109.0	110.2	104.6	100.0	95.2	90.4	91.5	103.6
Haití	116.3	117.5	141.3	113.4	100.0	85.0	73.0	67.0	63.3
Honduras	98.1	92.9	103.9	115.4	100.0	101.6	96.2	88.1	85.2
Jamaica	92.8	108.0	101.1	103.6	100.0	84.2	72.3	67.9	62.7
México	74.8	69.1	65.8	67.6	100.0	89.0	77.2	77.3	71.7
Nicaragua	84.7	85.6	89.7	95.4	100.0	102.2	108.0	107.6	106.7
Paraguay	96.5	102.0	106.4	100.5	100.0	95.7	94.0	104.7	101.8
Perú	94.8	94.7	106.2	100.2	100.0	98.6	99.1	100.5	109.0
República Dominicana	104.5	108.8	106.5	103.0	100.0	93.5	95.7	103.9	111.0
Trinidad y Tabago	75.3	76.5	89.9	97.0	100.0	98.7	99.6	93.8	88.5
Uruguay	130.2	127.2	113.9	104.3	100.0	99.1	97.1	96.3	89.9
Venezuela	130.6	124.4	121.3	126.4	100.0	119.2	92.6	76.3	71.3

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

<sup>a</sup> Corresponde al promedio de los índices del tipo de cambio (oficial principal) real de la moneda de cada país con respecto a las monedas de los principales países con que cada país tiene intercambio comercial, ponderados por la importancia relativa de las importaciones hacia esos países. Las ponderaciones corresponden al promedio del período 1992-1996. En todos los países se usaron los índices de precios al consumidor. Sobre la metodología y las fuentes utilizadas, véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1981 (E/CEPAL/G.1248), Santiago de Chile, 1983. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.83.II.G.2.

<sup>b</sup> Promedio enero a septiembre.

## 2. Regionalismo abierto

A lo largo de la década de 1990, el movimiento de liberalización unilateral se ha asociado a una participación activa de los países de América Latina y el Caribe en las negociaciones multilaterales, en el ámbito de la OMC, y al establecimiento de acuerdos de libre comercio bilaterales, plurilaterales e interregionales. La liberalización comercial y del marco regulador de las inversiones en las economías nacionales permitió la expansión del comercio. Así, por primera vez, el movimiento de integración regional tomó pleno vuelo. Al mismo tiempo, los Estados Unidos manifestaron su apoyo a la suscripción de tratados de libre comercio en los años ochenta, cuando iniciaron la negociación de tratados de libre comercio, primero con Israel y Canadá y, posteriormente, con Canadá y México, para establecer el TLC. Mientras este último era ratificado por los Parlamentos de los tres países, el Gobierno de los Estados Unidos empezaba a definir su estrategia para el resto de América Latina y el Caribe, a partir de la Iniciativa para las Américas, en 1990, y que se concretaría en las actuales negociaciones para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>9</sup>

En 1994, la CEPAL difundió en América Latina y el Caribe la noción de un "regionalismo abierto", para caracterizar la tendencia presente al final de la Ronda Uruguay, en la que se mezclaban la dinámica de los movimientos subregionales con la apertura unilateral y el movimiento hacia la integración hemisférica. El regionalismo abierto se definiría como la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración de hecho, determinada por las señales de mercado, como resultante de una liberalización amplia y generalizada (CEPAL, 1994).<sup>10</sup>

La liberalización unilateral no garantiza la apertura de los mercados compradores. En un entorno internacional en que todavía predominan las regulaciones nacionales, los gobiernos han mantenido su función de definir e implementar los derechos de propiedad y de negociar el acceso de personas, bienes, capital y tecnología a sus territorios, en un contexto de aranceles bajos, pero con nuevas restricciones impuestas por medio de barreras técnicas o de medidas antidumping, entre otras.<sup>11</sup> Así, en una economía que se globaliza y se regionaliza en profundidad con movimientos simultáneos, los Estados buscan definir estrategias de inserción que les permitan lograr para sus productos un acceso más seguro a los mercados importadores.

---

<sup>9</sup> El año 1994 estuvo marcado por varios eventos interrelacionados que pusieron de relieve la nueva complejidad de los procesos de liberalización comercial. En enero empezó a operar el TLC. En marzo, los acuerdos de la Ronda Uruguay fueron formalmente suscritos en Marrakech por más de 120 miembros del anterior GATT, lo que posibilitó la posterior creación de la OMC, en enero de 1995. En diciembre se realizó la Cumbre de las Américas en Miami, con la participación de jefes de Estado y de Gobierno, y se estableció un calendario de reuniones con vistas a la puesta en marcha del proceso de formación del ALCA. Además, la VII Reunión del Consejo del Mercosur, realizada en Ouro Preto, también en diciembre de 1994, marcó el final del período de formación del área de libre comercio del Mercosur y dio inicio a la etapa de unión aduanera incompleta. También el foro de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) siguió avanzando en sus planes de liberalización del comercio.

<sup>10</sup> Originalmente, la expresión "regionalismo abierto" fue propuesta a fines de los años setenta por el Primer Ministro japonés Masayoshi Ohira, para definir una cooperación regional abierta que fuera armónica con los intereses de la comunidad global (Palacios, 1995).

<sup>11</sup> Como señalan Sáez y Valdés (1999, p. 89) con respecto a Chile: "La apertura unilateral obviamente no tiene como contrapartida necesaria una apertura de los mercados de los socios comerciales de Chile. Por ejemplo, no tiene efectos en las prácticas aduaneras de éstos ni en la forma en que se adoptan y administran las barreras técnicas, y no eliminan las prácticas restrictivas que aplican los países mediante la adopción de medidas antidumping. En virtud de los acuerdos se puede lograr una apertura preferencial, segura y predecible que facilite el desarrollo de proyectos en el campo exportador".



Durante los años noventa, el proceso de integración latinoamericano y caribeño encontró una dirección y mostró un dinamismo que habrían sido difíciles de prever en años pasados. Los acuerdos suscritos en 1986 entre Argentina y Brasil con vistas al establecimiento de una zona de comercio preferencial, que precedieron los esfuerzos de liberalización antes mencionados, marcaron el resurgimiento de la integración. En 1991, con la adhesión de Uruguay y Paraguay, el acuerdo bilateral se convirtió en el Tratado de Asunción, en virtud del cual se creaba el Mercado Común del Sur (Mercosur). Asimismo, a fines de la década pasada se reactivaron el Grupo Andino (transformado posteriormente en la Comunidad Andina), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Estos esquemas subregionales de integración lograron liberalizar lo esencial de su comercio intrasubregional e implementaron programas de desgravación hacia terceros, con miras a instrumentar, a mediano plazo, aranceles externos comunes que les permitieran operar como uniones aduaneras imperfectas.

A fines de 1994, el Mercosur se convirtió en una zona de libre comercio, con pocas excepciones, y los países miembros se comprometieron a establecer un arancel externo común, que debe estar plenamente vigente en el año 2006.<sup>12</sup> A su vez, los países andinos lograron liberalizar el comercio intrazona a partir de 1992, aunque el arancel externo común fue adoptado plenamente por Colombia y Venezuela en dicho año y, con posterioridad y de manera imperfecta, por Ecuador.<sup>13</sup> El libre comercio en el MCCA está en vigor desde mediados de los años noventa, aunque cada uno de los países integrantes mantiene un número aún elevado de salvaguardias en el comercio recíproco.<sup>14</sup> Existe el compromiso de llegar a la plena aplicación del arancel externo común en el año 2005 y se espera que el acercamiento entre El Salvador y Guatemala pueda actuar como un catalizador de la integración centroamericana (Tavares, 1999).

Igualmente, los países miembros de la CARICOM se comprometieron a liberalizar totalmente el comercio intrazona hacia mediados del decenio, mientras que los planes de convergencia de la estructura arancelaria de los países miembros hacia el arancel externo común debieron cumplirse a fines de 1998. Sin embargo, la secretaria de la CARICOM señaló que solamente 6 de los 14 países miembros habían dado fin a la última etapa de convergencia dentro del plazo previsto.<sup>15</sup> Los países más pequeños tienen dificultades para rebajar sus aranceles debido al impacto que esto ejerce sobre sus recursos fiscales. En relación con el libre movimiento de bienes dentro de la CARICOM, en cerca de siete países se requieren algunas licencias de importación y se aplican derechos tarifarios a productos sensibles, como aceites comestibles, ron y otras bebidas alcohólicas, vehículos automotores y derivados de la leche fresca.

Simultáneamente, se produjo una proliferación de acuerdos parciales, casi todos de corte bilateral, que han sido denominados de nueva generación, ya que se caracterizan por tener metas exigentes en cuanto a liberalización comercial de bienes, además de incorporar compromisos en áreas complementarias, como la liberalización de los servicios, mecanismos ad hoc para la solución de

---

<sup>12</sup> Argentina y Brasil tienen plazo hasta el año 2001 y Uruguay y Paraguay hasta el 2006.

<sup>13</sup> Bolivia y Perú han mantenido sus respectivos aranceles nacionales, mientras que Ecuador aplica el arancel externo común a cerca de 60% de su estructura arancelaria.

<sup>14</sup> En el Protocolo de Guatemala de 1993 se estableció el objetivo de llegar a la unión económica a través del acuerdo voluntario y consensual de los Estados.

<sup>15</sup> El perfeccionamiento del mercado único de la CARICOM se lleva a cabo mediante la implementación de nueve protocolos complementarios, que abarcan desde aspectos institucionales hasta reglas de competencia. Los protocolos 1, 2, 3 y 5, referidos respectivamente a aspectos institucionales, derechos de establecimiento, provisión de servicios y movimiento de capitales, política industrial y política agropecuaria, han sido ratificados. Por su parte, el protocolo 4, que trata de la liberalización comercial y el establecimiento del arancel externo común, se está aplicando provisionalmente en 10 de los 14 miembros de la CARICOM.

controversias, la promoción de inversiones mutuas y convenios en materia de infraestructura física. Estos acuerdos fueron promovidos por los nuevos compromisos y temas contenidos en el TLC, que forman parte de los tratados bilaterales y plurilaterales que tienen a México como eje principal. En el ámbito de la ALADI se han firmado cerca de 10 de estos acuerdos, a los cuales hay que agregar los suscritos por México con Costa Rica y Nicaragua, además de un gran número de acuerdos entre miembros de la ALADI, por una parte, y países centroamericanos y del Caribe, por la otra, que generalmente contemplan un trato preferencial a los segundos.

Cabe recordar al respecto que las cuatro uniones aduaneras imperfectas existentes en la región tienen como objetivo último constituir un mercado común. La concreción de esta meta implicaría, además de la liberalización del comercio de bienes y el establecimiento de un arancel externo común, la facilitación de los movimientos de capitales, la liberalización del comercio de servicios y la libre movilidad de las personas. Sólo mediante la implementación de estas disciplinas complementarias podrían los cuatro esquemas subregionales de integración asegurar su razón de ser y su supervivencia al interior de una zona de libre comercio que liberalizaría el intercambio en todo el hemisferio occidental, finalidad que persigue la iniciativa para la formación del ALCA.<sup>16</sup>

Sin embargo, este movimiento positivo hacia una mayor integración entre las economías latinoamericanas no fue inmune a las consecuencias de la crisis financiera internacional, que se hicieron sentir en la región en los últimos años de la década. Aunque el proceso de integración fue capaz de resistir el entorno externo desfavorable, en 1999 el comercio intrarregional experimentó una considerable caída en Sudamérica. La retracción de este comercio confirma que los vínculos comerciales intrarregionales aún son frágiles y que pueden verse afectados por la falta de liquidez financiera.

Por otra parte, los efectos de la crisis financiera internacional en la región alentaron el debate sobre la conveniencia de coordinar determinadas políticas macroeconómicas clave, entre las que se destacan las cambiarias y fiscales, principalmente las que apuntan a atraer inversiones.<sup>17</sup> Tanto los países miembros del Mercosur como los de la Comunidad Andina han adoptado algunos compromisos con el propósito de lograr una gradual convergencia de políticas macroeconómicas. No obstante, mientras las demandas de coordinación han aumentado claramente, las reales posibilidades de los países de aceptar disciplinas específicas en estas materias han disminuido en la misma medida en que sus políticas nacionales se tornaron menos efectivas para resguardar sus economías de los choques externos. Además, en un contexto de retracción económica, persisten los interrogantes sobre la factibilidad de imponer compromisos regionales y subregionales a economías cuya vinculación con el comercio intrasubregional sigue siendo débil.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> La Declaración de Costa Rica definió un principio importante: "El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA".

<sup>17</sup> En la actualidad, los dos grandes países del Mercosur, Argentina y Brasil, adoptaron políticas cambiarias diametralmente opuestas: cambio fijo en el primero y cambio flotante en el segundo.

<sup>18</sup> Este es el caso de Brasil y de los países integrantes de la Comunidad Andina.

## B. TRANSFORMACIONES DEL COMERCIO EXTERIOR Y HETEROGENEIDAD REGIONAL

Las diversas estrategias de inserción internacional que han adoptado los países de América Latina y el Caribe en este marco general han contribuido a ampliar la heterogeneidad de la región, ya presente en varias dimensiones, en lo referente a las características de su comercio exterior.

### 1. Resultados globales

Como se puede apreciar en el cuadro I.3, en los años noventa la región exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1990 y 1998, las exportaciones crecieron, en promedio, 8.5% en volumen y 8% en valor. Estas tasas sólo fueron superadas por China y por los seis países más dinámicos de Asia. Sin embargo, las importaciones de América Latina crecieron a tasas más elevadas, 14% en términos de valor, cifra considerablemente más alta que las de otras regiones y países, con excepción de China, que muestra una tasa cercana a la de América Latina.

Cuadro I.3  
EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN Y EL VALOR DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS,  
1990-1998  
(Tasas de crecimiento)

	Mundo	América Latina	América del Norte	Europa	Economías en transición	Asia			
						Total	Japón	Economías dinámicas	China
<b>Exportaciones</b>									
Volumen	6.5	8.5	7.0	6.0	5.0	7.0	2.5	10.5	...
Valor	6.0	8.0	7.0	5.0	6.0	9.0	4.0	8.0	15.0
<b>Importaciones</b>									
Volumen	6.5	12.5	8.0	5.5	5.0	6.5	4.0	8.0	...
Valor	6.0	14.0	8.0	4.0	9.0	5.0	2.0	6.0	13.0

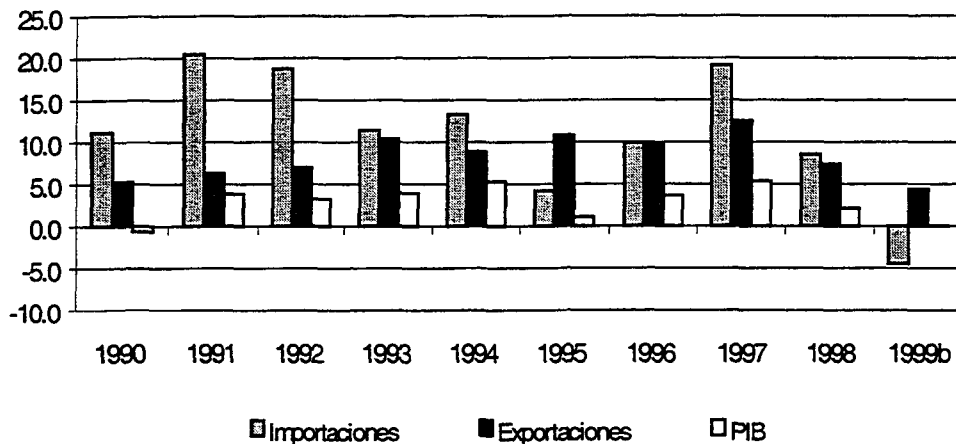
Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe anual 1999. Estadísticas del comercio internacional*, Ginebra, 1999, cuadros I.2 y I.3, pp. 1-2.

Tanto el dinamismo de las exportaciones como el de las importaciones superó por un margen considerable el crecimiento del producto interno bruto, como se aprecia en el gráfico I.1. Entre 1990 y 1999, el crecimiento promedio estimado del PIB fue de 3.2%, mientras que la expansión de las exportaciones alcanzó un sólido 9% y las importaciones aumentaron a un promedio de 13%.<sup>19</sup> Como se argumenta más adelante, los promedios regionales encubren una situación de creciente heterogeneidad, dado que las exportaciones de un único país, México, representan cerca de la mitad del total de las ventas externas latinoamericanas y caribeñas; además, a lo largo del decenio su desempeño fue más dinámico que el promedio del resto de la región. Por ejemplo, entre 1990 y 1999 las exportaciones mexicanas

<sup>19</sup> En el año 1999 las importaciones registraron un descenso de poco más del 4%, por lo que por primera vez el coeficiente de importación se contrajo levemente.

crecieron a una tasa promedio de 13.8%, mientras que las exportaciones latinoamericanas, sin incluir a México, tuvieron un aumento en torno del 7%.

Gráfico I.1  
**EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <sup>a</sup> 1990-1999**  
*(Tasas de crecimiento calculadas sobre la base de dólares de 1995)*



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Incluye 19 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>b</sup> Estimación preliminar. Para 1999 el valor del PIB, no se aprecia en el gráfico, debido a que la variación anual en dicho año fue de 0.0%.

Debido al crecimiento de las exportaciones regionales, su coeficiente respecto del PIB alcanzó a 19.8% en 1999, valor muy superior al 12.1% registrado en 1990. A su vez, y como resultado de la expansión que experimentaron las importaciones en los años noventa, el coeficiente promedio de las importaciones regionales respecto del PIB registró una tendencia rápidamente ascendente y llegó a 20.5% en 1998, es decir, más del doble del valor correspondiente a 1990 (véase el cuadro I.4). Estos valores contrastan con los de los años ochenta, cuando la participación de las importaciones en las economías de la región no alcanzaba a 10% en promedio, como consecuencia de los programas de estabilización y ajuste económicos. La prolongación hasta 1999 de la crisis de 1997-1998 interrumpió esta tendencia, ya que el coeficiente de importación de aquel año registra, por primera vez en el decenio, una caída que lo ubica en valores similares al coeficiente de exportación.

La brecha entre los desempeños de las exportaciones y las importaciones ha dado por resultado la acumulación de crecientes déficit comerciales que, sumados a los desembolsos por pago de intereses y remesas de utilidades, determinaron el deterioro en la cuenta corriente del balance de pagos. Esta situación deficitaria aumentó gradualmente desde fines del decenio pasado hasta mediados de los años noventa, de 0.2% del PIB en 1990 a 3.2% en 1994, año de la crisis financiera mexicana, para disminuir en el bienio siguiente e incrementarse nuevamente en 1997-1998, cuando alcanzó 4.3%, y finalmente bajar a 2.8% en 1999 (véase el gráfico I.2).

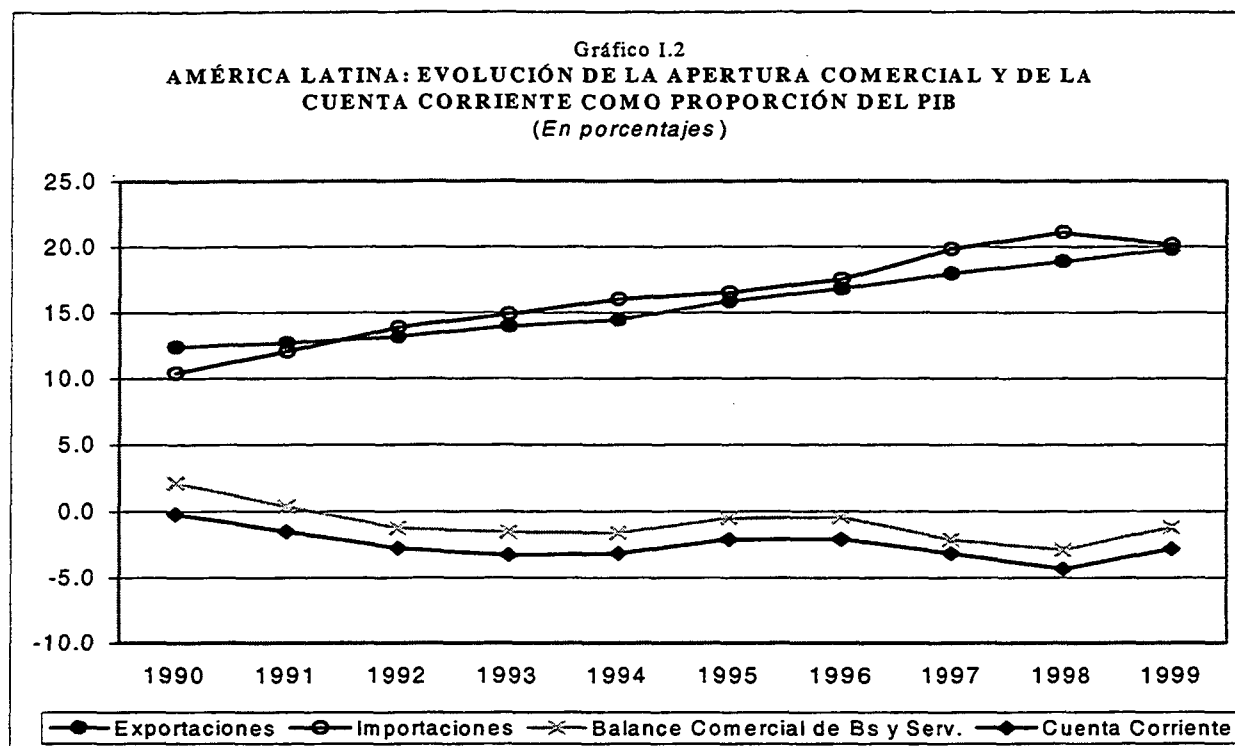
Cuadro I.4  
**COEFICIENTES DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN PARA AMÉRICA LATINA,**  
**PROMEDIOS 1980-1981, 1989-1990, 1997-1998 Y 1999**  
*(Valores con respecto al PIB, en dólares de 1995)*

Países/Periodos	1980-1981		1989-1990		1997-1998		1999	
	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones
Argentina	5.0	8.0	8.2	4.0	11.7	14.9	10.9	13.1
Bolivia	15.1	20.4	18.7	24.4	20.6	31.4	19.0	27.2
Brasil	5.0	4.6	7.1	3.7	8.4	11.0	8.0	9.4
Chile	16.6	25.9	25.4	20.9	33.2	30.5	34.8	26.7
Colombia	8.7	10.2	11.0	7.7	14.5	18.6	16.8	14.9
Costa Rica	25.4	26.4	32.9	34.7	49.4	49.1	65.4	60.1
Ecuador	17.4	37.8	23.5	25.4	29.6	28.2	31.6	16.6
El Salvador	21.7	19.9	15.4	20.7	26.5	36.9	26.8	38.6
Guatemala	26.1	24.5	19.1	17.7	21.9	28.8	21.4	28.2
Haití	9.5	13.0	9.7	11.0	14.4	31.1	17.0	38.1
Honduras	56.7	57.0	48.2	45.0	43.3	44.8	39.9	52.1
México	9.0	16.6	15.1	16.9	31.3	32.0	35.5	36.3
Nicaragua	29.5	53.1	25.3	43.9	41.8	69.9	37.3	78.2
Panamá	106.9	94.1	104.3	93.5	93.1	100.6	72.8	79.6
Paraguay	11.3	17.1	22.7	23.5	29.1	44.8	20.3	30.2
Perú	10.8	12.0	10.5	8.8	13.1	17.0	13.4	14.0
Rep. Dominicana	17.4	32.1	18.8	25.0	54.0	62.4	55.4	67.0
Uruguay	12.1	14.6	15.9	12.8	21.5	23.1	19.2	22.2
Venezuela	19.9	29.4	26.4	18.0	32.6	26.0	42.0	25.3
<b>América Latina</b>	<b>8.7</b>	<b>12.1</b>	<b>12.1</b>	<b>9.9</b>	<b>18.4</b>	<b>20.5</b>	<b>19.8</b>	<b>20.1</b>

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de cifras oficiales.

Es importante destacar también la creciente contribución del balance de la cuenta de servicios al déficit comercial total, con un incremento mucho más acelerado de las importaciones que de las exportaciones de servicios. Así por ejemplo, en 1995 y 1996, después de la crisis mexicana, la región acumuló un superávit en el balance de bienes, pero este fue ampliamente superado por el déficit en el balance de servicios. Como se desprende del cuadro I.5, el déficit en la cuenta de servicios fue equivalente, entre 1992 y 1998, a tres cuartas partes del déficit comercial total de bienes y servicios.

Después de la abrupta y generalizada caída de los términos del intercambio de la región durante los años ochenta, en la década de 1990 se ha producido una muy leve tendencia al alza, aunque se registra cierta variabilidad entre agrupaciones de países, como muestra el cuadro I.6. Por cierto, la escasa variación de los términos del intercambio de la región en los años noventa impidió recuperar el agudo deterioro experimentado en la década de 1980.



**Cuadro I.5**  
**EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-1999**  
(En millones de dólares corrientes)

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>a</sup>
<b>Comercio de bienes</b>										
Exportaciones	136283	137150	146420	160811	188120	227938	254948	281117	277178	295974
Importaciones	105159	123798	151345	168959	200620	224875	249169	303820	316854	305488
Saldo comercial bienes	31124	13352	-4925	-8148	-12500	3062	5780	-22703	-39677	-9514
<b>Comercio de servicios</b>										
Exportaciones	25114	26794	29460	31349	35139	36838	40769	45745	48177	43876
Importaciones	33273	36085	40240	44504	47780	48625	54504	53042	59624	54062
Saldo comercial servicios	-8160	-9292	-10779	-13154	-12641	-11787	-13736	-7297	-11446	-10186
Saldo comercial bienes y servicios	22965	4060	-15704	-21302	-25141	-8724	-7956	-30000	-51123	-19700
Saldo comercial servicios/Saldo comercial bienes y servicios (%)	-35.5	-228.9	68.6	61.7	50.3	135.1	172.6	24.3	22.4	51.7

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de cifras oficiales de 19 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Cuadro I.6  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE PRECIOS DE INTERCAMBIO  
 DE BIENES FOB/FOB, 1980; 1985; 1990-1998**  
 (Índices: 1995=100)

Años	América Latina <sup>a</sup>	Exportadores de petróleo <sup>b</sup>	Sudamérica <sup>c</sup> (No petroleros)	Centroamérica <sup>d</sup>	ALADI <sup>e</sup>	Comunidad Andina <sup>f</sup>
1980	156.7	236.4	165.0	92.2	156.1	161.7
1985	121.9	165.2	126.2	77.8	121.5	128.5
1990	96.3	109.3	98.0	76.1	96.1	98.4
1991	96.9	105.6	98.1	83.9	96.9	97.4
1992	95.7	102.8	96.1	90.1	95.6	96.3
1993	96.2	105.8	96.7	93.4	96.4	97.2
1994	99.6	105.2	99.7	98.9	99.8	100.2
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	102.3	104.7	103.0	93.7	102.3	102.8
1997	103.9	105.1	104.0	101.5	103.8	104.7
1998	99.3	101.7	99.0	101.8	99.2	98.7

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional e instituciones nacionales.

<sup>a</sup> Incluye 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>b</sup> Incluye Argentina, Colombia, Ecuador, México y Venezuela.

<sup>c</sup> Incluye Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>d</sup> Incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>e</sup> Incluye todos los países de Sudamérica más México.

<sup>f</sup> Incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

## 2. Desempeño exportador

Acompañando su mayor dinamismo agregado, las exportaciones de la región registraron importantes variaciones a lo largo de los años noventa, aunque se advierten notables diferencias en los distintos países y subregiones. El primer hecho destacable es el cambio en el peso relativo de los dos mayores exportadores, México y Brasil, que por su elevada ponderación sesgan de manera considerable los valores promedio de los indicadores para la región en su conjunto. En 1999, el valor de las exportaciones de México fue prácticamente equivalente a la suma de las del resto de la región, ya que aportó cerca del 48% del total, mientras que en 1988 esa relación no alcanzaba el 28%, considerando en ambos años las exportaciones de maquila.<sup>20</sup> Entre 1988 y 1999, el valor de las ventas externas de México se multiplicó más de cuatro veces, mientras que el factor de aumento del total de las exportaciones de los demás países no alcanzó a 2. Cabe recordar que a fines del decenio pasado, Brasil era el principal exportador de América Latina y el Caribe, concentrando el 31% de las exportaciones regionales, mientras que al término de los años noventa no ha logrado duplicar sus exportaciones, representando, en 1999, poco más del 35% del valor de las exportaciones mexicanas y 17% de las regionales.

<sup>20</sup> En 1965, Venezuela era el mayor exportador de América Latina y representaba cerca de 26% del total, mientras que Argentina y Brasil tenían participaciones de 15% cada uno, y México, de 10%. En conjunto, estos cuatro exportadores sumaban 64%.

Asimismo, vale destacar que ha habido avances en la diversificación de las exportaciones de varios países en relación con el número de productos, aunque con una mayor concentración respecto de los mercados de destino, con algunas excepciones. México marca este patrón de diversificación concentrada en unos pocos destinos, mientras Brasil exhibe una gran diversificación en el período en términos de productos, con cierta concentración en el número de destinos. Chile amplía el número de productos exportados al tiempo que aumenta también la cantidad de mercados. Colombia y Perú presentan una trayectoria similar a la chilena, aunque menos intensa, Argentina no muestra cambios de significación y los dos restantes miembros del Mercosur (Paraguay y Uruguay) tienen un patrón similar al brasileño, pero con menor diversificación de productos y mayor concentración de destinos, sobre todo Paraguay. Bolivia, Ecuador y Venezuela que, junto con Colombia y Perú, integran la Comunidad Andina, se destacan principalmente por el aumento del número de destinos de sus exportaciones, con escasos cambios en la diversificación de productos. Finalmente, los países centroamericanos amplían su diversificación tanto de productos (en particular El Salvador y Costa Rica) como de destinos, con excepción de Guatemala, según se aprecia en el gráfico I.3.

Un segundo hecho relevante del decenio es el aumento de la participación de los productos industrializados en desmedro de la correspondiente a los bienes primarios en América Latina y el Caribe, según puede apreciarse en el cuadro I.7. Entre 1988 y 1998, los bienes industrializados aumentaron su ponderación de 63.9% a 76.2%, mientras los bienes primarios reducían la suya de 35.5% a 22.9%. Asimismo, entre los productos industrializados, los tradicionales (alimentos, bebidas y tabaco, textiles y metales) aumentaron ligeramente su participación: de 21.3% a 22.6%, con una disminución en el caso del grupo de alimentos, bebidas y tabaco y un aumento en textiles y prendas de vestir. Finalmente, se redujo la participación de los bienes clasificados en los grupos con elevadas economías de escala y uso intensivo de recursos naturales, en tanto que la de los bienes duraderos y los clasificados como difusores de progreso técnico se expandió de manera significativa.

Sin embargo, es necesario acotar que la composición por productos, los mercados y la dinámica de las exportaciones mexicanas inciden sensiblemente en los promedios regionales. México eligió el acercamiento con los Estados Unidos, por medio del TLC, para garantizar el ingreso de inversiones y, por esa vía, un acceso más estable al mercado estadounidense. Esa decisión determinó el incremento de la importancia relativa de los Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas<sup>21</sup> y notables cambios en su composición. Los bienes primarios, sobre todo los agrícolas y energéticos, experimentaron una muy considerable caída en su participación en favor de los bienes industrializados, en particular de los clasificados como duraderos de uso final y como difusores de progreso técnico, que duplicaron con creces su participación relativa en las exportaciones. A lo largo de este proceso, la participación de las industrias maquiladoras en el total de exportaciones aumentó del 33% en 1988 al 45% en 1998.<sup>22</sup>

En la composición de sus exportaciones, las economías de Centroamérica y República Dominicana muestran tendencias similares a las de México, aunque los cambios están mucho más centrados en las actividades de ensamblaje, también orientadas al mercado estadounidense. Así, ganan ponderación las industrias tradicionales, en particular las confecciones, y cada vez más los productos electrónicos. El Caribe de habla inglesa, por el contrario, no muestra cambios significativos de composición en sus exportaciones durante los años noventa (véase nuevamente el cuadro I.7).

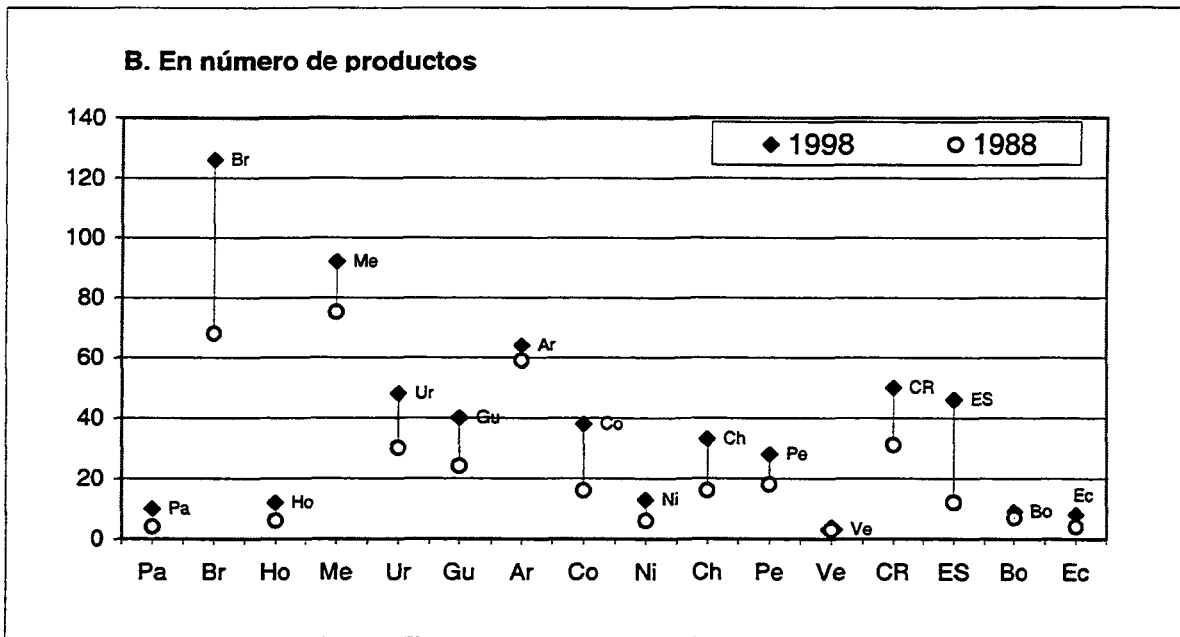
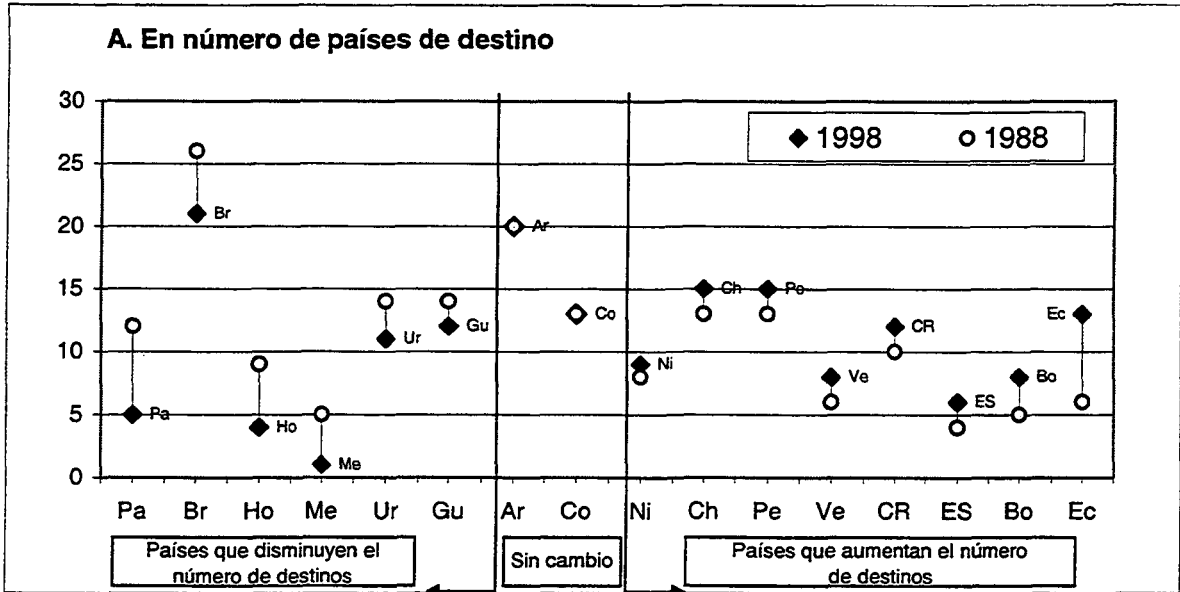
---

<sup>21</sup> La gravitación de los Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas, que ya era grande en 1988 (66%), aumentó todavía más, hasta llegar a cerca de 87% en 1998.

<sup>22</sup> Las maquiladoras, que no pagan impuestos de importación sobre los bienes y componentes destinados a la reexportación, deben perder este incentivo a partir del 1° de enero de 2001. Sin embargo, la mayoría de los analistas considera que su eliminación no determinará la paralización de las actividades de maquila.



**Gráfico I.3**  
**DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
**DE AMÉRICA LATINA, ENTRE 1988 Y 1998**



Cuadro I.7

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,<sup>a</sup> 1988 Y 1998

(En porcentajes)

Categorías de bienes	México <sup>b</sup>		Brasil		Sudamérica sin Brasil		Centroamérica <sup>c</sup>		Caribe de habla inglesa <sup>d</sup>		América Latina y el Caribe		Exportaciones intrarregionales		Exportaciones extrarregionales sudamericanas	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1997	1988	1998 <sup>e</sup>	1988	1998	1988	1998
<b>Bienes primarios</b>	42.9	10.0	18.8	19.6	44.0	40.4	63.8	41.7	27.8	28.2	35.5	22.9	20.2	33.4	38.8	
Agrícolas	10.7	4.1	12.2	12.4	20.9	20.3	63.2	41.0	10.4	7.7	17.2	12.3	8.0	17.5	19.9	
Mineros	2.8	0.4	6.5	7.2	5.2	4.2	0.1	0.2	3.6	9.8	4.9	3.0	3.9	6.0	7.0	
Energéticos	29.4	5.5	0.0	0.0	17.9	15.8	0.4	0.5	13.8	10.6	13.4	7.6	8.4	9.9	11.9	
<b>Bienes industrializados</b>	56.7	89.9	80.1	79.2	55.6	57.8	35.7	58.2	72.0	70.2	63.9	76.2	79.4	65.9	60.1	
Tradicionales	10.8	20.0	29.2	28.9	20.0	21.3	23.6	31.1	19.1	21.0	21.3	22.6	17.4	25.5	23.7	
Alimentos, bebidas y tabaco	3.9	2.3	16.6	16.3	11.8	12.3	12.3	13.0	10.7	11.8	11.8	8.7	6.5	15.1	14.4	
Otros tradicionales	6.8	17.7	12.6	12.6	8.1	9.0	11.3	18.1	8.3	9.3	9.5	13.9	11.0	10.4	9.3	
De uso intensivo de recursos naturales y con elevadas economías de escala <sup>f</sup>	20.6	8.3	31.5	24.1	33.1	27.6	6.9	8.9	50.4	47.3	29.5	18.1	40.7	31.3	26.7	
Duraderos de uso final <sup>g</sup>	10.2	24.0	8.7	10.7	0.8	5.1	0.2	1.1	0.3	0.1	5.4	14.2	8.7	3.9	3.2	
Difusores de progreso técnico <sup>h</sup>	15.1	37.6	10.8	15.5	1.8	3.8	5.2	17.0	2.2	1.7	7.7	21.4	12.5	5.2	6.4	
<b>Otros bienes</b>	0.3	0.1	0.8	1.2	0.4	1.8	0.5	0.1	0.2	1.7	0.5	0.9	0.3	0.7	1.2	
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. La clasificación empleada se explica con detalle en CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1941), Santiago de Chile, 2 de diciembre, pp. 217 a 225; y *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2038-P), Santiago de Chile.

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.3, p. 190.

<sup>a</sup> Comprende los siguientes 25 países: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. <sup>b</sup> Desde 1992 México incluye maquila en los registros de bienes. Antes de esta fecha los registraba en el comercio de servicios. Por este motivo los datos de 1988 y 1998 no son comparables. <sup>c</sup> Comprende los siguientes cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. <sup>d</sup> Comprende los siguientes ocho países: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago. <sup>e</sup> En el caso de Barbados, Belice, Dominica, Granada, Paraguay y Suriname, por falta de datos para 1998, se tomaron los correspondientes a 1997. <sup>f</sup> Comprende, entre otros, productos petroquímicos, papel, cemento y metales básicos. <sup>g</sup> Comprende básicamente artículos electrodomésticos y vehículos (y sus partes). Incluye actividades de ensamble de dichos productos. <sup>h</sup> Comprende básicamente maquinaria, instrumentos y química fina. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

Brasil, el otro gran exportador de la región, contaba ya al inicio del decenio con una base exportadora muy diversificada que acentuó en el período, pero el ritmo de expansión de sus exportaciones ha sido más lento. Las exportaciones brasileñas crecieron a una tasa media anual de sólo 3.2% en el decenio y ganaron ponderación los bienes industrializados clasificados como difusores de progreso técnico y duraderos de uso final. El resto de los países de Sudamérica exhibe también cambios menores, manteniendo su elevada ponderación los bienes industrializados de uso intensivo de recursos naturales y los tradicionales, así como los bienes primarios, en particular los agrícolas que, en conjunto, dan cuenta de casi el 70% de las exportaciones del grupo.

En suma, México y algunos países centroamericanos y caribeños han logrado ampliar sus exportaciones orientadas fundamentalmente hacia el mercado norteamericano, en rubros dinámicos en ese ámbito, aunque con un peso importante de las actividades de ensamblaje. Por el contrario, los países sudamericanos han hecho lo propio, pero en bienes de lento crecimiento de la demanda en los países desarrollados, si bien con una mayor diversificación de destinos.

El tercer hecho significativo es el avance del comercio intrarregional, que se recuperó del agudo retroceso sufrido en los años ochenta, para luego expandirse aceleradamente en los años siguientes, a tasas superiores a las correspondientes a las exportaciones hacia terceros países, hasta llegar a representar en 1997 más de una quinta parte de las exportaciones totales de los países de la región, según se aprecia en el cuadro I.8.<sup>23</sup> La apertura de las economías y la consolidación de los procesos de integración permitieron que los países descubrieran las ventajas de la cercanía y aprovecharan el potencial de los mercados en la región, especialmente para la colocación de manufacturas y servicios. Los datos agregados indican que se produjo una auténtica creación de comercio entre los países miembros de los esquemas de integración y acuerdos preferenciales, mientras que la desviación de comercio fue limitada por la rebaja general de los aranceles.

Como se observa en el cuadro I.8, este proceso ha sido particularmente intenso al interior de los distintos esquemas subregionales, aunque es necesario distinguir dos subperíodos. Entre 1990 y 1997, la participación del bloque Mercosur en las exportaciones totales aumentó de 8.9% a 24.8%, la de la Comunidad Andina de 4.2% a 12.1%, la del Mercado Común Centroamericano de 16.0% a 20.1% y la de la Caricom de 12.9% a 16.7%, en todos los casos en el marco de una sostenida expansión de las exportaciones totales. Sin embargo, la crisis reciente provocó, a partir de 1998, una fuerte disminución de los flujos comerciales dentro de los dos bloques sudamericanos, sobre todo en 1999, año en que el comercio dentro de la Comunidad Andina se redujo un 33% y en el Mercosur un 29.3%.

---

<sup>23</sup> Esta última proporción resulta significativamente más alta si se excluye a México que, como ya se ha señalado, mantiene un débil vínculo con los demás países de la región.

Cuadro I.8  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS  
 SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN**  
 (En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>d</sup>
<b>ALADI</b>							
1 Exportaciones totales <sup>a</sup>	112 694	167 192	204 170	229 164	255 390	249 363	255 424
Porcentaje de crecimiento anual		10.4	22.1	12.2	11.4	-2.4	2.4
2 Exportaciones a la ALADI	12 302	28 168	35 552	38 449	45 484	43 358	32 083
Porcentaje de crecimiento anual		23.0	26.2	8.2	18.3	-4.7	-26.0
3 Porcentaje exportaciones intra ALADI (2:1)	10.9	16.8	17.4	16.8	17.8	17.4	12.6
<b>Comunidad Andina</b>							
1 Exportaciones totales	31 751	33 706	39 134	44 375	46 609	37 856	37 968
Porcentaje de crecimiento anual		1.5	16.1	13.4	5.0	-18.8	0.3
2 Exportaciones a la Comunidad Andina	1 324	3 472	4 859	4 698	5 621	5 414	3 626
Porcentaje de crecimiento anual		27.2	39.9	-3.3	19.7	-3.7	-33.0
3 Porcentaje de exportaciones intracomunitarias (2:1)	4.2	10.3	12.4	10.6	12.1	14.3	9.6
<b>Mercosur</b>							
1 Exportaciones totales	46 403	61 890	70 129	74 407	82 596	79 758	69 641
Porcentaje de crecimiento anual		7.5	13.3	6.1	11.0	-3.4	-12.7
2 Exportaciones al Mercosur	4 127	12 048	14 451	17 115	20 478	19 995	14 134
Porcentaje de crecimiento anual	...	30.7	20.0	18.4	19.7	-2.4	-29.3
3 Porcentaje de exportaciones intra Mercosur (2:1)	8.9	19.5	20.6	23.0	24.8	25.1	20.2
<b>Mercado Común Centroamericano (MCCA)</b>							
1 Exportaciones totales	3 907	5 496	6 777	7 332	9 275	10 465	13 002
Porcentaje de crecimiento anual	...	8.9	23.3	8.2	26.5	12.8	24.2
2 Exportaciones al MCCA	624	1 228	1 451	1 553	1 863	2 135	2 394
Porcentaje de crecimiento anual	...	18.4	18.2	7.0	19.9	14.6	12.1
3 Porcentaje de exportaciones intra MCCA (2:1)	16.0	22.3	21.4	21.2	20.1	20.4	18.4
<b>CARICOM<sup>b</sup></b>							
1 Exportaciones totales	3 634	4 113	4 511	4 595	4 687	4 344	4 223 <sup>d</sup>
Porcentaje de crecimiento anual	...	3.1	9.7	1.9	2.0	-7.3	-2.8
2 Exportaciones a la CARICOM	469	521	690	775	785	...	...
Porcentaje de crecimiento anual	...	2.6	32.4	12.3	1.2	...	...
3 Porcentaje de exportaciones intra CARICOM (2:1)	12.9	12.7	15.3	16.9	16.7	...	...
<b>América Latina y el Caribe<sup>c</sup></b>							
1 Exportaciones totales	120 572	177 336	216 031	241 648	269 996	265 206	276 500
Porcentaje de crecimiento anual	...	10.1	21.8	11.9	11.7	-1.8	4.3
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	16 802	35 065	42 740	46 562	54 756	52 030	40 100
Porcentaje de crecimiento anual	...	20.2	21.9	8.9	17.6	-5.0	-22.9
3 Porcentaje intrarregional/Total (2:1)	13.9	19.8	19.8	19.3	20.3	19.6	14.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> A partir de 1992 incluye las exportaciones de maquila de México.

<sup>b</sup> Incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

<sup>c</sup> Incluye la ALADI, el MCCA, Barbados, Guyana, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago.

<sup>d</sup> Estimaciones.

## C. MAGNITUD Y COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS DE CAPITAL

### 1. Tendencias generales

En los años noventa la región se vio remecida por dos crisis financieras: una en 1994-1995, que fue conocida como el efecto tequila y afectó sobremanera a México y Argentina, y otra la que se desató en Asia a mediados de 1997 y se amplió posteriormente a Rusia y a América Latina. A su vez, estos no fueron hechos aislados, ya que basta recordar que en los años ochenta la región fue azotada por la crisis de la deuda, que se extendió a otras regiones del mundo en desarrollo. En realidad, estos eventos recientes son parte de una larga historia de auges y crisis financieras, nacionales e internacionales, del mundo en desarrollo y de los países industrializados, que han dejado mellas importantes en la historia económica de América Latina y el Caribe (Ocampo, 1999).

En consecuencia, estos eventos reflejan características intrínsecas del funcionamiento de los mercados financieros, que no han desaparecido con el resurgimiento de escenarios macroeconómicos caracterizados por una inflación baja y déficit fiscales más reducidos en años recientes. Volatilidad y contagio han sido los términos favoritos para referirse a los dos elementos centrales del comportamiento del mercado financiero. Uno resalta la tendencia del mercado a registrar ciclos agudos de auge y pánico financiero, en que los flujos de capital tienden primero a crecer y después a contraerse, más allá de lo que recomiendan, en uno y otro caso, los factores fundamentales de las economías. El otro concepto se refiere a la incapacidad del mercado de distinguir adecuadamente entre distintos tipos de prestatarios y que se aplica tanto a las etapas de contracción como de auge económico. En las fases de contracción, el contagio de pesimismo lleva a que los mercados otorguen importancia excesiva a la información negativa de corto plazo, en tanto se desorganizan los mercados secundarios, lo que conduce a una pérdida generalizada de liquidez. Por el contrario, en las fases de auge el contagio de optimismo lleva a muchos agentes a subestimar los riesgos de canalizar recursos hacia economías o empresas cuyos indicadores objetivos no son del todo favorables.

El gráfico I.4 confirma la volatilidad característica de los flujos de capital hacia América Latina y el Caribe. Así, la década de 1990 estuvo marcada por una recuperación apreciable en las entradas de capitales a la región, tras la restricción financiera de casi todos los años ochenta. El promedio anual de estas entradas en 1991-1999 fue equivalente a 3% del PIB, contrastando notoriamente con la dramática salida del orden del 2% del PIB en 1983-1990. Cabe también recordar que en el período 1976-1981 esa relación había alcanzado un promedio anual sin precedentes de 4% del PIB, nivel que sólo se logró en los años de mayor auge de la década de 1990.

Sin embargo, no todos los tipos de flujos mostraron un comportamiento similar en el período. Los más volátiles han sido las emisiones de bonos y los flujos netos de crédito de los bancos comerciales; en contraposición, la inversión extranjera directa (IED) y naturalmente los fondos compensatorios lo fueron mucho menos, según muestra el gráfico I.5.

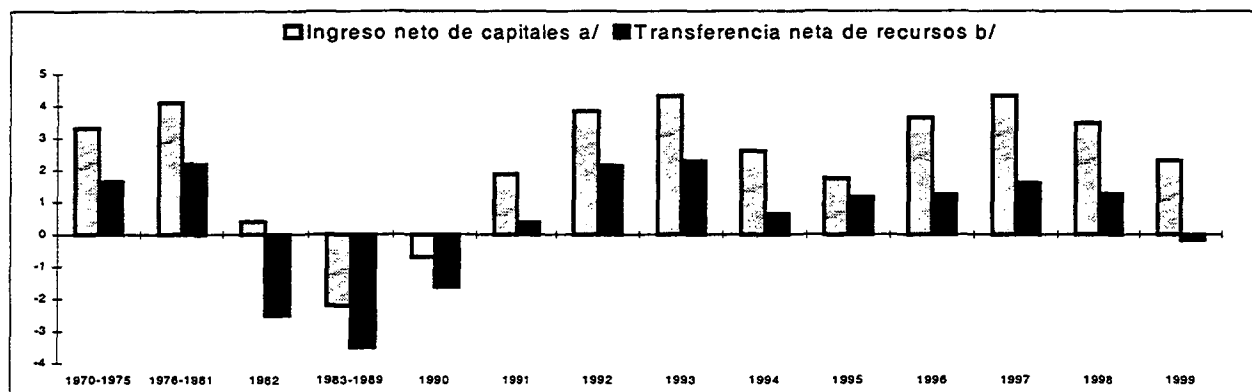
La recuperación de los flujos hizo que en la década de 1990 la transferencia neta de recursos<sup>24</sup> hacia la región fuera positiva, excepto en los años 1990 y 1999, y equivalente a un 9% de sus exportaciones de bienes y servicios. Una vez más esta situación difiere notablemente del decenio anterior,

---

<sup>24</sup> Definida como los ingresos de capitales (incluidos capitales compensatorios) menos los pagos por servicios de los factores.

cuando la transferencia hacia el exterior fluctuó en torno del 40% de las exportaciones, año tras año, entre 1982 y 1989 (véase nuevamente el gráfico I.4).

Gráfico I.4  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS**  
*(Proporción del producto interno bruto a precios corrientes)*

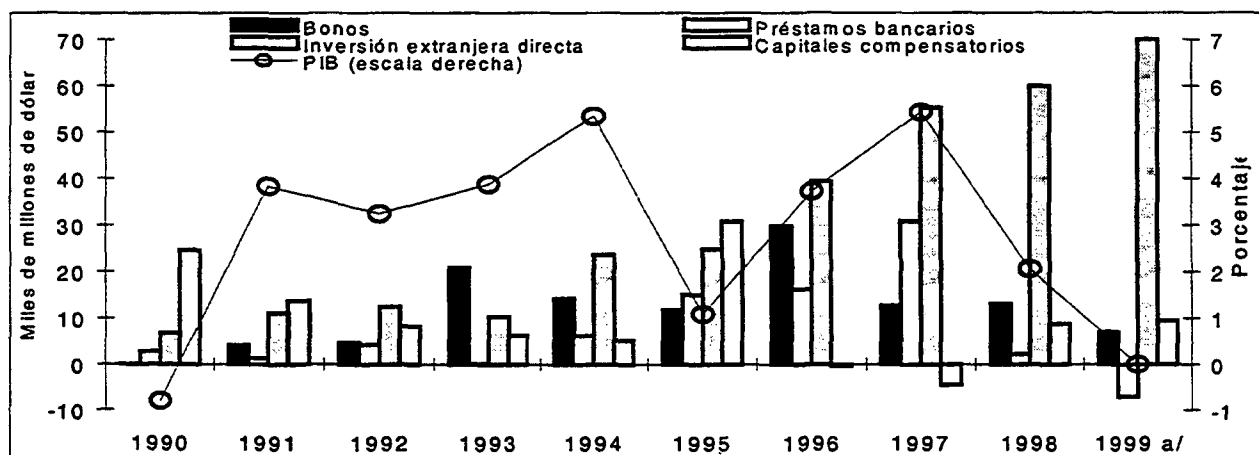


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Ingreso neto de capitales autónomos (incluidos los errores y omisiones).

<sup>b</sup> La transferencia neta de recursos equivale al ingreso neto de capitales autónomos y no autónomos (préstamos y uso del crédito del FMI y financiamiento excepcional) menos el saldo en la cuenta de la renta (utilidades e intereses netos).

Gráfico I.5  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, del Banco Mundial y del FMI.

<sup>a</sup> Estimaciones preliminares.

La inversión extranjera directa (IED) constituyó el componente más cuantioso de la entrada de capitales, desplazando a los créditos bancarios, que habían sido el principal componente de las entradas de capital en los decenios previos. Al inicio de los años ochenta, la IED representó sólo un 20% de las entradas de capitales. En la década de 1990 esta proporción se fue incrementando y en 1996-1999 alcanzó a más de tres cuartos. De esta manera, en los últimos años del decenio, la IED se convirtió en un flujo fundamental para financiar el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos en más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe.

Durante los años ochenta, y muy especialmente en los noventa, los principales destinatarios fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Sin embargo, durante los últimos años del decenio, la diversificación geográfica de la IED fue mayor, incluyendo países como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Venezuela. Vale destacar que la IED ha sido el único flujo privado anticíclico ya que en 1994-1995 México recibió entradas por 20 000 millones de dólares y en 1998 Brasil registró un ingreso de casi 30 000 millones de dólares, atemperando la situación de crisis en ambos casos.

Asimismo, a partir de 1989 los países de la región lograron un amplio acceso a los mercados internacionales de bonos, que mantuvieron una trayectoria de expansión sólo interrumpida por las secuelas de la crisis financiera de México, en 1995, y de la crisis asiática en 1998 (véase el cuadro I.9). La región sólo había podido recurrir de manera muy limitada a esta fuente de financiamiento después de la Gran Depresión.<sup>25</sup> En los años noventa, este flujo se concentró en los países de mayor tamaño relativo (Argentina, Brasil y México), que dieron cuenta de casi el 90% de las colocaciones de bonos, pero también ha sido importante como fuente de financiamiento para Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela y, en el final del decenio, para países de menor tamaño relativo como Costa Rica, El Salvador, Panamá y Trinidad y Tabago.

El plazo promedio de las nuevas emisiones de la región, en el primer quinquenio de los años noventa, fluctuó en torno de los 3 a 5 años. En 1997, dicho plazo se elevó a un valor sin precedentes cercanos, 15 años, durante el período de auge de las colocaciones. Posteriormente, en el bienio 1998-1999, el plazo promedio de las colocaciones se situó en alrededor de 7 años. Los márgenes de intermediación financiera de las nuevas emisiones también alcanzaron su menor registro a mediados de 1997, pero se elevaron considerablemente en agosto de 1998, después de la moratoria rusa. En dicho mes, el costo anual del financiamiento externo en el mercado secundario de eurobonos ascendió a 15%, para reducirse a 12% en 1999. Las condiciones de la colocación de bonos obtenidas por Chile y Uruguay han sido las más favorables; las de Colombia, que previamente pertenecía al grupo anterior, y las de México, que antes integraba el grupo siguiente, se ubican en la actualidad en una situación intermedia; y las de Argentina y Brasil han sido las más onerosas.

Tras una virtual interrupción de los créditos bancarios, excluidos los de proveedores, después de la moratoria de México en 1982, los flujos netos de la banca comercial hacia la región fueron muy moderados hasta 1993. Luego comenzaron a recuperarse y alcanzaron un máximo en 1997, que los situó en alrededor de 30 000 millones de dólares, pero el monto volvió a reducirse en 1998 a cifras muy pequeñas, según las estimaciones del Banco de Pagos Internacionales. Este tipo de financiamiento ha sido especialmente relevante para algunas empresas privadas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. Cabe destacar que, en promedio, las condiciones de contratación de los créditos bancarios durante el decenio fueron peores que las de la década de 1970, sobre todo en términos de plazo.

---

<sup>25</sup> Véase CEPAL (1998a).

Cuadro I.9  
**AMÉRICA LATINA: FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO**  
*(En millones de dólares)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>a</sup>
<b>A. Deuda</b>										
Oficial <sup>b</sup>	6 825	3 425	1 205	2 656	-1 344	9 295	-8 315	-5 600	3 800	---
Bonos <sup>c</sup>	101	4 133	4 738	20 922	14 306	11 793	29 764	12 700	13 100	7 000
Bancos <sup>c</sup>	2 731	1 275	4 302	201	6 212	15 068	16 200	30 747	2 179	-6 976 <sup>d</sup>
<b>B. Inversión</b>										
Directa <sup>e</sup>	6 758	11 065	12 506	10 359	23 706	24 878	39 329	55 222	59 934	70 275
ADR <sup>e</sup>	98	3 891	3 964	6 022	4 704	962	3 661	5 102	164	449
<b>C. Compensatorios<sup>f</sup></b>	24 539	13 727	8 207	6 309	5 223	30 752	-271	-4 365	8 739	9 400

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales.

<sup>a</sup> Estimaciones preliminares. <sup>b</sup> Incluye financiamiento bilateral y multilateral, excluido el FMI. <sup>c</sup> Neto. <sup>d</sup> Junio. <sup>e</sup> Títulos de depósitos en el mercado estadounidense. Sólo incluye colocaciones de nuevas emisiones de acciones. <sup>f</sup> Incluye préstamos y uso de crédito del FMI y financiamiento excepcional. A comienzos del decenio de 1990, el financiamiento excepcional incluye principalmente intereses morosos; en cambio, en los últimos años incluye recursos de organismos multilaterales, aparte del FMI y de gobiernos de países desarrollados.

El capital accionario ha estado principalmente dirigido hacia Argentina, Brasil, Chile y México. Sus mayores registros se lograron en 1992-1993, antes de la crisis mexicana, y en 1997, antes de la crisis asiática. Este flujo ha sido el que muestra un comportamiento más procíclico, al igual que la colocación de títulos de depósitos en el mercado estadounidense (ADR), con entradas de alrededor de 5 000 millones de dólares precisamente en 1993-1994 y en 1996-1997. En contraste, en los años de crisis financiera su monto ha sido exiguo, guardando una estrecha relación con la evolución de las bolsas de valores, que sufrieron sus mayores caídas después de años previos de notable expansión.

El financiamiento oficial ha mostrado un comportamiento anticíclico, en particular en 1995 y 1998, después de las mencionadas crisis financieras. Desagregando este total, vale destacar que las entradas de recursos bilaterales han sido negativas para la región en los últimos años del decenio, en marcado contraste con las de las fuentes multilaterales, que han sido crecientes, especialmente a partir de 1995. En los episodios de mayor volatilidad en la región durante los años noventa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos multilaterales apoyaron a los gobiernos de algunos países particularmente afectados, sobre todo a México (30 000 millones de dólares) a fines de 1994 y a Brasil (9 000 millones de dólares) al terminar 1998 (véase nuevamente el cuadro I.9).

## 2. Inversión extranjera directa

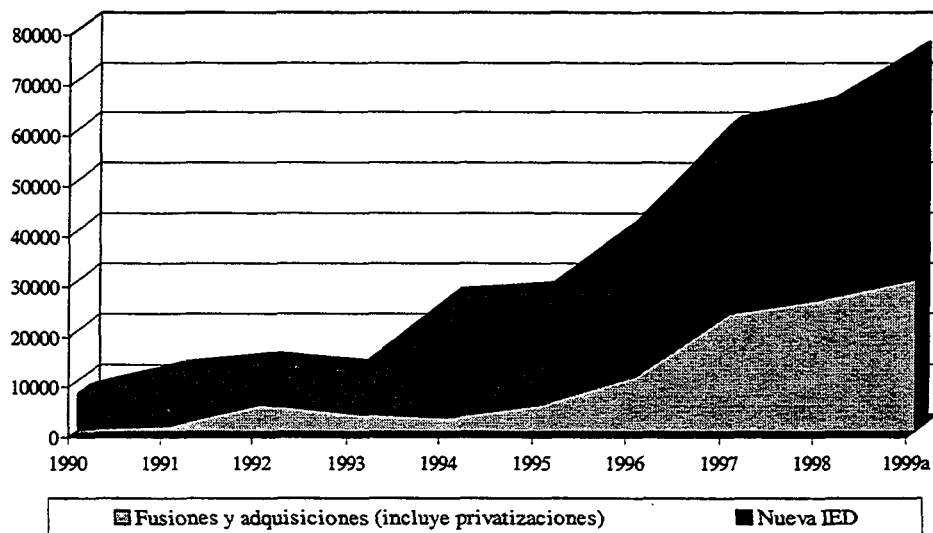
Durante la década de 1990 los flujos de inversión extranjera directa (IED) a nivel mundial experimentaron un crecimiento notable, pasando de un promedio anual de 245 000 millones de dólares entre 1991 y 1996 a más de 650 000 millones de dólares en 1998, con estimaciones para el año 1999 en el orden de los 830 000 millones de dólares. De este modo, las empresas transnacionales han seguido incrementando su importancia en la mayoría de las economías nacionales, tanto desarrolladas como en desarrollo.

En el marco de esta tendencia general, el crecimiento registrado en los ingresos netos de IED hacia América Latina y el Caribe ha sido muy significativo, pasando de 9 000 a 86 000 millones de dólares entre 1990 y 1999, según estimaciones de la CEPAL. Este extraordinario crecimiento significa que más de la mitad del acervo de IED existente en 1999 se habría acumulado en el decenio, hecho que apunta a la necesidad de volver a interpretar las características de este fenómeno. Aunque una parte importante de la IED se ha orientado a la compra de activos existentes, mediante la privatización de



empresas estatales o la adquisición de empresas privadas nacionales, el gráfico I.6 indica que hacia el final del decenio, cuando crecieron notablemente estos flujos, alrededor del 60% de la IED fue destinada a la creación de activos nuevos en los países de la ALADI.

Gráfico I.6  
INGRESOS NETOS DE IED DE LOS PAÍSES DE LA ALADI, POR MODALIDAD,  
1990-1999  
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional; *KPMG Corporate Finance, 1999*, y CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, "Informe mensual de fusiones y adquisiciones", abril a noviembre de 1999.

En consecuencia, la proporción de los ingresos de IED clasificados como compra de activos existentes se ha mantenido en torno del 40% del total. Cabe señalar que el auge de las fusiones y adquisiciones se debe al elevado monto de las operaciones realizadas en los países más grandes. En México, las fusiones y adquisiciones en telecomunicaciones, servicios financieros y comercio minorista tuvieron lugar en 1995-1997. En Brasil fueron más recientes, 1997 y 1998, y en Argentina y Chile las ventas de empresas privadas nacionales se llevaron a cabo en 1999. El 70% de las fusiones y adquisiciones de participación mayoritaria en la región se concentró en Brasil en las privatizaciones de las áreas de telecomunicaciones (venta del sistema Telebras) y de energía eléctrica (en especial el segmento de distribución). En el primer semestre de 1999, Argentina se convirtió en uno de los principales centros de fusiones y adquisiciones de América Latina debido a la compra de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) por Repsol en 13 200 millones de dólares. Algo parecido ocurrió en Chile con la adquisición de las empresas Enersis y Endesa-Chile por parte de Endesa-España.

Los nuevos máximos históricos que registró la IED en 1998 y 1999 en América Latina y el Caribe indicarían que la región logró sortear una parte importante de las circunstancias negativas que gravitaron sobre los flujos hacia los países en desarrollo, abriendo nuevas e interesantes alternativas para los inversionistas extranjeros. Durante el período 1998-1999, el impacto de la crisis asiática en la región

fue parcialmente atenuado por los ingresos netos de IED. En los países de la ALADI, que fueron los más afectados por las turbulencias internacionales, los flujos de IED registraron un incremento de 6.3% respecto de 1997, con un monto que llegó a 64 500 millones de dólares en 1998. Incluso se estima que dicho monto alcanzó a 75 400 millones de dólares en 1999. Mientras el atractivo de Asia como área receptora de IED se redujo, la región de América Latina y el Caribe recibió ingresos cada vez más voluminosos en el decenio.

La caída relativa de los países de la ALADI en la segunda mitad de la década de 1990 ha redundado, además, en un aumento de la importancia de subregiones históricamente menos favorecidas por los inversionistas extranjeros. En este escenario, la participación de las economías más pequeñas de América Central, excluidos los centros financieros, en los ingresos totales de IED subió de 6.1% a 7.5% entre 1997 y 1998.<sup>26</sup> En este último año, esa subregión registró la cifra récord de 5 800 millones de dólares, con ingresos de IED similares en 1999. No obstante, a pesar de esta creciente atracción de los países de América Central y el Caribe, las cuatro mayores economías latinoamericanas continúan siendo los principales focos de las empresas transnacionales. Durante el período 1995-1999, Brasil (32%), México (17%), Argentina (15%) y Chile (8%) recibieron, en conjunto, más de dos tercios de los ingresos netos de IED destinados a la región.

Por otra parte, también se verifica una concentración notable de los ingresos netos de IED, según sus principales fuentes de origen, como muestra el gráfico I.7. En los últimos años, dichos ingresos se dividen aproximadamente en mitades entre Estados Unidos<sup>27</sup> y Europa, mientras que Japón continúa con una presencia reducida en la región. En 1998, la participación de Europa sobrepasó por primera vez a la de Estados Unidos, a raíz de las grandes inversiones realizadas, sobre todo por las fusiones y adquisiciones de empresas existentes por parte de empresas españolas.<sup>28</sup>

Las empresas transnacionales tienen una nueva y mayor presencia en la región, como consecuencia de sus inversiones en los años noventa. La participación de las empresas extranjeras en las 200 mayores empresas exportadoras se incrementó de 30.6% a 44.8% entre 1995 y 1998, a expensas de las empresas estatales, que redujeron su participación de 37.0% a 21.9%. Las grandes empresas privadas nacionales, por su parte, mantuvieron su participación en torno de un tercio de dicho total.

El avance del proceso de globalización y el nuevo régimen de incentivos macroeconómicos obligó a las empresas transnacionales a redefinir sus estrategias. Algunas decidieron buscar mayor eficiencia, integrando más a sus subsidiarias en la región a programas globalizados y realizando nuevas inversiones orientadas tanto al renovado contexto nacional como al subregional (en los casos del TLC y el Mercosur) y al mercado mundial. Otras, movidas por el propósito de defender o incrementar su participación de mercado, racionalizaron sus operaciones, básicamente sobre la base de estrategias defensivas respecto de las importaciones.

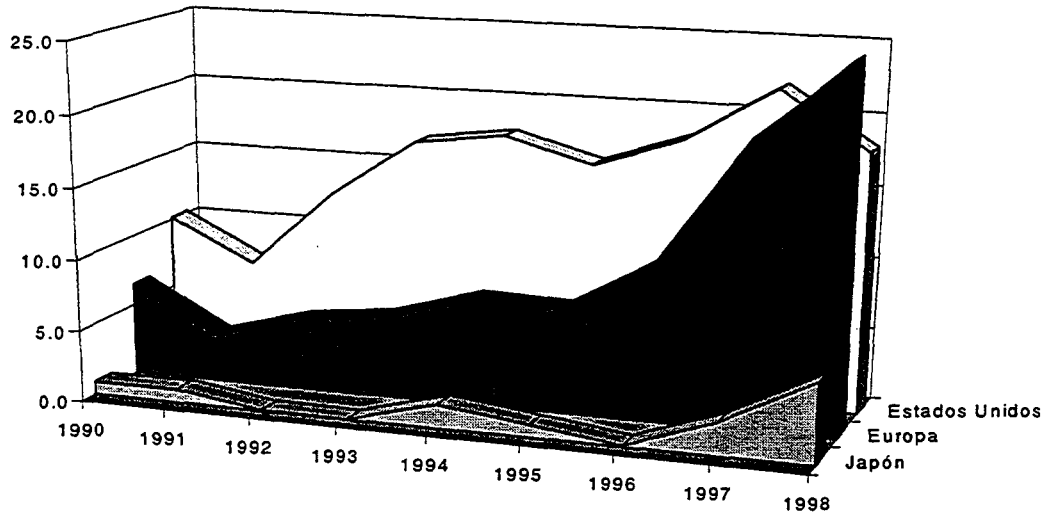
---

<sup>26</sup> En el presente trabajo, se ha incluido a Panamá dentro de esta subregión, debido a que en años recientes se ha observado que allí el patrón de inversiones extranjeras es similar al de los otros países que la integran.

<sup>27</sup> Para mayores detalles, véase el capítulo 3 (Estados Unidos) del Informe de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1998 (CEPAL, 1999a).

<sup>28</sup> Para mayores detalles, véase el capítulo 3 (España) del Informe de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1999 (CEPAL, 2000a).

Gráfico I.7  
**FLUJOS DE IED HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POR FUENTES PRINCIPALES, 1990-1998**  
*(En miles de millones de dólares)*



Fuente: CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y los bancos centrales de cada país.

La primera de estas estrategias se verifica con mayor fuerza en el caso de México,<sup>29</sup> principalmente en los subsectores automotor,<sup>30</sup> de partes de vehículos, informática, electrónica y prendas de vestir.<sup>31</sup> En efecto, en respuesta al llamado desafío asiático en el mercado estadounidense, las tres mayores empresas automotrices de Estados Unidos (General Motors, Ford y Chrysler, antes de que esta última fuera adquirida por la empresa alemana Daimler-Benz) y algunas de otras procedencias (Volkswagen y Nissan) tomaron diversas medidas para mejorar la eficiencia de su producción, invirtiendo en México en nuevas plantas con maquinaria y tecnología de punta. Del mismo modo, aprovechando las ventajas del TLC y del programa de maquiladoras, otras empresas extranjeras han invertido en México para exportar al mercado de América del Norte, especialmente en la fabricación de productos electrónicos (televisores, computadores, equipos de sonido y de telecomunicaciones, entre otros) y confecciones.

<sup>29</sup> Para mayores detalles, consulte el capítulo 2 (México) del Informe de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1999 (CEPAL, 2000a).

<sup>30</sup> Para mayores detalles, consulte el capítulo 4 (Industria automotriz) del Informe de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1998 (CEPAL, 1999a).

<sup>31</sup> Para mayores detalles, consulte el capítulo 4 (Prendas de vestir) del Informe de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1999 (CEPAL, 2000a).

Al igual que en México, aprovechando las ventajas que ofrecen las zonas de procesamiento de exportaciones (maquiladoras), los bajos salarios y las preferencias arancelarias en Estados Unidos, muchas empresas estadounidenses han invertido o concretado asociaciones con empresarios locales en países de la Cuenca del Caribe (Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras y Guatemala), con el objeto de mejorar su competitividad en el mercado de América del Norte. En el caso de los países centroamericanos y caribeños, estas inversiones se concentraron en los sectores de confecciones y de equipos eléctricos y electrónicos.

En lo que atañe a la segunda estrategia, racionalizar y modernizar con el propósito de alcanzar, defender o incrementar la participación en un mercado nacional o eventualmente subregional, sobresalen los ejemplos de Argentina y Brasil y, por extensión, del Mercosur. Las empresas extranjeras con presencia en estos mercados se vieron obligadas a replantear su estrategia de largo plazo, frente a los nuevos patrones de competencia resultantes de la creciente apertura de las economías. En general, las empresas buscaron mantener y ampliar su presencia con una producción fundamentalmente destinada a los mercados locales, pero suficiente para competir con las importaciones. Así, se han materializado importantes inversiones en los subsectores automotor y de alimentos y en las industrias químicas y de la maquinaria. En el caso de la industria automotriz del Mercosur, las empresas con una gran presencia (Fiat, Volkswagen, Ford y General Motors) están realizando inversiones para defender su participación de mercado y responder al aumento de la demanda, especialmente de los autos compactos, también llamados populares. Asimismo, hay un mayor número de empresas que quieren entrar, o regresar, a la subregión, como Chrysler, Renault, Peugeot, BMW, Daimler Benz, Honda, Asia Motors y Hyundai, buscando posicionarse en nuevos nichos de mercado.

Además de estas dos grandes estrategias —apertura hacia terceros mercados y defensa de los mercados nacionales—, se han abierto nuevas oportunidades de inversión en sectores anteriormente restringidos a la actividad privada en general, y a la presencia de empresas extranjeras en particular, como consecuencia del proceso de desregulación de múltiples mercados de servicios públicos y de las actividades mineras. De tal manera, se ha registrado un notable ingreso de empresas extranjeras en actividades extractivas (minería e hidrocarburos) y en servicios (finanzas, energía y telecomunicaciones, principalmente). Por lo tanto, a las anteriores dos estrategias de las empresas transnacionales se agregan una tercera, explotación de materias primas, y una cuarta, la búsqueda de acceso a los mercados locales de servicios.

La tercera estrategia es el resultado de la apertura al capital extranjero de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y el procesamiento de los recursos naturales. Chile fue el primer país que atrajo el interés de las más importantes empresas transnacionales, luego de otorgar amplias garantías y libre acceso a los recursos mineros. Con posterioridad, ya entrada la década de 1990, otros países como Argentina, Bolivia y Perú han adoptado políticas similares, verificándose importantes inversiones nuevas en la actividad minera.

Otro de los hechos más significativos de los últimos años ha sido la progresiva liberalización del subsector de hidrocarburos, hasta hace pocos años bajo control estatal. Esta apertura ha permitido una creciente presencia de inversionistas internacionales en actividades vinculadas a la exploración, explotación, procesamiento, distribución y comercialización del petróleo, gas natural y sus derivados, a través de la licitación de reservas secundarias, la formación de empresas conjuntas en ciertas actividades principales y, en algunos casos, la privatización completa del subsector. Los casos más llamativos a nivel regional son Venezuela, Colombia, Argentina, Perú y Bolivia. En el primer caso, existen proyectos conjuntos entre la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) e inversionistas extranjeros, con

los que se espera atraer más de 30 000 millones de dólares en los próximos diez años y duplicar así la producción venezolana de hidrocarburos.

Una cuarta estrategia apunta al aprovechamiento de la amplia apertura de los sectores de servicios para ganar acceso a mercados nacionales en la región. Eso ha significado que en la mayoría de los casos nacionales estas actividades adquieran una importancia cada vez mayor en los ingresos de IED. En efecto, los inversionistas extranjeros, gran parte de ellos nuevos en la región, han logrado crecientes y significativas participaciones en los subsectores de finanzas, energía (generación y distribución de energía eléctrica y distribución de gas natural) y telecomunicaciones.<sup>32</sup>

En el caso del subsector financiero, destaca la estrategia adoptada por los bancos españoles, en particular el Santander fusionado con el Central Hispano (BCH) en 1999 y el Bilbao Vizcaya (BBV), recientemente fusionado con el Argentaria como respuesta a la acción del grupo Santander. Gracias a una enérgica estrategia de adquisiciones, estos bancos han logrado una fuerte presencia en la región, especialmente en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela. En general, estos dos bancos españoles, además del Hong Kong Shanghai Bank Corporation (HSBC) y el banco canadiense Bank of Nova Scotia, parecen estar abocados a conquistar un decidido liderazgo en el subsector financiero regional.

En los últimos años, y como resultado de la privatización de las empresas públicas, un renovado contingente de inversionistas extranjeros ha tomado posición en el sector energético latinoamericano. En este sentido, destacan las empresas chilenas (Enersis, Endesa y Gener) y españolas (Endesa e Iberdrola) y una serie de firmas pioneras de origen estadounidense (AES Corporation, Houston Industries Energy Incorporated, Southern Electric, CEA, Dominion Energy y CMS Energy). El objetivo principal de esta ambiciosa estrategia de compras y cuantiosos planes de inversiones es el mercado brasileño, deficitario de energía. Dada la dimensión de los recursos involucrados, la toma de control de los activos privatizados fue el resultado de la conformación de consorcios integrados por empresas extranjeras de diferentes orígenes, asociadas con poderosos grupos locales. El primer foco de interés fueron las privatizaciones en Argentina, para luego concentrarse en Brasil. Asimismo, comenzó a entablarse un fuerte vínculo entre los megaproyectos de transporte y distribución de gas natural y la generación de energía eléctrica en Brasil.

Las empresas de telecomunicaciones han estado entre las más valoradas por los inversionistas extranjeros. Desde finales de la década de 1980 han pasado a manos privadas las principales empresas estatales de telefonía fija de Argentina, Bolivia, Chile, México, Perú, Venezuela y, recientemente, de Brasil; asimismo, se ha licitado la telefonía celular en casi todos los países. En este nuevo escenario, las empresas más activas han sido Telefónica de España en la telefonía fija (llamadas locales y de larga distancia) y la estadounidense BellSouth en telefonía móvil. La reciente privatización del Sistema Telebrás evidenció el gran interés de las empresas extranjeras por este tipo de activos en la región, ya que el Gobierno brasileño obtuvo una recaudación que ascendió a más del doble de sus expectativas iniciales.

En definitiva, a través de estas cuatro estrategias básicas (véase el cuadro I.10), las firmas transnacionales han facilitado una mayor integración de los países de América Latina y el Caribe a la economía internacional, contribuyendo a superar las dificultades de las transformaciones internas y las repercusiones de las perturbaciones externas durante los años noventa. De este modo, algunas empresas de varios países latinoamericanos comienzan una integración parcial a los esquemas globales de producción de empresas transnacionales, a través de nuevas inversiones. Vale recordar, sin embargo, que

---

<sup>32</sup> Para mayores detalles, consulte el capítulo 2 (Brasil) del Informe de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1998 (CEPAL, 1999a).

una parte muy considerable de la IED ha estado destinada a la compra de activos existentes y, por otro lado, que las remesas por concepto de utilidades, que son la contrapartida de la transnacionalización de las economías, han comenzado a ser un rubro de creciente significación en la cuenta corriente del balance de pagos regional.

La liberalización comercial y las condiciones de estabilidad monetaria también hicieron posible un incremento de la inversión intrarregional, que aunque modesta en términos de volumen, entre 3% y 5% de la inversión extranjera total que ingresa a la región, es notable por su dinamismo y algunos atributos que le otorgan particular importancia para la efectiva integración regional de los aparatos productivos y comerciales. Esta inversión, casi inexistente en el pasado, surgió al principio del decenio, primero impulsada por las privatizaciones, pero luego se orientó a buscar presencia en los mercados subregionales que se estaban integrando mediante compromisos ineludibles como el Mercosur y la Comunidad Andina. Las inversiones de esta clase se facilitaron gracias a la cercanía geográfica y cultural de los países participantes, se apoyaron en los conocimientos adquiridos por quienes se adelantaron en las privatizaciones y se dirigieron inicialmente a ciertos servicios básicos (generación y distribución de electricidad en Argentina y Perú), sistema financiero (sector bancario en Colombia y Venezuela) y, más recientemente, hacia la industria automotriz y de alimentos elaborados (Argentina, Brasil y Chile). Por último, cabe señalar que en América Latina y el Caribe no se evidencian todavía comportamientos de las empresas transnacionales orientados a la búsqueda de elementos estratégicos (en torno de la investigación y desarrollo, por ejemplo) como los que están en pleno desarrollo en los países de la OCDE y en algunas ramas electrónicas de economías asiáticas como la República de Corea y la provincia china de Taiwán.

Cuadro I.10  
**ESTRATEGIAS DE INVERSIÓN DE LAS SUBSIDIARIAS DE LAS EMPRESAS  
 TRANSNACIONALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS NOVENTA**

Sector	Primario	Manufacturas	Servicios
Estrategia corporativa			
Búsqueda de eficiencia		<b>ESTRATEGIA 1</b> Automotriz: México  Electrónica: México y Cuenca del Caribe  Confecciones: Cuenca del Caribe y México	
Búsqueda de materias primas	<b>ESTRATEGIA 3</b> Petróleo/gas: Venezuela, Argentina y Colombia  Minerales: Chile, Argentina y Perú		
Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)		<b>ESTRATEGIA 2</b> Automotriz: Mercosur  Química: Brasil  Agroindustria: Argentina, Brasil y México  Cemento: Colombia, República Dominicana y Venezuela	<b>ESTRATEGIA 4</b> Financieros: Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú  Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile y Perú  Comercio minorista: Brasil, Argentina, México y Chile  Energía eléctrica: Colombia, Brasil, Argentina y América Central  Distribución de gas: Argentina, Brasil, Chile, Colombia  Turismo: México y Cuenca del Caribe
Búsqueda de elementos estratégicos	Ausentes en América Latina y el Caribe		

**Fuente:** *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile, enero de 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.

#### D. MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE LA FUERZA DE TRABAJO

En los años noventa se consolidan dos patrones migratorios dominantes en la región: uno de desplazamientos entre países y otro de emigración hacia fuera de la región. Ambos patrones involucran a trabajadores con diverso grado de calificación (CEPAL-CELADE, 1999a). Un tercer patrón, el de la inmigración de ultramar, perdió significación cuantitativa en los últimos decenios, tanto a raíz de la mortalidad y la emigración (retorno) de los antiguos inmigrantes, como en virtud de la débil renovación de las corrientes procedentes de Europa y la escasa magnitud de las originadas en otras regiones, fundamentalmente Asia (cuadro I.11).

Cuadro I.11  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INMIGRANTE SEGÚN GRANDES REGIONES DE ORIGEN. CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN DE 1970, 1980 Y 1990<sup>a</sup>**

Región de origen	Fechas censales <sup>b</sup>			Tasas anuales de crecimiento	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
Resto del mundo (Inmigración de ultramar)	3 873 420	3 411 426	2 350 441	-1.27	-3.68
Porcentaje	76.1	62.9	51.6		
América Latina y el Caribe (Migración intrarregional)	1 218 990	2 012 248	2 201 201	4.91	0.90
Porcentaje	23.9	37.1	48.4		
Total	5 092 410	5 423 674	4 551 642	0.63	-1.75
Porcentaje	100.0	100.0	100.0		

Fuente: Estimaciones elaboradas a partir del banco de datos IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) de la División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

<sup>a</sup> El número de países considerados es de 16 en 1970; 14 en 1980 y 13 en 1990.

<sup>b</sup> Las fechas corresponden a las de las rondas de censos nacionales.

La duplicación entre 1970 y 1990 del número de migrantes intrarregionales es una muestra clara del primero de estos patrones, uno de cuyos rasgos distintivo es la fuerte concentración de sus destinos en aquellos países que tradicionalmente detentaron condiciones más ventajosas en materia de oferta de empleos y salarios. Así, alrededor de 1990, las dos terceras partes de los inmigrantes estaban presentes en Argentina y Venezuela y una proporción importante de personas nacidas en otros países centroamericanos residía en Costa Rica. Además de la influencia de factores estructurales, la migración intrarregional acusa los efectos de acontecimientos coyunturales, sociopolíticos y económicos; por ejemplo, el convulsionado ambiente social de varios países centroamericanos en los años ochenta impulsó una emigración masiva, en tanto que el restablecimiento de la paz en la segunda mitad de ese decenio creó condiciones favorables para el retorno (CELADE, 1999b). Asimismo, la vecindad geográfica, la proximidad cultural y una común tradición histórica facilitan las corrientes de migración dentro de la región (Pellegrino, 1995).



Este ímpetu expansivo mermó desde los años ochenta, aunque vale destacar algunas tendencias generales propias de la década de 1990. Así, Venezuela fue un foco de mucha menos atracción, Argentina y Costa Rica se revitalizaron como destinos preferidos en los primeros años del decenio y, en lo que constituye quizás el fenómeno más destacado, han aparecido nuevos centros de atracción como son Chile y República Dominicana.

En general, ha tendido a producirse una articulación más bien informal de los mercados de trabajo, afianzada por los recursos de información y los contactos que ofrecen las redes sociales de los propios migrantes. Tal articulación contribuye a fortalecer las relaciones cada vez más interdependientes de las naciones de la región y es un antecedente de especial relevancia para sus esfuerzos de integración económica y cultural. Debe destacarse, además, que las corrientes migratorias intrarregionales no se circunscriben al intercambio de fuerza laboral, ya que una proporción apreciable de las personas que intervienen en estos traslados son familiares de los trabajadores y no participan directamente en la actividad económica (CEPAL, 1999c).

El patrón de emigración hacia fuera de la región manifiesta una tendencia creciente aun más sostenida que la anterior, como lo ilustra el mayor número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños censados en los Estados Unidos que registra el cuadro L.12. En 1990 cerca de 9 millones de personas nacidas en la región estaban presentes en los Estados Unidos,<sup>33</sup> la información provista por la encuesta continua de población de los Estados Unidos indica que este número se acrecentó incluso más en el quinquenio 1990-1995 (CEPAL-CELADE, 1999b). Si bien las cifras absolutas muestran un claro protagonismo mexicano, la incidencia relativa del fenómeno, en comparación con la magnitud demográfica de las naciones de origen, es aun mayor en el caso de los países del Caribe. A su vez, en los últimos decenios las tasas de crecimiento medio anual de los migrantes procedentes de Centroamérica son las más elevadas (CEPAL-CELADE, 1999a). Como en el caso del patrón intrarregional, los destinos de las corrientes extrarregionales tendieron a diversificarse en años recientes, extendiéndose a Canadá, algunos países europeos, en especial España, Australia y Japón, aunque las cifras son claramente inferiores a las registradas en los Estados Unidos.

La emigración extrarregional es un típico ejemplo de la migración sur-norte que se origina en las grandes desigualdades en cuanto al grado de desarrollo; su carácter masivo se explica por el efecto de retroalimentación que ejercen las redes migratorias como mecanismos de reclutamiento y facilitación de los traslados. Una proporción importante, aunque no claramente determinada, de los inmigrantes de la región presentes en los Estados Unidos son indocumentados, hecho que los coloca en situación vulnerable. Con todo, los inmigrantes de ambos sexos presentes en los Estados Unidos se distinguen por sus elevadas tasas de participación laboral y por un gran número de personas con un grado de calificación que, a veces, supera el promedio de los países de procedencia.

---

<sup>33</sup> Del total de inmigrantes de la región, la mitad procedía de México, migración fronteriza que tiene profundas raíces históricas, y un quinto de los países caribeños.

Cuadro I.12  
**ESTADOS UNIDOS: POBLACIÓN INMIGRANTE DE ORIGEN LATINOAMERICANO  
 Y CARIBEÑO. CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN DE 1970, 1980 Y 1990**

Región de origen	Fechas censales			Tasas anuales de crecimiento	
	1970	1980	1990	1970 - 1980	1980 - 1990
América del Sur	234 233	493 950	904 615	7.13	5.87
Porcentaje	13.6	11.3	10.8		
Mesoamérica	873 624	2 530 440	5 396 035	9.73	7.23
Porcentaje	50.6	57.7	64.2		
Caribe y otros	617 551	1 358 610	2 107 181	7.50	4.32
Porcentaje	35.8	31.0	25.1		
Total	1 725 408	4 383 000	8 407 831	8.70	6.29
Porcentaje	100.0	100.0	100.0		

**Fuente:** Estimaciones elaboradas a partir del banco de datos IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) de la División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Entre las numerosas repercusiones de la migración internacional, destaca el papel de las remesas monetarias enviadas por los migrantes a sus países de procedencia y la pérdida de personal calificado que experimentan las naciones de origen. El papel de las remesas es objeto de interpretaciones divergentes, vinculadas con la magnitud y regularidad de los flujos, su utilización para el consumo o la inversión, los lazos de dependencia que pueden suscitar entre los receptores y el eventual efecto distorsionador que ejercen sobre la distribución del ingreso en los países receptores. Sin embargo, es innegable que estas remesas representan una importante contribución en el plano macroeconómico; así, se estima que los recursos remitidos en 1998 por los inmigrantes salvadoreños en los Estados Unidos equivalieron al 16% del PIB y al 60% del valor de las exportaciones de El Salvador (CEPAL, 1999a). Además, las remesas constituyen un aporte que puede ser significativo a escala local, principalmente cuando se las emplea en infraestructura de servicios y vivienda en las comunidades de origen de los migrantes.

En cuanto a la emigración extrarregional de personas con alto grado de calificación, cabe apuntar que su importancia ha sido creciente, aunque la evaluación de sus efectos es tarea particularmente compleja. Si bien el traslado frecuentemente redundaba en favor de los propios individuos, en tanto les permite utilizar sus talentos y obtener ingresos mayores que en sus comunidades de procedencia, también entraña la pérdida de recursos humanos que, aparte de haber demandado altos costos de formación, resta un potencial valioso para el desarrollo en sus países de origen.

En la década de 1990, la consolidación de los patrones migratorios descritos fue acompañada de una ampliación de las formas de movilidad de la población, incluyendo desplazamientos circulares y estacionales, viajes de negocios, traslado de personal de grandes empresas transnacionales y permanencias fuera de los países de origen asociadas a razones de estudio. La intensificación de estos movimientos, que se renuevan continuamente, trasunta los efectos de la creciente interdependencia de los mercados a escala internacional y también refleja el predominio de las pautas culturales de las naciones de mayor desarrollo, pues el acceso a la información y a sus estilos de vida y consumo se han ido generalizando en el resto del mundo. Estas nuevas formas de movilidad se ven facilitadas, en cuanto a su rango territorial y temporal, por los avances tecnológicos en las esferas del transporte y las comunicaciones.

A escala microsocia, las redes sociales contribuyen a reducir la fricción de la distancia geográfica y cultural, flexibilizando muchos obstáculos que se interponen a la migración convencional. De ello resulta una movilidad de índole transitoria que, a pesar de su reiteración, parece impedir la desvinculación de los individuos con sus comunidades y países de origen. Este rasgo parece especialmente importante en el caso de los recursos humanos de alta calificación. Sin embargo, esta movilidad también implica una reducción de las posibilidades de generar excedentes para el envío de remesas y redundante en una falta de continuidad de las transferencias. Además, la reiteración sostenida de los movimientos, aunada a la aplicación de normas más rígidas de ingreso o acceso al trabajo en los países de destino, puede convertir algunos traslados temporales en formas de migración definitiva.



## Capítulo II

### EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO

En la segunda mitad de los años ochenta, el manejo de la política macroeconómica había comenzado a adecuarse casi exclusivamente a las exigencias de los planes de estabilización, en un contexto dominado por una fuerte restricción externa que indujo severos desequilibrios fiscales y, en algunos casos, procesos inflacionarios agudos. Como consecuencia, se contrajeron el consumo y la inversión y se completó el decenio con una caída del producto por habitante.

Los cambios acaecidos en el contexto externo a partir de 1991 hicieron viables políticas macroeconómicas que lograron reducir la inflación y reactivar las economías. El manejo relativamente exitoso de los episodios de crisis que sacudieron en dos oportunidades a la región durante el último decenio ha demostrado cierta capacidad para evitar grandes descontroles macroeconómicos, generando mayor confianza en los agentes económicos. Sin embargo, estas políticas por sí solas no han permitido regresar a tasas de alto crecimiento ni liberar a la región de su dependencia externa.

Dado el nuevo entorno de baja inflación que imperaba en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe a finales de los años noventa, existe margen para reconsiderar el uso de los distintos instrumentos de política. Sería entonces posible, sin incurrir en desequilibrios insostenibles, pasar a una postura más activa, ganar mayor flexibilidad en el manejo de la política macroeconómica y usarla preventivamente.

#### 1. Las políticas macroeconómicas

Los años noventa se caracterizaron principalmente por la mayor afluencia de capitales externos, una tendencia a la apreciación real de las monedas nacionales y el control de la inflación. Este marco fue propicio para la consolidación de las cuentas fiscales, una mayor monetización y un cambio en las fuentes de creación monetaria. Con la disminución del déficit fiscal, la importancia del crédito interno al sector público en la oferta monetaria empezó a reducirse, según los países, en torno del cambio de decenio. A partir de entonces, la expansión del dinero se apoyó principalmente en un aumento de los activos externos y del crédito al sector privado.<sup>34</sup>

Los paquetes de estabilización que se pusieron en marcha durante los años noventa agregaron elementos de desindización. En algunos casos éstos fueron formales, como en el Plan de Convertibilidad de Argentina y en el Plan Real de Brasil. En otros (Colombia y México) se recurrió a algún esquema de política de ingresos, con acuerdos tripartitos entre sindicatos, empleadores y Estado, pero sin utilizar un congelamiento generalizado de precios y salarios.

Un contexto internacional favorable durante la mayor parte del decenio también facilitó el manejo de las políticas de estabilización. El alza de precios en los países desarrollados fue reducida, mientras la holgura de fondos prestables a nivel mundial hizo posible el financiamiento de los déficit externos resultantes de las políticas de estabilización basadas en el ancla cambiaria. A partir de 1991, la considerable afluencia de

---

<sup>34</sup> La participación del crédito al sector público, que en 1984 alcanzó al 44% del crédito interno, en promedio (simple) de los países de la región, empezó a disminuir regularmente a partir de 1987.

capitales hacia la región y la reducción de las tasas internacionales de interés invirtieron el signo de la transferencia neta de recursos externos, que se hizo positiva por primera vez desde el abrupto vuelco de 1982. En este contexto favorable también incidió el nuevo enfoque que tuvo la política de los países desarrollados y de los organismos financieros internacionales, que se concretó en la promoción de paquetes de rescate para países con dificultades financieras serias (México en 1995, Brasil en 1998 y 1999).

El mayor ingreso de capitales y, en varios países, la utilización del tipo de cambio nominal como ancla antiinflacionaria provocaron una apreciación real de las monedas nacionales, mientras se ampliaba el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos. Esta fue una de las características más destacadas de los años noventa y finalmente contribuyó, a fragilizar el cuadro macroeconómico regional.

La insistencia en lograr las metas en cuanto al déficit fiscal y la inflación ha redundado en una subestimación de los costos de largo plazo de ciertas medidas, en particular el recorte de los gastos públicos de inversión y la sobrevaluación cambiaria. Este cortoplacismo en la conducción de la política macroeconómica se manifiesta también en un sesgo procíclico. Las fases de fácil acceso a los recursos externos han alimentado políticas expansivas de gasto público y privado, que a la postre se convierten en recesión cuando cambian las condiciones externas. En esencia, se repitió la situación que se había registrado durante los decenios previos, con la diferencia de que antes los períodos de auge y recesión se medían en decenas de años (el alto crecimiento de los años sesenta y setenta, seguido por la década perdida de 1980) y ahora se alternan en lapsos mucho más cortos. En el futuro, es de temer que la limitante externa sea más restrictiva, una vez que se debilite la dinámica de privatización que atrajo un monto récord de recursos del exterior y contribuyó a financiar el desequilibrio de las cuentas externas en el decenio.

#### a) **Política fiscal y finanzas públicas**

El balance regional de las finanzas públicas muestra progresos indudables, que se reflejan en una notable reducción del déficit y un manejo más cuidadoso tanto de éste como de la deuda pública. Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción del gasto. La exigencia de otorgar prioridad al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las finanzas públicas. Entre estos últimos, el más perjudicado fue el referido a la función distributiva del sector gobierno. Así, la contracción del gasto público provocó una disminución considerable del gasto público social.

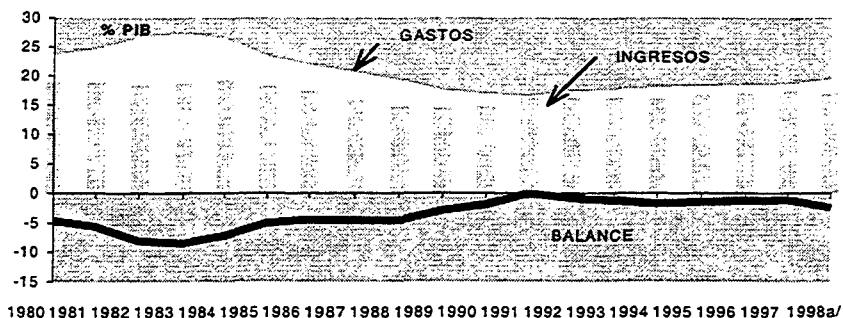
En los años noventa la generación de ingresos cobró mayor importancia, lo que ha permitido una recuperación de los niveles de gasto, según se aprecia en el gráfico II.1.<sup>35</sup> Este hecho hizo posible que numerosos gobiernos adoptaran medidas, particularmente en el ámbito del gasto público social, que reflejan una creciente conciencia de la gravedad de la situación en dicho campo.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Sobre la base de una consolidación de datos de 19 países de América Latina; los datos se refieren al balance global del sector público en base caja y no incluyen componentes cuasifiscales.

<sup>36</sup> Véase CEPAL (1998b).

Gráfico II.1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN FISCAL DE LOS  
 GOBIERNOS CENTRALES, 1980-1998**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a</sup> Datos preliminares.

Pese a estos logros importantes, la situación fiscal de la región no deja de presentar problemas. Las cifras de déficit fiscal ocultan los costos cuasifiscales del saneamiento de los sistemas financieros en que han debido incurrir varios países que experimentaron crisis bancarias durante la década de 1990, entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela. El ahorro corriente del sector público se ha reducido gradualmente durante la segunda parte del decenio por un aumento de los egresos y un estancamiento de los ingresos. Por último, en 1998 y 1999, la región no pudo obtener resultados primarios superavitarios.

Los ingresos totales se recuperaron durante la primera mitad del decenio gracias a un aumento de la presión tributaria y a la mayor actividad económica, además del aporte de ingresos extraordinarios por privatizaciones. Las reformas tributarias del período contribuyeron a la simplificación y mejora de la eficiencia de la administración, incluyendo una reducción de la evasión en varios países.

Sin embargo, desde 1997 los ingresos no recurrentes, como los originados en la venta de activos, y también los ingresos por exportaciones de las empresas públicas, comenzaron a mermar. Los gobiernos respondieron a estas presiones reduciendo nuevamente sus gastos, en particular los de inversión. Este proceso se agravó en 1998, cuando la región enfrentó dos choques externos: la crisis financiera internacional y una caída de los precios de los productos básicos. Las alzas de las tasas de interés, orientadas a proteger las monedas nacionales frente a los ataques especulativos, aumentaron los costos del servicio de la deuda a corto plazo y profundizaron las tendencias recesivas, agudizando el deterioro de las recaudaciones.

El déficit fiscal en la región pasó de 1.4% del PIB, en 1997, a 2.4% en 1998. En 1999, el mayor nivel de gasto público indujo una nueva alza del déficit fiscal, que alcanzó su nivel máximo en el decenio (3.2% del PIB); en esta situación incidió particularmente, por su magnitud relativa, el mayor gasto público financiero en Brasil derivado de la devaluación del real.

En consecuencia, en el futuro inmediato la región deberá enfrentar una serie de desafíos fiscales. Existen presiones de gastos por las inversiones de infraestructura pospuestas en los últimos dos años, el

servicio de la deuda y la atención a las necesidades sociales. Los gastos no financieros se han comportado de una forma reactiva y procíclica, al igual que los ingresos, que se han mostrado muy susceptibles a los choques externos.

La política fiscal ofrece posibilidades para ampliar los márgenes de maniobra de las políticas macroeconómicas, mediante la programación plurianual, sobre todo en aquellos países que han logrado sanear su situación fiscal. Al diferenciar los resultados estructurales y coyunturales, y al establecer sus metas de equilibrio sobre la base de los primeros, las finanzas públicas pueden aportar un elemento de estabilidad interna y mecanismos para absorber los choques externos. Liberar en las fases de recesión los ingresos extraordinarios ahorrados durante los períodos de bonanza permitiría atenuar las fluctuaciones del gasto interno y reducir no sólo la volatilidad de los saldos financieros públicos, sino también los del sector privado. La tarea de fortalecer las finanzas públicas, racionalizar su gestión y consolidar las bases tributarias internas obliga a enfrentar problemas de fondo, cuya solución transita por la construcción de un pacto fiscal que dé sustento, con finanzas públicas sostenibles, al proyecto de sociedad que se decida privilegiar.

## **b) Política monetaria**

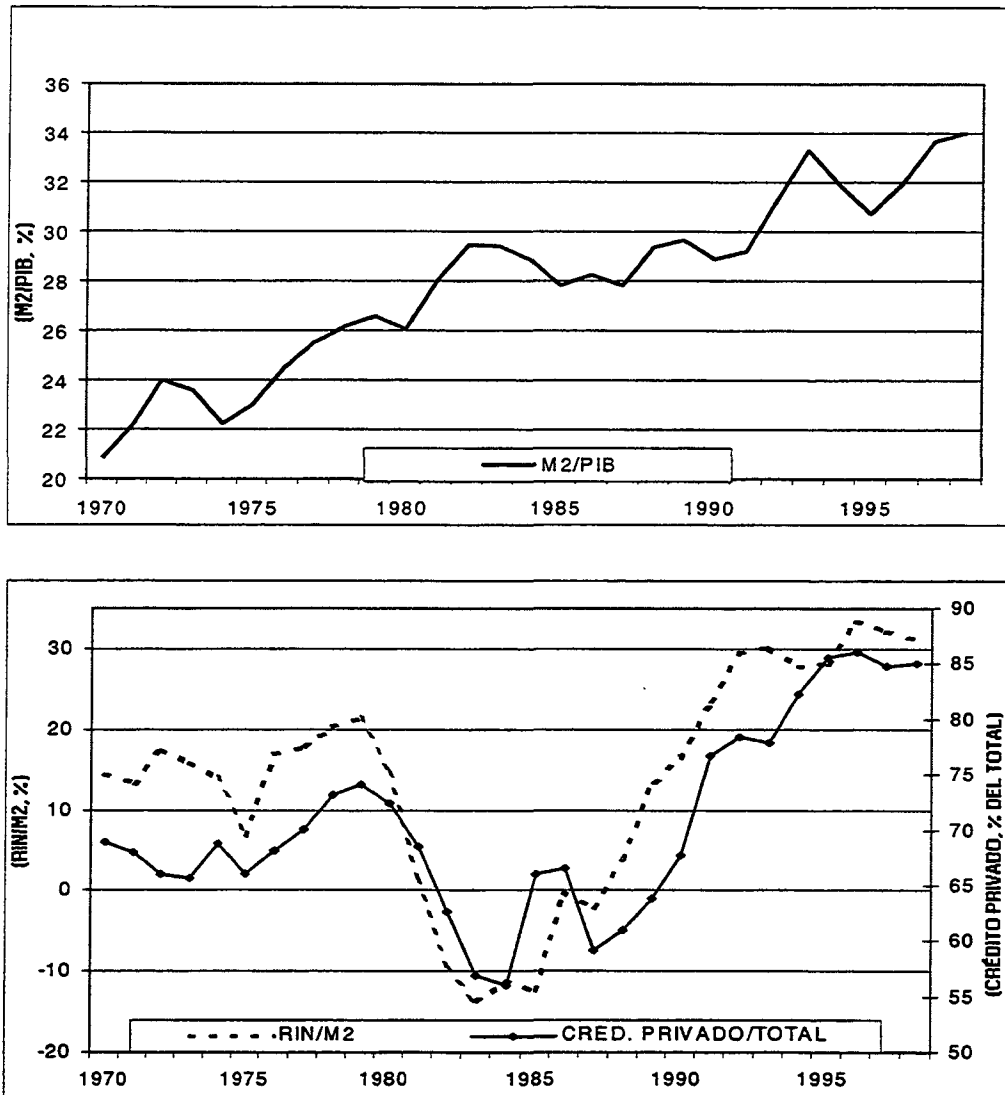
En los años noventa las políticas monetarias fueron, en general, consistentes con los objetivos de control de la inflación, contrastando con episodios previos en los que dicha consistencia no fue posible. El control de la inflación indujo una importante remonetización de las economías y una expansión del crédito interno en términos reales. Como se puede verificar en el gráfico II.2, el coeficiente de liquidez ( $M2/PIB$ ), que creció casi diez puntos porcentuales durante el período 1970-1982, se mantuvo estable durante los diez años siguientes. A partir de 1992 se observa un crecimiento de la demanda de dinero, que coincide con el descenso de la inflación y con la reconstitución de los encajes reales. Este aumento de liquidez ocurrió en un ambiente de reactivación productiva, altas tasas de interés real e inflación declinante.

La composición de los factores de expansión cambió drásticamente durante el período 1985-1995 y después se estabilizó. La afluencia de capitales externos hacia la región hizo que una creciente proporción de la liquidez fuera respaldada por divisas: un indicador de esta tendencia es el incremento de los activos externos en el balance consolidado del sistema bancario (incluyendo al Banco Central) de los países de la región. En el gráfico II.2 se muestra esta tendencia, aunque en valores promedios y netos de la deuda externa. La disminución de la ponderación del crédito interno se debe a la rápida merma del déficit fiscal a principios de los años noventa y su creciente financiamiento mediante la emisión de bonos. Vale recordar que en varios países se prohíbe al Banco Central financiar al gobierno y, además, se ha reforzado la separación fiscal-monetaria por los mayores grados de autonomía concedida a los bancos centrales.

En este contexto de disminución del crédito interno se observa también un traslado del monto remanente desde el sector público hacia el privado, que concentró el 85% de los saldos crediticios internos a mediados de los años noventa. Este movimiento se apoyó en la creciente liberalización financiera, que favoreció el traslado de los créditos hacia el sector privado, a las empresas y de manera creciente a las familias, a través del crédito hipotecario y de consumo, en el marco de un aumento de los activos financieros.



Gráfico II.2  
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES MONETARIOS,  
 1970-1998<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

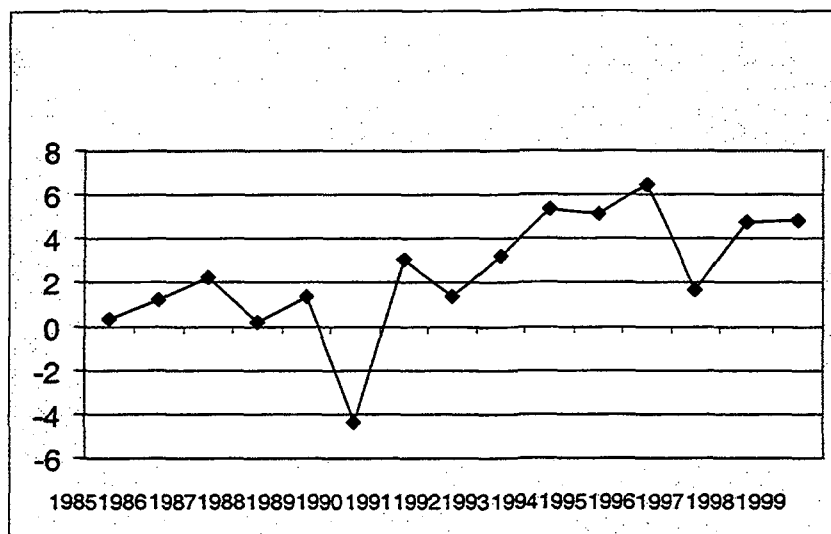
<sup>a</sup> Promedio simple, RIN: Reservas Internacionales Netas/M2 y Crédito al sector privado / Crédito interno total.

Las autoridades monetarias adoptaron un enfoque de control indirecto sobre la masa monetaria que fue favorable a la banca comercial. Así, tendió a reducirse el uso del encaje legal y de los topes de carteras crediticias y se generalizó el uso de las operaciones de mercado abierto (OMA). En vez de un control ejercido sobre la capacidad de creación de dinero de los bancos comerciales (oferta), la política monetaria trató de influir en la demanda de dinero y la composición de las carteras por la vía del tipo de interés real. Este último registró una tendencia creciente a partir de mediados de los años ochenta. De un valor negativo o nulo al inicio de la década de 1980, la tasa de interés real inició una subida durante todo el período 1985-1995 y la mediana

de la tasa de remuneración al ahorro (depósitos a plazo) llegó a superar el 5% anual, según se aprecia en el gráfico II.3. Con márgenes de intermediación bancaria que superaron habitualmente los 10 puntos porcentuales, la mediana de la tasa activa se ubicó por encima del 15% real anual.

Gráfico II.3

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE INTERÉS REAL  
(DEPÓSITOS), 1985-1999**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

Las OMA contribuyeron a esterilizar los efectos monetarios de las entradas de capital externo, atraídas hacia la región por las altas tasas de interés. Esta esterilización, sin embargo, fue otra fuente de déficit cuasifiscal debido a la diferencia de rendimiento financiero entre los mercados nacional e internacional. Finalmente, la creciente circulación de papeles públicos permitió ampliar las bases de los incipientes mercados financieros nacionales ya que, excepto algunas plazas financieras de nivel regional, una parte considerable de las transacciones de valores consistió en títulos públicos.

Si bien algunos supusieron que el desarrollo del sistema financiero nacional impulsaría el crecimiento en la nueva orientación del desarrollo en la región,<sup>37</sup> la liberalización financiera y la canalización del crédito interno hacia el sector privado no tuvieron los efectos deseados. La expansión de la actividad financiera en condiciones de débil supervisión y evaluación de riesgos, no obstante los importantes esfuerzos y logros alcanzados en algunos países, contribuyó a una mayor vulnerabilidad externa de las economías. Por una parte, el ahorro interno no respondió al alza de la tasa de interés real y, por otra, una porción importante del crédito financió el gasto de los hogares, así como proyectos de inversión en sectores no transables facilitando, en particular, un auge de la construcción.

<sup>37</sup> Un mercado financiero desarrollado (equivalente a un alto ahorro financiero) favorecería el crecimiento de largo plazo porque permite una mayor estabilidad macroeconómica frente a choques externos o fiscales y una mejor intermediación entre el ahorro y la inversión.

La liberalización del sector financiero y la prudencia de las políticas macroeconómicas tampoco han logrado hacer converger las tasas de interés a los niveles internacionales. Las tasas continúan muy altas, debido a una percepción negativa del riesgo soberano, que se traduce en diferenciales promedio del orden de los 700 puntos básicos, con un rango de variación muy grande. Este va desde los 250 puntos (Chile) hasta más de 1 000 (Ecuador).

Las tasas de interés internas alcanzaron niveles aún mayores como consecuencia de diversos factores, según los países: dificultades cambiarias (Chile y Colombia), en el frente fiscal (Brasil) y/o en los propios bancos, cuando se debió enfrentar una pérdida de depósitos (Argentina). Como hecho bastante generalizado se debe destacar también los elevados costos de la intermediación cambiaria, así como la segmentación de los mercados que afectó a las pequeñas y medianas empresas y a otros prestatarios menores. En el mejor de los casos, es decir cuando lograron acceder al crédito, estos agentes debieron enfrentar considerables sobretasas. El alto costo del financiamiento interno ha inducido, a su vez, a un mayor endeudamiento en el exterior de las grandes empresas y del sector bancario, aumentando su exposición al riesgo cambiario y su resistencia a los reajustes del tipo de cambio.

#### b) La política cambiaria

La menor variabilidad del tipo de cambio nominal en los años noventa ha sido un ingrediente significativo no sólo en el control de la inflación, sino también en el restablecimiento de la confianza. En los hechos, sólo una minoría de países adoptó esquemas de cambio flexible antes de la crisis global de 1997-1998 y, por lo general, se utilizaron sistemas de flotación sucia controlados por las autoridades monetarias. A raíz de las turbulencias cambiarias que acompañaron a la crisis global, varios países (Brasil, Chile, Colombia y Ecuador) decidieron adoptar un esquema de flotación, de tal forma que este esquema cambiario es ahora el más común, como indica el cuadro II.1.

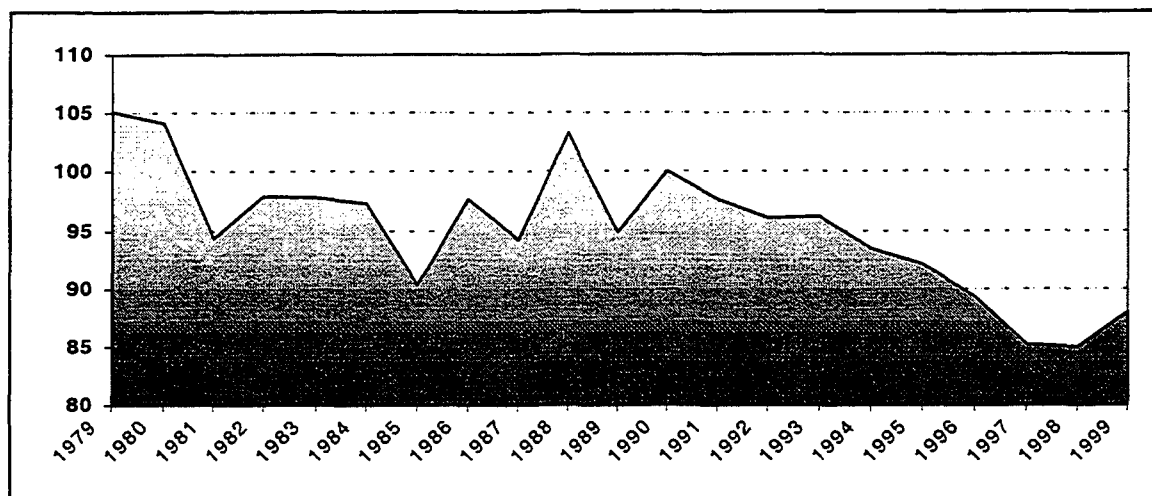
A partir de 1987 se registra una leve depreciación y después una caída del tipo de cambio real de la divisa, correspondiendo a una apreciación real de la moneda nacional, que dura hasta 1998, según se muestra en el gráfico II.4. Esta sobrevaloración se tradujo también en un alza de las importaciones y en elevados déficit de la cuenta corriente financiados por el regreso a la región de los capitales externos. En el sentido contrario de los pronósticos optimistas del inicio del decenio, la sobrevaluación se convirtió en el talón de Aquiles de las estrategias de estabilización, cuando los flujos de capital externo disminuyeron.

Las crisis de balance de pagos experimentadas por México a fines de 1994 y por Brasil al inicio de 1999 son ejemplos de tales eventos. En ambos casos, el tipo de cambio real se corrigió abruptamente, con variaciones trimestrales que llegaron a 53.5% en México y a 43.5% en Brasil. Cambios drásticos como éstos y los ocurridos al principio de la década de 1990, sobre todo en Argentina y Perú, contribuyeron, a su vez, a crear situaciones de marcada volatilidad cambiaria. El coeficiente de variación del tipo de cambio real promedio alcanzó a 11.9% en el decenio y fue particularmente elevado en Argentina (20.5%),<sup>38</sup> en Brasil (16.6%) y en México (13.7%), como se muestra en el cuadro II.2. Estas bruscas fluctuaciones pueden ser aún más dañinas para la economía nacional que la misma sobrevaluación, por la mayor incertidumbre que dificulta la toma de decisiones en materia de inversión.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> En el caso de Argentina este coeficiente fue muy elevado por la influencia de los primeros años del decenio, antes de la adopción del Plan de Convertibilidad.

<sup>39</sup> Cuando el grado de dolarización de la economía es elevado pueden producirse también crisis de liquidez en el sector financiero.

Gráfico II.4  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE PROMEDIO DEL TIPO  
 DE CAMBIO REAL 1979-1999<sup>a</sup>**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales y del FMI.

<sup>a</sup> 1990=100, con base en el promedio simple de las variaciones anuales. Una variación positiva indica una depreciación real de la moneda nacional.

Cuadro II.1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REGÍMENES CAMBIARIOS, 1999**

Fijo o dolarizado	Deslizamiento controlado o banda de flotación	Flotante <sup>a</sup>
Argentina, El Salvador Panamá, Estados del Caribe oriental	Costa Rica, Honduras Nicaragua República Dominicana Venezuela	Brasil, Chile Colombia, Ecuador <sup>b</sup> Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Paraguay Perú, Trinidad y Tabago

<sup>a</sup> Los esquemas de flotación suelen incluir cierto grado de intervención del Banco Central (flotación sucia).

<sup>b</sup> Ecuador anunció un plan de dolarización al inicio de 2000.

Cuadro II.2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL  
 EFECTIVO DE LAS IMPORTACIONES, 1990-1999**

	Tasas de crecimiento anual promedio	Coeficiente de variación
América Latina (media)	-0.7	11.9
Brasil	5.2	16.6
Argentina	-10.7	20.5
Resto Cono Sur	-1.5	9.5
Comunidad Andina	-1.3	11.8
México	-1.8	13.7
MCCA	0.8	9.3
Caribe	-0.3	13.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

Aunque el debate sobre las implicaciones de largo plazo del fenómeno de desequilibrio comercial está inconcluso, desde una perspectiva macroeconómica el atraso cambiario agudizó la dependencia de los equilibrios internos con relación a la disponibilidad de recursos financieros externos y también acentuó la inestabilidad de las economías latinoamericanas. El riesgo de inflación fue sustituido por el riesgo de crisis de liquidez externa. El control de los déficit fiscales y la prudencia monetaria no bastaron para reducir la brecha externa. Muchas de las reformas estructurales incluso crearon las condiciones iniciales para ampliar tal brecha. La mayor disponibilidad de capital externo fue acompañada por menores tasas de ahorro nacional, en particular privado, que se sustituyó parcialmente por el ahorro externo. Con un alza en la elasticidad-ingreso de las importaciones, no compensados por un auge de las exportaciones, la tasa de crecimiento del producto dependió de la disponibilidad de capital externo para financiar el déficit corriente. Se agudizó así la dependencia externa, lo que caracteriza al régimen de crecimiento del producto regional desde hace mucho tiempo.

## 2. La inflación

La tasa media de inflación de América Latina y el Caribe declinó notable y sostenidamente en el decenio de 1990, pasando de más de 1 000% en 1990 a sólo 10% en los últimos tres años, con cifras de sólo un dígito en más de la mitad de los países de la región. La caída de la inflación provino del cambio radical en las condiciones macroeconómicas que se inició, en algunos países, en los últimos años de la década de 1980 y que, paulatinamente, se fue extendiendo a toda la región. Esta rápida caída del indicador regional se acentuó en 1994, cuando Brasil implementó un exitoso programa de estabilización que permitió un inmediato descenso de su inflación. Con ello, se dio un paso decisivo hacia el fin de un largo y traumático proceso inflacionario, que es uno de los logros más relevantes del desempeño económico regional en el decenio (véase el cuadro II.3).

La faceta más destacada del proceso ha sido la convergencia regional a partir de una situación inicial de gran diversidad entre los países. En efecto, en la década de 1980 la dispersión fue enorme, situación que perduró hasta bien entrados los años noventa. La crisis de la deuda desató hiperinflaciones o episodios de muy alta inflación en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú. Esta situación sesgó hacia el alza la tasa media de la inflación regional, como se aprecia en el cuadro II.3. Sin embargo, si se analiza la mediana de las tasas, que evita el sesgo que imponen los países de mayor tamaño relativo, la inflación alcanzó un máximo de 40%

en 1990, año en que la tasa media se elevaba a 1 371% (véase también el gráfico II.5). En consecuencia, el promedio de las desviaciones respecto de la media pasó de 3 500 en 1988 a sólo 7 en 1999.

Cuadro II.3  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR,**  
**DICIEMBRE A DICIEMBRE**  
*(Variación media anual en porcentajes)*

	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1999
Promedio ponderado	16.7	21.8	42.8	273.6	104.6
Promedio simple	10.4	8.9	27.2	109.6	25.9
Países de alta inflación <sup>a</sup>	23.4	16.5	45.6	421.1	60.4
Otros países	6.6	6.8	22.1	23.0	16.4
Mediana	3.6	3.2	13.8	23.8	15.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

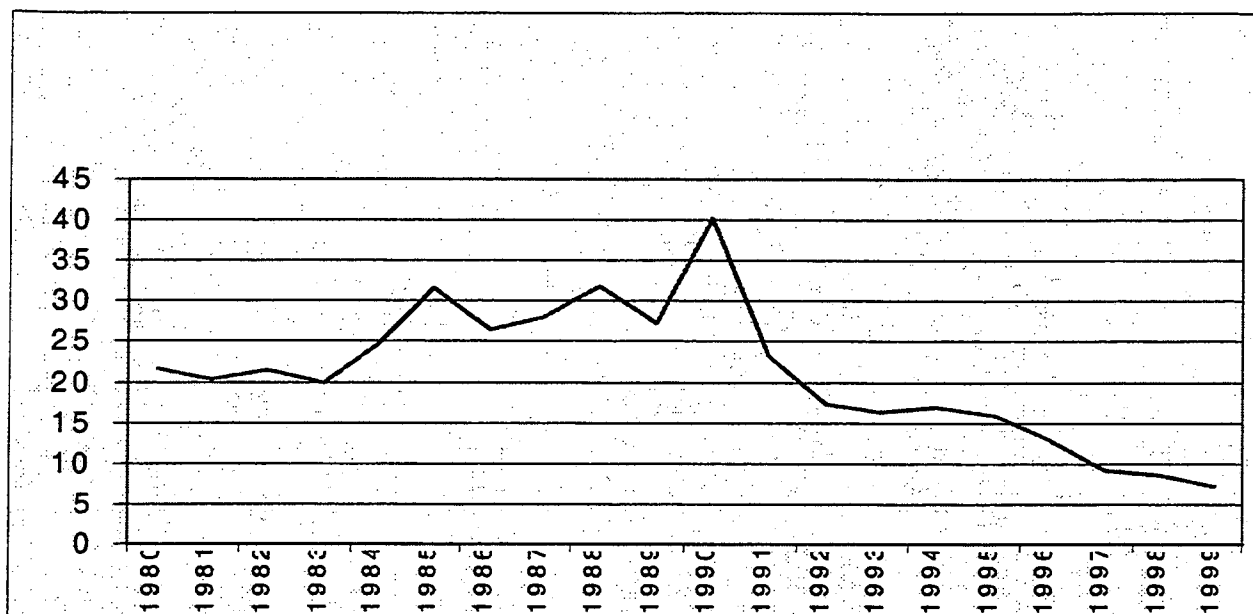
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú.

Así como la magnitud del proceso inflacionario varió mucho entre los países de la región, las medidas adoptadas para combatir este problema exhibieron también diferencias más allá de la convergencia de sus resultados. En los países que tenían una tasa de inflación anual de tres o más dígitos, el ancla cambiaria, el ajuste fiscal y la desindización fueron los instrumentos más favorecidos y sus resultados se pudieron apreciar rápidamente.<sup>40</sup> En los países con tasas de inflación más moderadas, en general el descenso fue más lento y gradual y se recurrió a un abanico más amplio de instrumentos.

El proceso de desinflación fue naturalmente más rápido en los países mencionados. Bolivia logró controlar su inflación antes de 1990, mientras que Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú lo hicieron durante la primera mitad de los años noventa, llegando a registrar tasas especialmente bajas en la segunda mitad. En la mayoría de los otros países, la inflación también disminuyó, en varios de ellos de manera apreciable. En Panamá y las pequeñas islas del Caribe la inflación fue baja, como ha sido habitual. Sólo dos países, Ecuador y Venezuela, registraron en el último trienio tasas superiores al 30% anual; mientras en el último país la situación mejoró recientemente, en Ecuador la inflación sobrepasó el 50% en 1999. Estos rebrotes inflacionarios muestran que no obstante los progresos realizados, existen aún peligros para sostener una inflación baja y estable en el conjunto de la región.

<sup>40</sup> Pero tampoco en estos casos hay gran similitud en las políticas de los países: un caso extremo fue el de Argentina, con una política de "shock", y en el otro lado estuvieron los de Brasil y México, que más bien aplicaron políticas de tipo gradual. También es necesario mencionar los pactos sociales tripartitos (gobierno, sindicato de trabajadores y empresarios) como mecanismo para compatibilizar las demandas redistributivas de los distintos sectores.

Gráfico II.5  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MEDIANA DE LA INFLACIÓN, 1980-1999**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

### 3. Las crisis financieras

Los sistemas bancarios de los países de la región han registrado un amplio número de episodios de insolvencia en los últimos dos decenios. A las crisis bancarias y cambiarias vinculadas con los problemas de la deuda que afectaron a América Latina y el Caribe en los años ochenta sucedieron problemas financieros en diversos países en los años noventa, algunos de los cuales todavía persisten.

Las situaciones de insolvencia que aquejaron a los países de la región forman parte de un cuadro similar en el plano internacional. De acuerdo con un reciente estudio del FMI, 133 de sus 181 países miembros experimentaron problemas bancarios significativos entre 1980 y 1996, incluyendo 41 crisis bancarias en 36 de esos países (FMI, 1998). En consecuencia, los problemas financieros han tomado una dimensión global que no se presentaba desde la Gran Depresión de los años treinta.

#### a) Causas de los recurrentes problemas financieros

Los extendidos problemas bancarios observados en la región en los dos últimos decenios pueden atribuirse principalmente a la implantación de políticas de liberalización financiera y al acceso a abundantes recursos financieros internacionales, en entornos que fueron proclives a elevados riesgos de pérdida de cartera. Dichos entornos se han caracterizado por fallas en la aplicación de normas relativas a la solvencia y liquidez de la banca, por condiciones macroeconómicas sujetas a marcados ajustes y fluctuaciones y por debilidades estructurales de los sistemas financieros nacionales provenientes de los bajos niveles de ahorro nacional y de mercados poco desarrollados.

La liberalización financiera, sin un reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial orientada a la solvencia de la banca, ha promovido fuertes crecimientos del crédito y la toma excesiva de riesgos en los mercados crediticios (Mishkin, 1996). La liberalización financiera nacional y de los flujos internacionales de capital ha sido uno de los mejores predictores de crisis cambiarias en los dos últimos decenios. Generalmente éstas han estado precedidas de elevadas entradas de capital financiero externo, creciente exposición al riesgo cambiario y alta volatilidad de los flujos (Wyplosz, 1998).

Las fallas en la regulación y supervisión prudencial pueden deberse a normas externas a la banca, en función de las leyes y reglamentos que fijan el marco institucional de sus actividades, y a normas internas de los propios bancos. Las fallas en las normas externas deterioran la calidad del proceso crediticio, favorecen la tendencia a la conglomeración de servicios financieros, visible en diversos países de la región, y aumentan la probabilidad de crisis financieras en determinadas condiciones.

En estrecha relación con las regulaciones externas, se verifican fallas en las normas internas de control del proceso crediticio por parte de los propios bancos, o sea, su autorregulación (Goodhart y otros, 1998). Esas fallas se reflejan, en primer lugar, en procesos crediticios de alto riesgo, no bien definidos. La falta de reconocimiento contable de los riesgos y de las pérdidas ha distorsionado la presentación de resultados y patrimonios.

En segundo lugar, la orientación restrictiva de las políticas monetarias durante el decenio, con su contrapartida de elevadas tasas de interés y fases recesivas de actividad económica, ha incrementado las pérdidas en las carteras de crédito de los bancos. La inestabilidad que caracteriza a las economías de la región, con fuertes variaciones en los términos del intercambio, en el tipo de cambio y en otras variables, también ha contribuido a deteriorar la calidad de los procesos crediticios, por frecuentes alteraciones en el perfil de rentabilidad y riesgo (Hausman y Gavin, 1995).

Como ya se mencionó, el magro desarrollo del sistema financiero nacional, asociado a bajos niveles de ahorro interno, ha limitado las posibilidades de esterilizar plenamente el efecto monetario de las entradas de capital externo. Las caídas del tipo de cambio real y la expansión del gasto interno indujeron cuentas corrientes deficitarias en magnitudes difíciles de sostener. Las reversiones en los flujos de capital externo han originado crisis cambiarias con fuertes alzas del tipo de cambio y, al mismo tiempo, altas tasas de interés y recesiones económicas que modificaron abruptamente la relación rentabilidad/riesgo de las actividades productivas, ocasionando considerables pérdidas de cartera a la banca y crisis financieras duales: bancarias y cambiarias.

#### **b) Las crisis financieras en América Latina y el Caribe en los años noventa**

Trece países de la región se vieron expuestos a situaciones financieras complicadas en el decenio, según se puede apreciar en el cuadro II.4. Cinco de ellas desembocaron en crisis bancarias. Las fallas en la regulación y supervisión, los entornos macroeconómicos desajustados e inestables y las aperturas de la cuenta de capital del balance de pagos en condiciones estructurales desfavorables cumplieron un importante papel en todas esas situaciones. Sin embargo, vale destacar que la importancia relativa de cada uno de estos factores en una determinada crisis es difícil de establecer ya que, con frecuencia, se presentan en forma combinada.



Cuadro II.4

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROBLEMAS BANCARIOS EN LOS AÑOS NOVENTA

País	Período	Alcance de los problemas	Pérdidas o costos de rescate (% PIB)
Argentina	1995	Crisis bancaria. 45 de 205 instituciones cerradas o fusionadas	
Bolivia	1994 -	Problemas bancarios significativos. Cierre de dos bancos con 11% de los activos en 1994. Cuatro de 15 bancos, con 30% de los activos, con severos problemas de cartera en 1995. Problemas puntuales de insolvencia en 1999	
Brasil	1994 -	Problemas bancarios significativos. De un total de 271 bancos, 76 han sido intervenidos, puestos bajo régimen especial, fusionados o liquidados. Cartera vencida de un 10% del crédito efectivo a fines de 1998	8%-11%
Colombia	1998 -	Problemas bancarios significativos. Cartera dañada equivalente al 13% de las colocaciones en marzo de 1999	4%
Costa Rica	1994 -	Problemas bancarios significativos. Cierre de un importante banco estatal a fines de 1994. La cartera vencida (una vez deducidas las provisiones) de la banca comercial estatal excedió su patrimonio en 1995	
Ecuador	1995 -	Problemas bancarios significativos en 1995-1996. Crisis bancaria en 1999. Intervención de 11 de 40 bancos entre diciembre de 1998 y junio de 1999. Congelamiento de depósitos en marzo de 1999. Auditoría externa de bancos en abril-julio de 1999	10%-15%
Guyana	1993-1995	Problemas bancarios significativos. Liquidación y fusión de un importante banco público. Sustanciales castigos de cartera de banco sucesor en 1993-1994	7%
Haití	1994 -	Problemas bancarios significativos. La situación política provocó una corrida de depósitos en 1994 y, desde esa fecha, la percepción de inestabilidad financiera	
Jamaica	1994-1995	Problemas bancarios significativos. Cierre de un grupo de banca de inversión en 1994. Apoyo a un banco mediano en 1995	
México	1994 -	Crisis bancaria. La cartera no generadora alcanzó al 12% en diciembre de 1995. Intervención de seis bancos con 17% de los activos en 1995. Amplias ventas de cartera a un fondo bancario (FOBAPROA). Bancos con problemas de cartera en 1999	15-21%
República Dominicana	1992 -	Problemas bancarios significativos. Se estima que más de un 5% de la cartera es no generadora. Liquidación de tres bancos menores e intervención en 1996 del tercer banco privado en importancia con 7% de los activos	
Paraguay	1995 -	Crisis bancaria. Intervención de bancos con alrededor de 10% de los depósitos en 1995. Intervención de seis bancos nacionales y restitución de depósitos en 1996-1998	8%
Venezuela	1994 -	Crisis bancaria. Intervención de 18 de 47 bancos en 1994-1995. Síntomas de inestabilidad financiera de bancos en 1999	17%-18%

Fuente: Ch. Goodhart y otros, *Financial Regulation*, Londres y Nueva York, Routledge, Anexo al Cap. I, 1998. G. Caprio y D. Klingebiel, "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy or Bad Banking?", documento presentado en la Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo del Banco Mundial, Washington, D.C., 1996. Banco Central do Brasil, "Evolução do Sistema Financeiro Nacional", *Relatório semestral*, diciembre de 1998.

Como se observa, los países que han sufrido crisis bancarias son Venezuela en 1994, México, Argentina y Paraguay en 1995, y Ecuador en 1999. En Venezuela, México, Paraguay y Ecuador los problemas bancarios se han arrastrado durante varios años y sus secuelas todavía están vigentes. Brasil y Colombia, por su parte, muestran problemas bancarios significativos desde 1994 y 1998 respectivamente, con carteras vencidas que alcanzaron o superaron el 10% en el primer trimestre de 1999. Varios países de menor tamaño relativo, como Bolivia, Costa Rica, Guyana, Haití, Jamaica y República Dominicana, también experimentaron dificultades en su sistema bancario, pero sin llegar a generar una crisis sistémica.

Argentina, Ecuador, México y Paraguay registraron elevadas entradas de capital externo en 1992-1994, equivalentes a 4.3%, 5.7%, 6.5% y 10.5% del producto respectivo. En presencia de bajas esterilizaciones de su efecto monetario, esas entradas de capital produjeron sustanciales expansiones del crédito bancario. La relación del crédito al sector privado respecto del PIB prácticamente se duplicó entre 1990-1991 y 1994-1995, al pasar de 13% a 25% en Ecuador, de 17% al 30% en México y de 13% a 22% en Paraguay (FMI, 1999).

El caso de Brasil, que a partir de 1994 exhibió problemas bancarios de magnitud considerable tanto en el área privada como pública, muestra las ventajas de una intervención de carácter preventivo. En efecto, la temprana y oportuna intervención del gobierno en el sistema financiero, orientada a la reestructuración de los bancos públicos y privados, permitió acotar la crisis cambiaria y evitó que tuviera repercusiones en el sistema bancario, a diferencia de lo ocurrido en los países asiáticos en 1997-1998.<sup>41</sup>

#### c) **El costo fiscal de los programas de rescate**

La absorción de pérdidas en el curso de la resolución de una crisis financiera puede ser asumida por tres tipos de agentes: uno, los propietarios de los bancos hasta el total de sus respectivos patrimonios accionarios, cuyo valor residual es habitualmente nulo, considerando la cuantía de las pérdidas cuando los bancos son intervenidos; dos, los depositantes, en la medida en que pierdan parte del valor real de sus depósitos, ya sea porque la normativa bancaria así lo prevé, porque una inflación elevada erosione sus depósitos, o bien porque la fijación de tasas de interés pasivas conduzca a tasas reales negativas y tres, las instituciones del sector público, cuando el sistema financiero enfrenta el peligro de una crisis sistémica.

La superación de las crisis financieras en los países de la región no ha redundado, en general, en pérdidas nominales de importancia para los depositantes. Las garantías explícitas o implícitas del Estado a los depósitos han colocado a las autoridades públicas en la necesidad de responder por su restitución. En consecuencia, la mayor parte de las pérdidas y de los consiguientes costos de saneamiento y rescate de los bancos y los deudores ha terminado recayendo en el sector público.

Las instituciones del sector público pueden llevar adelante varios programas para recuperar la capacidad de pago de bancos y deudores: préstamos de urgencia del banco central, compras de la cartera vencida y de alto riesgo de los bancos, reprogramaciones de crédito de deudores con problemas de pago, acceso de los deudores a un tipo de cambio preferencial y canjes de crédito otorgados a los bancos. Estos programas pueden ocasionar pérdidas a las instituciones públicas, si los bancos no cumplen a la postre con sus obligaciones o si ellas involucran un componente de subsidio, sea en la tasa de interés o en el tipo de cambio. Las pérdidas de las instituciones públicas se traducen finalmente en costos fiscales o cuasifiscales, según queden a cargo de la tesorería del gobierno o del banco central.

---

<sup>41</sup> Véase Sáinz y Calcagno (1999).

El rescate de bancos y deudores en la región en los años noventa ha contemplado habitualmente varios de esos programas en forma simultánea. El elevado costo fiscal o cuasifiscal de la resolución de las crisis financieras de los países arriba señalados, que se sitúa entre 8% y 18% de su respectivo producto, muestra la alta rentabilidad social de aquellas políticas que las prevengan como, asimismo, de la adopción de medidas oportunas y eficaces de saneamiento del sistema.

#### **d) Prevención y gestión de crisis financieras**

Los diversos factores involucrados en el origen y en la acumulación de pérdidas de cartera de bancos e instituciones de crédito señalan la importancia de varias medidas, cuya combinación particular depende de la situación propia de cada país.

Entre estas medidas destaca, en primer lugar, el fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial de la banca, mediante normas dirigidas principalmente a los siguientes aspectos de la actividad bancaria: i) condiciones exigentes de entrada a la industria bancaria; ii) gestión y control riguroso de los riesgos de crédito, cambiario y otros; iii) medición acuciosa de los riesgos de pérdida y plena constitución de las provisiones correspondientes; iv) dotaciones de capital más exigentes que la recomendación básica del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria; v) requisitos de liquidez en función del plazo de los pasivos exigibles, tanto en moneda nacional como extranjera; vi) plena transparencia de los riesgos y de la situación patrimonial; vii) condiciones claramente establecidas para una oportuna intervención y liquidación de bancos; viii) supervisión encaminada principalmente a una medición veraz de los riesgos y a su oportuna información.

En segundo lugar, el temprano saneamiento de los bancos en dificultad ha demostrado tener gran importancia para contener la propagación de pérdidas de cartera, ya que las intervenciones tardías extienden la percepción de amplias e inevitables medidas de salvataje, las que mueven a tomar elevados riesgos de cartera. En este sentido corresponde señalar: i) la regulación y supervisión consolidada de las instituciones financieras con filiales o subsidiarias en el extranjero; ii) el fortalecimiento de los procesos de formación de capital, mediante políticas que promuevan el ahorro nacional y el desarrollo de los mercados financieros; iii) política monetaria y de capital externo acorde con el déficit en cuenta corriente del balance de pagos que se estima sostenible en el mediano y largo plazo (Zahler, 1992) recurriendo, en particular, a medidas dirigidas a atraer capital de largo plazo y a desalentar las entradas de capital de corto plazo y de naturaleza especulativa.

En tercer lugar, una vez que han irrumpido severos problemas de insolvencia en la banca, todavía es posible limitar los costos de los programas de saneamiento y rescate de bancos y deudores adoptando medidas que respetan los siguientes principios (Rojas-Suárez y Weisbrod, 1995): i) dilución del patrimonio de los accionistas, incluso a cero si las pérdidas superan el capital de la institución de crédito; ii) exclusión de las reprogramaciones de deudas a los usuarios de crédito que ocasionaron pérdidas a la banca recurriendo a prácticas dudosas; iii) asignación de suficientes recursos del presupuesto público para financiar la recuperación de la capacidad de pago de los bancos que continúen en operación, así como de los deudores en el plazo más breve posible.

### **4. Crecimiento, inversión y productividad**

El producto regional se expandió durante los años noventa a un ritmo medio anual de 3.2%, poco más de dos puntos porcentuales por encima del promedio en el decenio precedente, marcado por la crisis de la deuda externa. Este resultado es considerablemente menor que el promedio anual registrado en el extenso período

1950-1980, que fue superior al 5.5%. Dado el crecimiento poblacional, el producto por habitante en los años noventa se incrementó anualmente tan sólo 1.5%, según puede apreciarse en el cuadro II.5.

Cuadro II.5  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO  
BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE

(En porcentajes, sobre la base de valores a precios de 1995)

	PIB total		PIB por habitante	
	Tasa promedio anual		Tasa promedio anual	
	1981-1990 <sup>b</sup>	1991-1999 <sup>a</sup>	1981-1990 <sup>b</sup>	1991-1999 <sup>a</sup>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>1.0</b>	<b>3.2</b>	<b>- 1.0</b>	<b>1.4</b>
América Latina y el Caribe (excl. Brasil)	...	3.6	...	1.7
Subtotal (19 países) <sup>c</sup>	1.0	3.2	- 1.0	1.4
Subtotal (19 países, excl. Brasil)	...	3.6	...	1.7
Argentina	- 0.7	4.7	- 2.1	3.3
Bolivia	0.2	3.9	- 1.9	1.4
Brasil	1.3	2.5	- 0.7	1.0
Chile	3.0	6.0	1.3	4.4
Colombia <sup>d</sup>	3.7	2.5	1.6	0.5
Costa Rica	2.2	4.1	- 0.6	1.2
Cuba <sup>e</sup>	3.7	- 2.1	2.8	- 2.6
Ecuador	1.7	1.9	- 0.9	- 0.2
El Salvador	- 0.4	4.4	- 1.4	2.3
Guatemala	0.9	4.2	- 1.6	1.5
Haití	- 0.5	- 1.2	- 2.4	- 3.1
Honduras	2.4	3.1	- 0.8	0.2
México	1.8	3.1	- 0.3	1.3
Nicaragua	- 1.5	3.2	- 3.9	0.3
Panamá	1.4	4.7	- 0.7	2.8
Paraguay	3.0	2.1	0.0	- 0.6
Perú	- 1.2	4.7	- 3.3	2.9
República Dominicana	2.4	5.0	0.2	3.1
Uruguay	0.0	3.2	- 0.6	2.4
Venezuela	- 0.7	1.9	- 3.2	- 0.3
<b>Subtotal Caribe<sup>f</sup></b>	<b>0.1</b>	<b>2.0</b>	<b>- 0.9</b>	<b>1.1</b>
Antigua y Barbuda <sup>g</sup>	6.1	2.9	5.6	2.3
Barbados	1.1	1.4	0.7	0.9
Belice <sup>h</sup>	4.5	3.5	1.9	0.8
Dominica <sup>h</sup>	4.4	2.6	4.8	2.7
Granada <sup>h</sup>	4.9	2.9	4.7	2.6
Guyana	- 2.9	6.6	- 3.4	5.6
Jamaica	2.2	0.4	1.1	- 0.5
Saint Kitts y Nevis <sup>h</sup>	5.8	4.3	7.0	4.6
San Vicente y las Granadinas <sup>h</sup>	6.5	3.2	5.5	2.3
Santa Lucía	6.8	1.9	5.3	0.6
Suriname <sup>g</sup>	0.5	1.4	- 0.7	1.1
Trinidad y Tabago	- 2.6	3.0	- 3.9	2.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales expresadas en dólares a precios constantes de 1995.

Nota: Los totales y subtotales, cuando corresponde, excluyen aquellos países para los que no se presenta información.

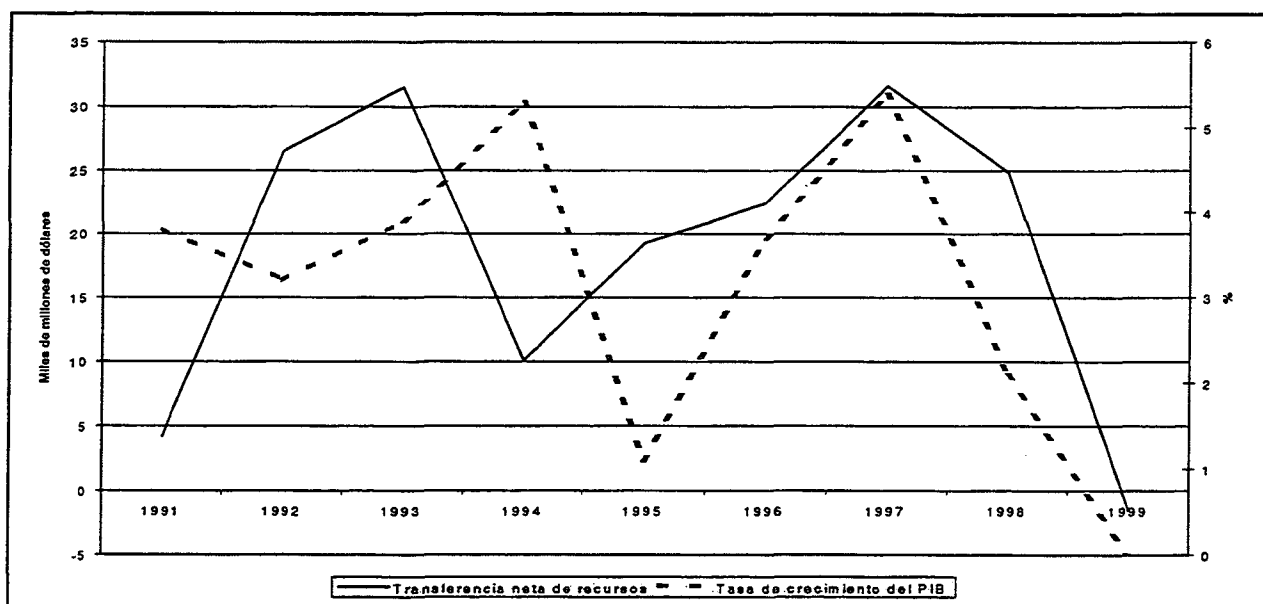
<sup>a</sup> Estimación preliminar; <sup>b</sup> Calculada sobre la base de cifras a precios constantes de 1990; <sup>c</sup> Excluye Cuba; <sup>d</sup> Los valores para el período 1997-1999 fueron estimados por la CEPAL, sobre la base de cifras provisionales proporcionadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE);

<sup>e</sup> Calculado sobre la base de cifras en moneda constante del país; <sup>f</sup> Calculado sobre la base de cifras expresadas a costo de factores; <sup>g</sup> Se refiere al período 199 -1997; <sup>h</sup> Se refiere al período 1991-1998.

Al inicio del decenio, todavía se hacían sentir los efectos de la crisis de la deuda externa, con sus desfavorables consecuencias sobre el producto regional. La mayoría de los países continuaba implementando severos programas de ajuste para encarar sus agudos desequilibrios internos y externos. En la medida en que los planes de estabilización comenzaron a rendir frutos y el escenario externo mejoró, en particular por el retorno de los capitales externos a la región, varios países comenzaron a registrar mayores tasas de expansión.

En las importantes oscilaciones en la tasa de crecimiento del producto regional incidió sobre todo la evolución de los flujos de capitales externos. Su abundante retorno, tras la escasez de los años ochenta, permitió el inicio de la reactivación al fortalecer la demanda interna. Aparte de situaciones propias del mercado mundial, este retorno fue incentivado por los diferenciales de rentabilidad positivos y por las políticas de estabilización y de reforma estructural, en particular la apertura de las economías y los procesos de privatización. La posterior disminución de los flujos de capitales externos provocó sustanciales caídas en el consumo y la inversión y agravó los desequilibrios de las cuentas externas y fiscales, generando agudos cuadros recesivos en varios países (véase el gráfico II.6).

Gráfico II.6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PIB Y TRANSFERENCIA  
NETA DE RECURSOS, 1991/1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

Hacia fines de 1994, la crisis cambiaria que estalló en México desencadenó en ese país una fuerte contracción en el nivel de actividad. La crisis se propagó a otros países de la región, adquiriendo especial intensidad en Argentina, que se precipitó también a una severa recesión. Sin embargo, las políticas adoptadas para conjurar los desequilibrios de carácter macroeconómico y un voluminoso apoyo crediticio internacional lograron controlar la situación en ambos países.

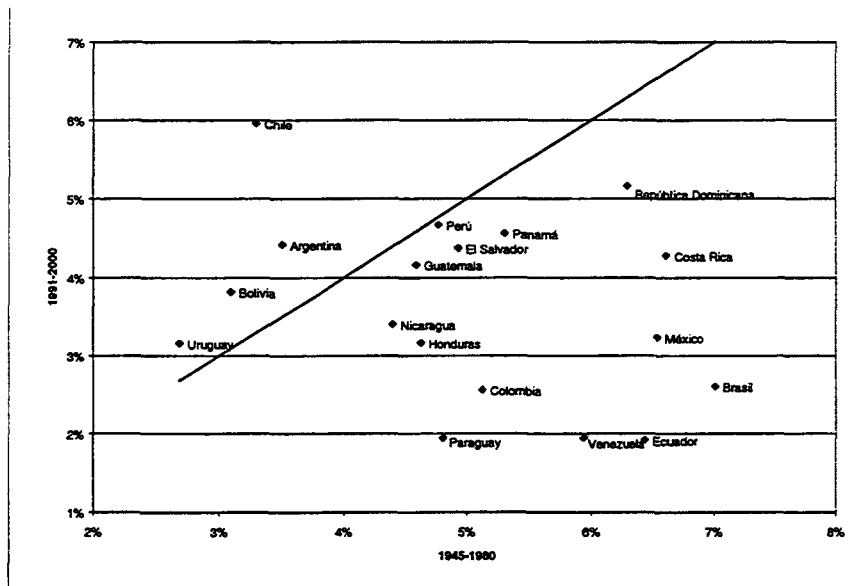
El producto regional volvió a expandirse a tasas elevadas en 1996 y 1997, pero la crisis en el sudeste asiático gatilló un nuevo remezón a partir de 1998. Las dificultades se agudizaron ante el colapso que experimentó Rusia en el segundo semestre de ese año, provocando una brusca retracción en la entrada de

recursos externos y una caída de los precios internacionales de los productos básicos. La situación se complicó aún más con la devaluación de la moneda brasileña a principios de 1999. Así, el producto regional sufrió en 1998 una marcada desaceleración, que empeoró en el año siguiente. El impacto se hizo sentir sobre Brasil y sus socios del Mercosur, también en Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela y en varios países del Istmo Centroamericano y el Caribe.<sup>42</sup>

El efecto acumulado del colapso de los años ochenta y de la inestabilidad del nuevo patrón de recuperación y crecimiento que se estableció a partir de fines de ese decenio, provocó una brecha considerable del producto potencial al terminar los años noventa. El producto regional en 1999 es apenas el 54% del que hubiese resultado de mantenerse las tendencias de crecimiento previas a la crisis de la deuda.

El desempeño individual de los países durante los años noventa fue también dispar, según se indica en el gráfico II.7. Sólo 3 lograron tasas anuales superiores al 5%, 15 registraron incrementos entre 3% y 5%, 13 se expandieron entre 0% y 3% y 2 mostraron resultados negativos (Cuba y Haití). Cuba encaró significativas reformas económicas en respuesta a los severos choques externos del principio del decenio. La brecha en la cuenta corriente del balance de pagos fue la principal limitante en la capacidad de maniobra de la política económica. Sin embargo, hacia el fin del decenio esta restricción disminuyó como consecuencia del importante flujo de inversión extranjera directa que, aunado a otros factores, permitió cierta recuperación del nivel de actividad económica. Cuando se considera la tasa de variación del producto por habitante, la lista de países con resultados globales negativos se amplía (Ecuador, Jamaica, Paraguay y Venezuela).

Gráfico II.7  
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1945-1980 Y 1991-2000



Fuente: CEPAL.

<sup>42</sup> Algunos desastres naturales de importancia se abatieron también sobre varios países de la región en los últimos años, agravando aún más este adverso panorama.

En comparación con su respectiva tasa promedio en los años ochenta, 11 países registraron incrementos de 3 o más puntos. Cabe destacar, en particular, los casos de Guyana, Perú, Trinidad y Tabago y Argentina, que excedió aquel promedio por más de 5 puntos porcentuales. En cambio, el desempeño en los años noventa respecto de los ochenta fue adverso para 12 países, todos ellos caribeños, con excepción de Colombia y Paraguay. El balance del decenio en términos de crecimiento ha sido más bien pobre, ya que sólo una minoría de países (Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay) ha podido superar los ritmos de crecimiento previos a la crisis de la deuda.<sup>43</sup> Esta apreciación mejora cuando se establece una comparación similar en la evolución del producto por habitante. En este caso se debe agregar tres países a la lista anterior (El Salvador, Perú y República Dominicana).

En relación con la posible convergencia de ingresos entre los países de mayor y menor ingreso por habitante, vale destacar que, lejos de producirse aquélla, las disparidades intrarregionales se ampliaron como consecuencia de que los de menor ingreso por habitante crecieron a tasas más bajas que los primeros, según se señala en el cuadro II.6.

Cuadro II.6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DIFERENCIAL DE CRECIMIENTO ENTRE  
PAÍSES DE MENOR Y MAYOR INGRESO POR HABITANTE,  
1981-1999

Países por nivel de ingreso	Ingreso por habitante en 1990 <sup>a</sup>	Tasa de crecimiento anual <sup>3</sup> del PIB por habitante	
		1981-1990	1991-1999
5 de menor ingreso por habitante	577.8	-2.5	0.9
10 de menor ingreso por habitante	993.1	-1.7	1.2
5 de mayor ingreso por habitante	5102.6	-1.2	2.0
10 de mayor ingreso por habitante	4074.3	-1.0	1.9

Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup> Promedio simple.

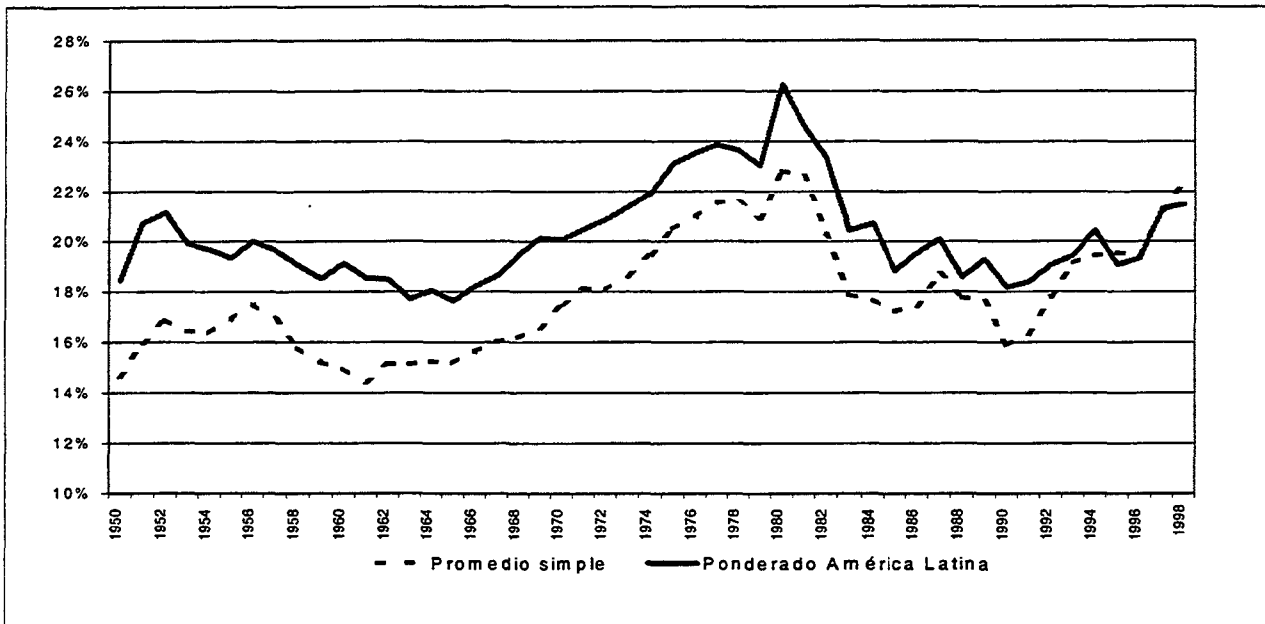
#### a) Inversión y productividad

En los años ochenta se produjo un colapso del coeficiente de inversión fija en los países de la región, según se aprecia en el gráfico II.8. Cabe recordar que en los períodos previos la expansión de la producción se había apoyado en un nivel relativamente alto y ascendente de la inversión privada y pública, que se situó entre 23% y 26% del PIB en la segunda mitad de los años setenta y primeros años del decenio siguiente. A partir de 1983 y hasta 1989, este coeficiente no superó el 21%, afectado por el deterioro de los términos del intercambio y la transferencia de recursos al exterior. Incluso cuando la región comenzó a recuperarse, a partir

<sup>43</sup> Nótese que estos mismos cuatro países son los que, a nivel regional, registraron las tasas más bajas de crecimiento durante el período 1950-1980.

de la segunda mitad de la década de 1980, el coeficiente de inversión no repuntó, en especial por el limitado acceso al financiamiento externo (CEPAL, 1990).

Gráfico II.8  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO COMO  
PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO,  
1950-1998



Fuente: CEPAL.

El contexto externo más favorable que enmarcó la fase de auge de los años noventa permitió una recuperación de la inversión a partir de 1992. Entre 1991 y 1998, el coeficiente de inversión bruta total, incluyendo la variación de existencias, se incrementó más de 5 puntos porcentuales del PIB. La inversión fija creció, durante el mismo período, a una tasa anual de 5.8%, como se aprecia en el cuadro II.7. Este promedio regional es inferior a las tasas históricas, pero ello se debe sobre todo al peso específico en el agregado regional de la economía brasileña, cuya tasa de crecimiento promedio de la inversión fue de sólo 2.5% en el período. Cuando se considera el promedio simple o la mediana, estadísticas menos dependientes del comportamiento de los países de mayor tamaño relativo, se observa que en buena parte de los países de la región, las tasas anuales de variación promedio durante los años noventa han sido mayores que las de los períodos anteriores de alto crecimiento, según se desprende del cuadro II.7.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Si bien es difícil comparar valores del coeficiente de inversión en largos períodos, dados los cambios considerables de los índices de precios relativos que afectaron a los bienes de capital, la información preliminar disponible sobre un conjunto representativo de países permite concluir que los coeficientes de inversión en los años 1997 y 1998 superaron los máximos históricos registrados en la región antes de la crisis de los años ochenta.



Cuadro II.7  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN BRUTA FIJA**  
**(TASAS ANUALES DE VARIACIÓN PROMEDIO),**  
**1951-1998**

País	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1998
Argentina	6.3	4.8	3.3	-7.6	14.6
Bolivia	2.9	7.3	3.2	-0.1	13.0
Brasil	5.7	5.9	10.2	-1.4	2.5
Chile	4.0	4.1	1.8	4.6	10.6
Colombia	4.3	5.0	5.2	1.6	9.2
Costa Rica	8.6	8.2	8.4	2.1	5.9
Ecuador	9.6	3.8	9.9	-3.7	4.3
El Salvador	9.0	2.9	4.0	0.3	9.0
Guatemala	2.8	6.9	5.9	-2.6	9.2
Haití	-0.2	3.3	11.8	-0.8	-0.3
Honduras	3.7	8.7	6.9	-0.8	9.7
México	7.4	9.2	8.3	-1.2	4.9
Nicaragua	8.7	10.8	0.2	-1.5	8.6
Panamá	5.5	13.7	3.4	-7.9	24.4
Paraguay	10.7	9.5	17.7	1.0	1.0
Perú	4.3	5.2	7.3	-4.2	9.5
República Dominicana	2.8	12.5	11.0	1.1	11.0
Uruguay	-1.6	1.0	8.2	-7.6	9.6
Venezuela	3.6	4.2	7.4	-6.2	4.9
<b>América Latina</b>					
Media ponderada	5.5	6.2	7.3	-2.4	5.8
Media simple	5.2	6.7	7.1	-1.8	8.5
Mediana	4.3	5.9	7.3	-1.2	9.2

Fuente: CEPAL (tasas de variación calculadas sobre la base de cifras en dólares a precio constante).

Sin embargo, este mayor esfuerzo de inversión no se concretó en un aumento de la productividad del trabajo. La evolución de la productividad de este factor de producción se mantuvo por debajo de la registrada durante el período de alto crecimiento que se inició en la posguerra y terminó en 1980, según se concluye del análisis de un conjunto representativo de ocho países latinoamericanos cuyos resultados se presentan en el cuadro II.8. Este desempeño se debe al significativo aumento de la población activa registrado en los últimos años, tanto por la evolución demográfica como por la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. En el mismo período, la productividad del capital aumentó notablemente, cuando se la compara con el resultado negativo registrado en el período previo a los años ochenta.

Cuadro II.8  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL EN PERÍODOS SELECCIONADOS, 1950-1998**  
*(Tasas anuales de variación)*

Períodos	Cambio en la productividad total de los factores		Cambio en la productividad laboral		Cambio en la productividad del capital	
	1950-1980 <sup>a</sup>	1991-1998	1950-1980 <sup>a</sup>	1991-1998	1950-1980 <sup>a</sup>	1991-1998
Argentina	1.5	4.0	2.5	4.3	-0.8	2.7
Bolivia	2.0	1.2	2.5	0.8	0.7	1.0
Brasil	2.6	0.1	3.9	0.4	-2.6	-0.8
Chile	2.0	3.9	3.5	4.8	-0.3	0.9
Colombia	2.4	1.1	2.8	1.6	0.9	-0.2
Costa Rica	2.2	0.7	3.5	0.9	-0.7	-0.6
México	1.8	0.7	3.8	0.0	-1.1	0.7
Perú	1.9	2.0	2.9	1.6	-0.1	1.7
<b>Promedio</b>	<b>2.0</b>	<b>1.7</b>	<b>3.2</b>	<b>1.8</b>	<b>-0.5</b>	<b>0.7</b>

Fuente: A. Hofman, Crecimiento y productividad en América Latina. Una visión comparativa a largo plazo (LC/R.1947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 1999.

<sup>a</sup> Salvo Bolivia (1950-1978) y Chile (1950-1970).

Sin embargo, el alza de la productividad del capital fue insuficiente para mejorar la eficiencia global del uso de los recursos productivos en la región y acelerar el crecimiento del producto. El ritmo de aumento de la productividad total de los factores, calculado para el promedio de los ocho países mencionados, redujo levemente su crecimiento promedio durante los años noventa (1.7%) en relación con el período 1950-1980 (2.0%). Parte del crecimiento en la década de 1990, alrededor de 0.3%, se debe al efecto de la recuperación productiva después de la profunda recesión de los años ochenta. Este resultado impide reducir rápidamente la brecha con los países desarrollados, ya que en ellos la productividad total de los factores aumentó 1.1% en los años noventa.<sup>45</sup>

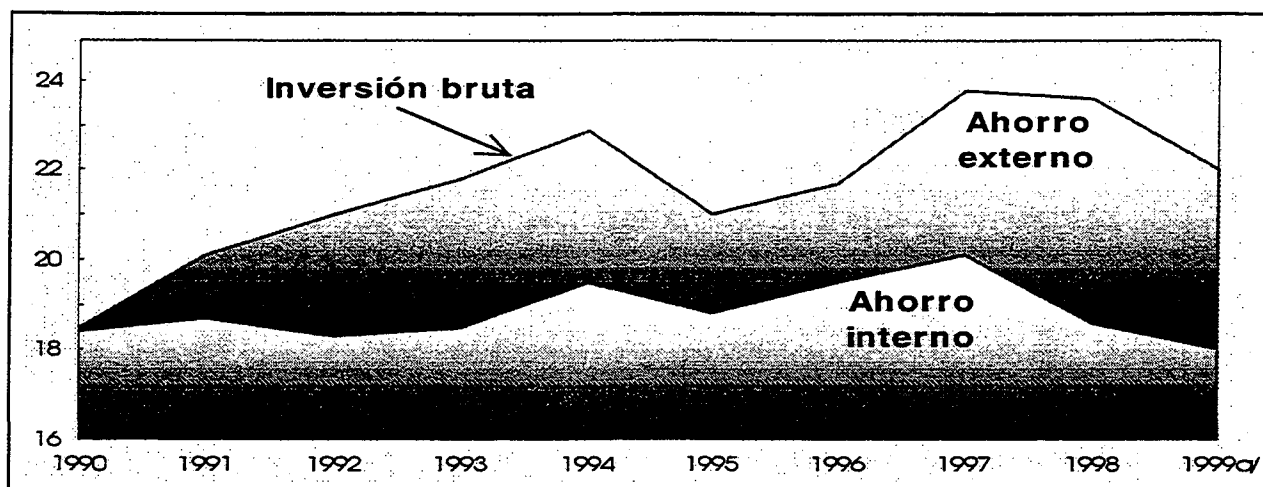
#### b) El cierre ahorro-inversión y la evolución de la deuda externa

El aumento del coeficiente de inversión durante los años noventa se apoyó casi totalmente en la mayor disponibilidad de ahorro externo que, medido a precios constantes, creció hasta llegar en 1998 a niveles históricamente muy altos (5% del PIB), sin otro precedente que el año 1981. En 1998 este aporte permitió financiar más del 20% de la inversión, que alcanzó un 23.7% del producto. En comparación, el ahorro externo en 1990 sólo representó el 0.1% del PIB, medido en dólares constantes de 1995, y contribuyó de manera

<sup>45</sup> A título de comparación, en los países de industrialización reciente de Asia la productividad global creció por encima del 3% durante los años noventa.

marginal al financiamiento de la formación bruta de capital, que sólo alcanzó el 18.5% del PIB en este año, según se aprecia en el gráfico II.9.<sup>46</sup>

Gráfico II.9  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN AHORRO-INVERSIÓN, 1990-1999  
(En porcentajes del PIB, en dólares a precios constantes de 1995)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Estimaciones preliminares.

La inversión se benefició particularmente de las voluminosas entradas de inversión extranjera directa, atraídas a la región por los programas de privatización y, posteriormente, por los aportes destinados a modernizar las empresas adquiridas. La mayor parte del capital extranjero ha sido invertido en los servicios, energía, telecomunicaciones y finanzas, así como en la explotación de recursos naturales y algunas actividades manufactureras (industria automotriz y maquiladoras).

El ahorro interno bruto apenas aumentó un punto porcentual del PIB entre ambos extremos del decenio. Este mediocre desempeño se debió, por un lado, a la caída del ahorro del sector público que, si bien mejoró en varios países en la primera mitad, posteriormente se deterioró y concluyó el decenio con una cifra cercana al 2%, su nivel más bajo desde 1991. El ahorro privado tampoco registró mejoras significativas, tanto por la canalización del crédito interno hacia el consumo como por la importante sustitución del ahorro interno por el externo que acompañó el mayor ingreso de capitales.<sup>47</sup>

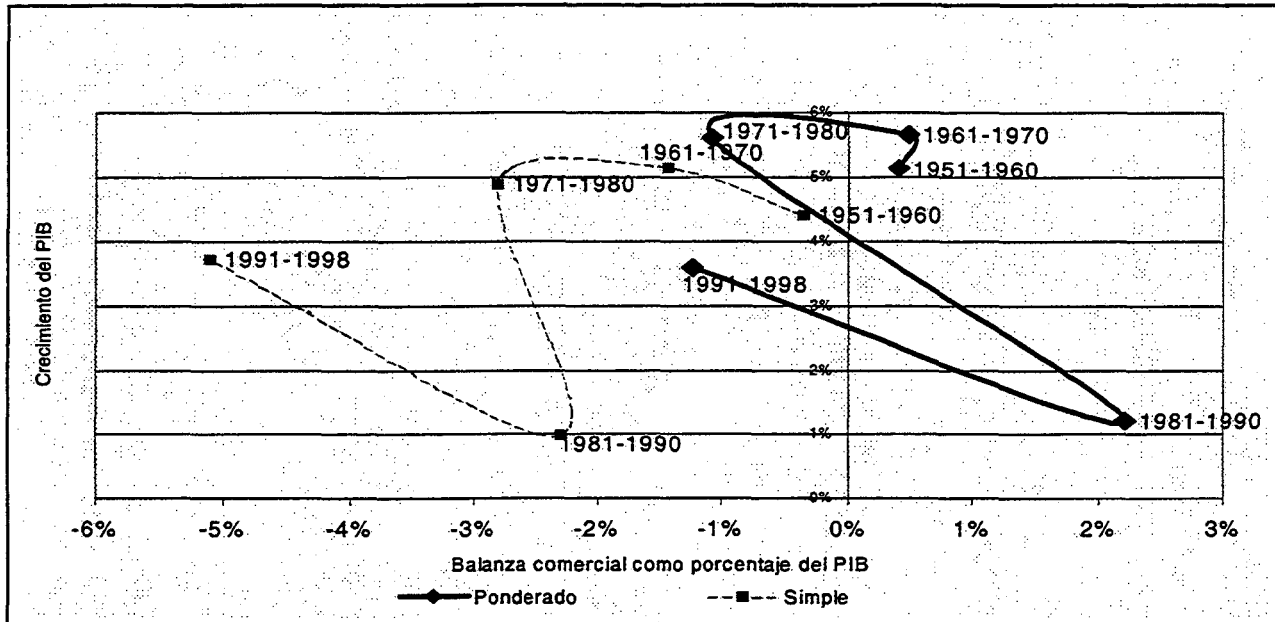
Esta sustitución de ahorro y el mayor esfuerzo de inversión requerido para mantener el retorno a un crecimiento sostenido durante los años noventa, se tradujeron en un ensanchamiento del déficit comercial. Como se puede inferir del gráfico II.10, en los años noventa aumentó la vulnerabilidad externa de la región, cuando se la compara con fases previas de alto crecimiento. En efecto, mientras en los años setenta a cada punto de crecimiento del PIB correspondió un déficit comercial de 0.2 puntos porcentuales del producto, esa

<sup>46</sup> Recuérdese que el ahorro externo calculado a precios constantes suele diferir del cálculo obtenido en precios corrientes a partir del déficit corriente del balance de pagos.

<sup>47</sup> La mitad de las variaciones en el ahorro externo se reflejan en el mayor o menor consumo público o privado. Véase Uthoff y Titelman (1997).

misma relación en los años noventa fue de 0.3; es decir, aumentó 1.5 veces. Este incremento es todavía mayor si se considera el promedio simple de los países de la región, en cuyo caso el aumento fue de 2.5 veces.

Gráfico II.10  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANZA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO,  
1951-1998

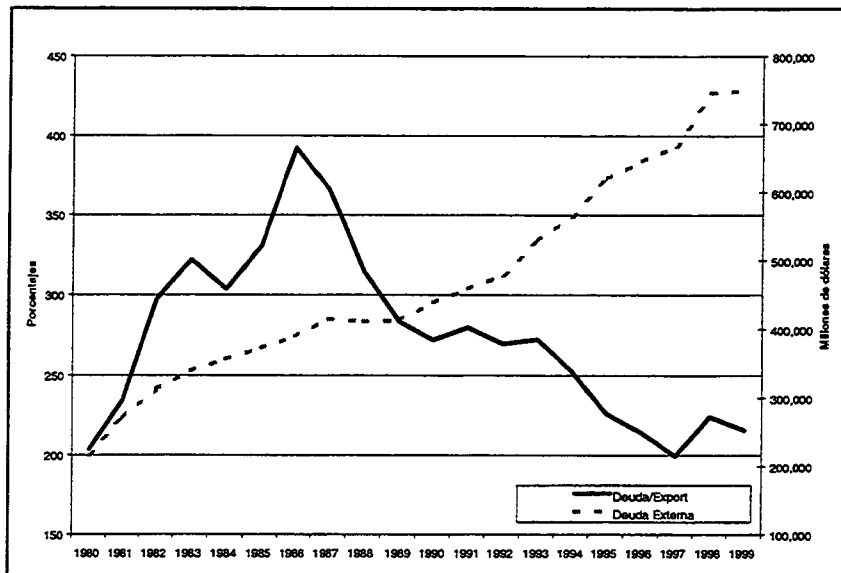


Fuente: CEPAL.

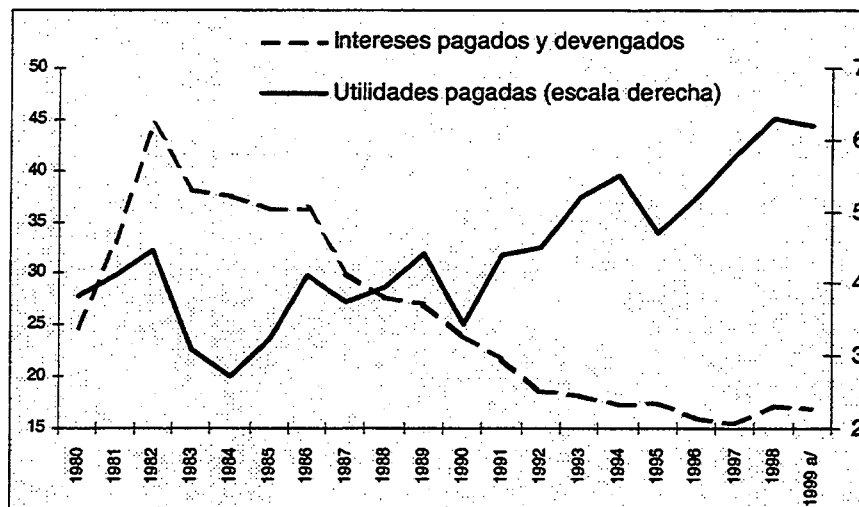
A diferencia de lo ocurrido en los años setenta, el financiamiento de la inversión con recursos externos durante el presente decenio no ha desembocado hasta ahora en una deuda externa inmanejable. Si bien la deuda externa de América Latina y el Caribe casi se duplicó en el decenio, pasando de 435 000 millones de dólares a cerca de 800 000 millones de dólares, también mejoraron los indicadores de su carga y se mantuvieron dentro de rangos razonables gracias al buen desempeño del sector exportador. Así, la relación entre deuda externa total y el valor de las exportaciones de bienes y servicios ha ido decreciendo regularmente desde 1986, cuando había llegado a un máximo cercano a 400%. A finales de los años noventa, este coeficiente se ubica en torno del 220%, como se indica en el gráfico II.11.

Gráfico II.11

a) **AMÉRICA LATINA: DEUDA EXTERNA Y RELACIÓN DEUDA-EXPORTACIONES, 1980-1999**



b) **AMÉRICA LATINA: SERVICIOS FACTORIALES COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

<sup>a</sup> Estimaciones preliminares.

Sin embargo, vale destacar que en el futuro las inversiones que recibió la región darán lugar a un flujo de egresos por concepto de pago de utilidades. Esta situación ya comienza a manifestarse pues, si bien el peso relativo de los intereses devengados por concepto del servicio de la deuda externa disminuyó de un 22% a un 16% de las exportaciones totales durante el decenio, el correspondiente a las utilidades pagadas o reinvertidas aumentó de 4% a 6%.



### Capítulo III

## DESEMPEÑO EN LOS SECTORES SOCIALES

El desarrollo social en los años noventa se caracterizó por la recuperación de la inversión social, la consolidación de la transición demográfica y el progresivo envejecimiento de la población, la insuficiente dinámica de la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad, los avances en la equidad de género y la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, y la realización de importantes reformas en las políticas y sectores sociales.

Durante estos años, la estructura demográfica de la región siguió el proceso de consolidación de la transición demográfica, en medio de la heterogeneidad entre países y dentro de ellos según estratos sociales. En general, se destaca el crecimiento de la población de mayor edad y de la población en edad de trabajar, la reducción de la fecundidad y el descenso de las tasas de dependencia económica, estos dos últimos fenómenos reforzados por los incrementos de la participación laboral de la mujer. Estos hechos han ido acompañados de aumentos de la expectativa de vida y la disminución de la mortalidad infantil. El bono demográfico, derivado del crecimiento de la población en edad de trabajar y la económicamente activa a mayores tasas que la población total, no ha sido aprovechado en la región, fundamentalmente por la escasa generación de empleo, en particular del empleo con altos niveles de productividad. Las repercusiones de esta dinámica son muy relevantes para las políticas sociales en el futuro, en términos de las transformaciones que se producirán en la demanda de servicios de salud y seguridad social, así como en las exigencias de generación de empleo.

En los años noventa, la recuperación del crecimiento económico permitió un aumento del empleo que, sin embargo, no tuvo la intensidad necesaria para absorber la creciente población económicamente activa, lo que derivó en incrementos del desempleo y la informalidad laboral en la región. Este comportamiento, con diferencias entre países, fue especialmente crítico para los sudamericanos (con excepción de Chile). La demanda de trabajo favoreció a los trabajadores con formación universitaria e incrementó relativamente los salarios para este grupo, lo que no propició una tendencia positiva en la distribución del ingreso y ha redundado en el mantenimiento de niveles de desigualdad económica extremadamente altos en la mayor parte de los países. Este comportamiento tampoco permitió una reducción importante de los niveles de pobreza como resultado de mayores oportunidades laborales.

En la región se logró disminuir la pobreza hasta los niveles que presentaba en los inicios de los años ochenta (36%), sin que el número de pobres se haya reducido, dado el incremento demográfico. El crecimiento económico no fue suficiente para generar una dinámica más positiva en términos de los ingresos de los más pobres, las exigencias educativas se elevaron, el aumento generalizado de la inversión social en la región todavía no se traduce en mayor igualdad de oportunidades por su lento proceso de maduración, y los sistemas de protección social ante las crisis y las transferencias directas a los pobres no son políticas generalizadas. Aunque la reducción de los niveles de pobreza se registró tanto en las zonas rurales como urbanas, el número de pobres permaneció prácticamente igual en las primeras, mientras que se incrementó en las segundas. El avance en el control de la inflación constituyó un elemento favorable en la reducción de la pobreza. La estructura de los principales factores determinantes de la pobreza (educación, empleo, patrimonio y tamaño de los hogares), y su distribución se mantuvieron en términos generales, lo que implica que la región aún no escapa de los esquemas de reproducción de la pobreza de una generación a otra.

En la región se presentaron progresos importantes en cuanto a la equidad de género. Por una parte, se destaca la mayor equidad en el acceso al sistema educativo y a los servicios de salud, así como el crecimiento de la participación laboral de la mujer. Por otra parte, en todos los países se lograron significativos avances en la institucionalidad a cargo de las políticas y los programas en favor de la mujer, así como en la legislación para la protección de sus derechos y la promoción de su reconocimiento y participación en la vida social. Estos progresos son todavía insuficientes, particularmente para las mujeres en situación de pobreza, y en cuanto a la participación de la mujer en niveles de decisión de las políticas públicas.

El gasto público social tuvo una dinámica muy favorable durante la década, que se concretó en un aumento de 2.5 puntos porcentuales de PIB, y recuperó los niveles de principios de los años ochenta. Por una parte, prácticamente todos los países de la región realizaron esfuerzos notorios e incrementaron la participación de este gasto como porcentaje del producto. Con diferencias de intensidad entre países, este aumento fue provocado tanto por la recuperación de los ingresos públicos a raíz del crecimiento, como por la asignación de una mayor prioridad al gasto social entre los gastos públicos. Estos incrementos fueron particularmente importantes en países con ingreso medio por habitante y que se encuentran en las etapas incipiente o plena de la transición demográfica. Es especialmente notable el incremento de la participación del gasto social en educación y salud, actividades fundamentales para el desarrollo del capital humano y el logro de los objetivos de reducir la pobreza y mejorar la equidad, además de que tienen un mayor grado de progresividad.

Finalmente, la década estuvo marcada por un agudo proceso de reforma de las políticas sociales y de organización de sus sectores. Las reformas se desarrollaron con particular intensidad y amplitud en los sectores de la salud y las pensiones, y también incluyeron los sectores de educación, vivienda y asistencia social. En general, las transformaciones se orientaron a mejorar la eficiencia del gasto público a través de instrumentos de selección de beneficiarios, subsidios a la demanda, descentralización de la gestión pública, introducción de mecanismos de competencia y regulación, separación y delimitación de las diversas funciones (financiación, administración, provisión, control) de la administración pública y participación de agentes privados en la administración y provisión de los servicios. Los progresos en materia de cobertura, calidad e integralidad de las protecciones sociales todavía no son generalizados, aunque el aumento del gasto social y los avances en la gestión así permiten esperarlo.

### **1. Transición demográfica generalizada y desaprovechamiento del bono demográfico**

Los cambios demográficos ocurridos en los países latinoamericanos y caribeños durante la segunda mitad del siglo XX, en consonancia con las transformaciones económicas, sociales y culturales experimentadas por la región, se expresan en una transición<sup>48</sup> hacia niveles cada vez más reducidos de fecundidad y mortalidad. Esta transición ha seguido su curso durante los años noventa y se ha generalizado a todos los países.

En el conjunto de la región, a lo largo del decenio, el número medio de hijos por mujer se ha reducido de 3.4 a 2.7, la esperanza de vida al nacer aumentó de 66 a 69 años, la tasa de mortalidad infantil descendió de 48 a 36 por mil y la tasa de crecimiento demográfico total de 2.0% a 1.6% (Naciones Unidas, 1999). Si bien estas tendencias son compartidas por todos los países, la trayectoria de la transición demográfica presenta especificidades nacionales, determinadas por el momento de inicio del

---

<sup>48</sup> La transición demográfica se define como un proceso durante el cual la población "transita" de altos a bajos niveles de fecundidad y mortalidad.



proceso, la velocidad de los cambios de las variables biodemográficas y la incidencia de factores socioeconómicos y culturales (véase el cuadro III.1). Tales especificidades se reflejan en diferentes ritmos de crecimiento demográfico y en distintas configuraciones de la estructura por edades de la población. Así, en el quinquenio 1995-2000, la fecundidad se ha mantenido elevada en siete países (con un promedio de 4 a 5 hijos por mujer), en tanto que en otros tres se sitúa por debajo del nivel de reemplazo de la población (2.1 hijos por mujer).

Si se cumplen los supuestos actuales sobre el futuro de la fecundidad en América Latina y el Caribe, es previsible que en la mayoría de los países ésta alcance o se aproxime al nivel de reemplazo en el quinquenio 2020-2025.<sup>49</sup> Cabe destacar, sin embargo, que aquellos países con una elevada esperanza de vida al nacer y un nivel bajo de fecundidad registran todavía una tasa de crecimiento medio anual de la población que es alta en comparación con los países desarrollados que muestran parámetros demográficos similares.

Las diferencias en cuanto al estado de la transición demográfica entre los países de la región en el decenio de 1990 pueden representarse mediante la definición de cuatro grandes categorías: i) **incipiente**, que alude a la persistencia de niveles relativamente altos de natalidad y mortalidad, cuyo resultado son tasas de crecimiento natural algo superiores a 2% anual (Bolivia y Haití); ii) **moderada**, que se distingue por una mortalidad en claro descenso y una natalidad aún relativamente elevada, combinación que origina las mayores tasas de crecimiento vegetativo en la región, en general superiores al 2.5% anual (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay); iii) **plena transición**, que se caracteriza por una natalidad en notoria declinación y una mortalidad relativamente baja, lo que se traduce en tasas de crecimiento natural próximas al 2% anual (Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Venezuela); y iv) **avanzada**, que implica tasas de natalidad y mortalidad reducidas y tasas de crecimiento natural cercanas a 1% anual (Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Cuba, Guadalupe, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, Trinidad y Tabago y Uruguay) (CEPAL/CELADE, 1996).

---

<sup>49</sup> Si bien ha disminuido la tasa de crecimiento demográfico de los países que registran una elevada esperanza de vida al nacer y una baja fecundidad, el ritmo de expansión de la población es notoriamente superior al observado en las naciones desarrolladas que presentan similares parámetros demográficos. Esta aparente paradoja obedece a la "inercia demográfica", que alude al efecto que sobre el crecimiento de la población tiene la distribución por edades al momento de comenzar el descenso sostenido de la fecundidad. De allí que la evolución de la población, a partir de un momento determinado —además de estar influenciada por las modificaciones de la fecundidad, la mortalidad y la migración— dependa también de la estructura etaria de dicha población al inicio de los cambios.

Cuadro III.1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE POBLACIÓN SEGÚN ETAPA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA**

Períodos e indicadores	América Latina y el Caribe	Etapa de transición demográfica			
		Incipiente <sup>a</sup>	Moderada <sup>b</sup>	Plena <sup>c</sup>	Avanzada <sup>d</sup>
<b>1990-1995</b>					
Nacimientos anuales (en miles)	11 572	493	1 037	8 628	1 390
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	3.0	4.8	4.8	2.9	2.6
Esperanza de vida al nacer (en años)	68.1	56.4	65.7	68.1	73.1
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	40.0	75.0	46.0	40.6	19.2
Tasa de crecimiento total (por cien)	1.7	2.1	2.6	1.7	1.2
Tasa de crecimiento de la PET <sup>e</sup> (por cien)	2.4	2.4	3.1	2.5	1.5
Tasa de crecimiento de la PEA <sup>f</sup> (por cien)	2.7	2.6	3.5	2.7	2.0
<b>1995-2000</b>					
Nacimientos anuales (en miles)	11 554	514	1 101	8 540	1 374
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	2.7	4.4	4.3	2.6	2.4
Esperanza de vida al nacer (en años)	69.2	57.5	67.4	69.3	74.0
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	36.0	67.0	40.3	35.9	17.8
Tasa de crecimiento total (por cien)	1.6	2.0	2.6	1.6	1.1
Tasa de crecimiento de la PET <sup>e</sup> (por cien)	2.1	2.6	3.2	2.2	0.9
Tasa de crecimiento de la PEA <sup>f</sup> (por cien)	2.5	2.8	3.5	2.6	1.8

Fuente: CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), estimaciones y proyecciones de población vigentes; Naciones Unidas (1999), *World Population Projections: The 1998 Revision (ST/ESA/SER.A/177)*, Nueva York, 1999.

<sup>a</sup> Incluye Bolivia y Haití.

<sup>b</sup> Incluye Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

<sup>c</sup> Incluye Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname y Venezuela.

<sup>d</sup> Incluye Antillas Neerlandesas, Antillas Francesas, Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Cuba, Jamaica, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>e</sup> Población en edad de trabajar (15 a 59 años de edad).

<sup>f</sup> Población económicamente activa de 10 años de edad y más (sólo América Latina).

Aun cuando las diferencias en los niveles de fecundidad y mortalidad entre grupos de países —unidas al menor de la migración internacional— determinan distintos perfiles de la composición etaria de la población, un rasgo común a todos ellos es la tendencia al envejecimiento. Esta tendencia es producto del aumento de la esperanza de vida —tanto al nacer como después de los 60 años— y, principalmente, de la disminución del número de hijos. Durante el decenio de 1990 se ha manifestado en una relativa estabilización del número de nacimientos, con un promedio anual de 11.6 millones; una disminución de las tasas de crecimiento de la población menor de 15 años y de aquella en edad de trabajar (0.4% y 2.2%, respectivamente, en comparación con 1.0% y 2.5% en los años ochenta); y un aumento de la tasa de crecimiento de la población de 60 y más años de edad, que alcanza un valor (2.8%) que casi duplica el de la población total (1.6%), supera en siete veces el de la población menor de 15 años y es mayor que el registrado en el decenio anterior (2.5%). Si bien esta tendencia al envejecimiento de la población se advierte en toda la región, es más pronunciada entre los países en la categoría de transición avanzada, en los que las personas menores de 15 años constituyen menos del 30% de la población total y los mayores de 60 alcanzan al 13%; en cambio, en los países en transición incipiente y moderada, el grupo de edades inferiores reúne más del 40% de la población y los adultos mayores no superan el 7% (véase el cuadro III.2). El rasgo distintivo de los años noventa es el aumento del número de ancianos no activos en relación con las personas activas, tendencia que, según se espera, se acelerará. En la medida en que el gasto en salud durante la vejez aumenta considerablemente, al igual que el ingreso requerido para subsistir un mayor número de años después del retiro de la actividad económica, esta tendencia impone un enorme desafío a los sistemas de seguridad y asistencia sociales.

Otro rasgo importante de la dinámica de la población regional en el decenio de 1990 es la persistencia de agudas desigualdades de comportamiento sociodemográfico entre los distintos estratos sociales, que son tal vez más acentuadas que las observadas entre países. Los grupos más pobres de la sociedad registran un promedio mayor de hijos y una mortalidad infantil más elevada que los grupos no pobres.<sup>50</sup> Además, los estratos pobres están más lejos de enfrentar problemas serios de envejecimiento, pero son también los más vulnerables a la informalidad y, por ende, no contribuyen a la seguridad social y sólo se benefician de esquemas asistenciales. Son también marcadas las diferencias según las zonas de residencia de la población; los niveles más altos de fecundidad y mortalidad se observan en las zonas rurales, que suelen concentrar poblaciones campesinas y grupos étnicos en clara situación de desventaja social. De 12 países para los que se dispone de información comparable, la menor diferencia entre las tasas globales de fecundidad de las áreas urbanas y rurales se registró en Costa Rica (donde alcanzó a 35%); en todos los demás casos esa disparidad superó el 50% (CEPAL, 1998c).

---

<sup>50</sup> Así, por ejemplo, las tasas de fecundidad de las mujeres sin educación duplican ampliamente las de aquellas con enseñanza secundaria o superior: el número medio de hijos es de 6.5 y 2.7, respectivamente, en Bolivia, de 7.1 y 1.8 en Guatemala, de 6.2 y 2.1 en Ecuador, de 4.1 y 2.4 en México y de 5.0 y 1.5 en Brasil. Estas diferencias también se manifiestan en la mortalidad infantil, pues los valores asociados a las mujeres de los dos grupos antes indicados son: 122 y 38 por mil en Bolivia, 70 y 23 en Guatemala, 79 y 11 en Ecuador, 48 y 20 en México y 93 y 28 en Brasil (CEPAL-CELADE, 1998b).

## Cuadro III.2

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE ESTRUCTURA ETARIA,  
SEGÚN ETAPA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA**

Años e indicadores de la década	Etapa de transición demográfica										
	América Latina y el Caribe					América Latina y el Caribe					
	Miles de personas	%	Miles de personas	%	IDDA <sup>e</sup>	Miles de personas	%	Miles de personas	%	IDDA <sup>e</sup>	
<b>1990</b>											
Población total	439 607	100.0	13 489	100.0	94.7	26 971	100.0	331 224	100.0	67 923	100.0
0-14 años	158 358	36.0	5 779	42.8		11 941	44.3	120 891	36.5	19 747	29.1
15-59 años	250 036	56.9	6 928	51.4		13 624	50.5	189 412	57.2	40 072	59.0
60 años y +	31 213	7.1	782	5.8		1 406	5.2	20 921	6.3	8 104	11.9
PEA <sup>e</sup>	167 485	38.1	5 020	37.2		8 742	32.4	130 082	39.3	23 641	34.8
IDDA <sup>e</sup>	75.8		94.7			98.0		74.9		69.5	
<b>1995</b>											
Población total	479 019	100.0	14 974	100.0		30 766	100.0	361 116	100.0	72 163	100.0
0-14 años	161 569	33.7	6 276	41.9		13 185	42.9	122 077	33.8	20 031	27.8
15-59 años	281 811	58.8	7 830	52.3		15 921	51.7	214 823	59.5	43 237	59.9
60 años y +	35 639	7.4	868	5.8		1 660	5.4	24 216	6.7	8 895	12.3
PEA <sup>e</sup>	191 513	40.0	5 731	38.3		10 395	33.8	149 243	41.3	26 144	36.2
IDDA <sup>e</sup>	70.0		91.2			93.2		68.1		66.9	
<b>2000</b>											
Población total	518 128	100.0	16 552	100.0		34 957	100.0	390 446	100.0	76 173	100.0
0-14 años	164 417	31.7	6 645	40.1		14 335	41.0	122 141	31.3	21 296	28.0
15-59 años	312 584	60.3	8 938	54.0		18 685	53.5	239 779	61.4	45 182	59.3
60 años y +	41 127	7.9	969	5.9		1 937	5.5	28 526	7.3	9 695	12.7
PEA <sup>e</sup>	217 240	41.9	6 604	39.9		12 413	35.5	169 653	43.5	28 570	37.5
IDDA <sup>e</sup>	65.8		85.2			87.1		62.8		68.6	

Fuente: CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), estimaciones y proyecciones de población vigentes; Naciones Unidas (1999), *World Population Projections: The 1998 Revision* (ST/ESA/SER.A/177), Nueva York, 1999.

<sup>a</sup> Incluye Bolivia y Haití.

<sup>b</sup> Incluye Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

<sup>c</sup> Incluye Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname y Venezuela.

<sup>d</sup> Incluye Antillas Neerlandesas, Antillas Francesas, Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Cuba, Jamaica, Puerto Rico, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>e</sup> Población económicamente activa de 10 años de edad y más (sólo América Latina).

<sup>f</sup> Índice de dependencia demográfica.

tasas globales de fecundidad de las áreas urbanas y rurales se registró en Costa Rica (donde alcanzó a 35%); en todos los demás casos esa disparidad superó el 50% (CEPAL, 1998c).

El descenso de la fecundidad y, en forma consecuente y posterior, del ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, que desemboca en la consolidación generalizada del proceso de transición demográfica en la región, se manifiesta en la reducción de la tasa de dependencia económica, tendencia que se ve reforzada por la mayor participación de la mujer en la actividad económica. Este hecho abre a los países de la región la posibilidad de aprovechar un potencial “bono”, que les permitiría ampliar su capacidad productiva y, con ello, mejorar las condiciones de vida de las generaciones actuales y futuras. El efecto del bono demográfico sobre el crecimiento efectivo de la oferta de trabajo depende de la tasa de participación en la actividad económica de quienes están en edad de trabajar, especialmente las mujeres. En los años noventa, la escasa generación de empleo y su concentración en trabajos de baja productividad contribuyeron a la insatisfactoria evolución de la productividad. Este hecho, ya grave de por sí, significa también la pérdida de una oportunidad. En efecto, se desaprovechó la ventaja que brinda la actual etapa de transición demográfica, caracterizada por un mayor crecimiento (si bien a tasas decrecientes) de la población en edad de trabajar respecto de la población total, así como por la reducción de las tasas de dependencia. Mientras el crecimiento demográfico disminuyó de 2.7% anual en el período 1950-1980 a 1.7% en la década de 1990, el de la población económicamente activa se mantuvo en 2.6% (véase el cuadro III.3). Los pocos y precarios empleos generados impidieron capturar este bono demográfico.

Cuadro III.3  
DESCRIPCIÓN DEL BONO DEMOGRÁFICO: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN  
POR GRUPOS DE EDAD

Grupo de población	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Población total	2.67	2.01	1.67	1.39
Población en edad de trabajar	2.69	2.59	2.29	1.82
PEA	2.60	2.80	2.60	2.20
Población dependiente	2.68	1.22	0.69	0.61
Población de más de 15 años	2.58	1.06	0.34	0.11
Población de menos de 65 años	3.59	2.57	3.08	3.11

Fuente: Estimaciones del CELADE (División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía).

En materia de participación laboral cabe igualmente destacar el descenso generalizado de aquella correspondiente a la población joven menor de 20 años, especialmente masculina, lo que puede ser un buen indicio respecto de la ampliación de los sistemas escolares gracias a la mayor permanencia de los jóvenes (CEPAL-CELADE, 1999b).

Finalmente, la respuesta de las personas a factores socioeconómicos por la vía de la migración afecta la dinámica de la estructura demográfica y la participación laboral entre áreas urbanas y rurales. El crecimiento de la PEA urbana se ha reducido, entre el inicio y el final del decenio, de 3.5% a tasas cercanas al 3% anual. La PEA rural, en cambio, se ha expandido a una tasa promedio mucho menor, inferior al 1% anual. En ambos ámbitos, el descenso de los ritmos de expansión de la PEA habría sido mayor si no se hubiera incrementado la participación de la mujer en actividades económicas fuera del hogar, fenómeno paralelo al descenso en su fecundidad. De hecho, se observan procesos simultáneos y

seculares de envejecimiento y creciente participación femenina en la composición de la PEA, que son más acentuados en las áreas urbanas que en las rurales (CEPAL-CELADE, 1999b).

Según lo hemos señalado, en los años noventa el crecimiento de la población en edad de trabajar (PET) mostró tasas decrecientes debido a las tendencias demográficas mencionadas. Sin embargo, la oferta laboral sigue creciendo por encima del nivel de la expansión de la PET debido a que la tasa global de participación continuó aumentando al mismo ritmo que en la década de 1980, es decir, 0.2 puntos porcentuales por año. Así, a nivel regional, la población económicamente activa creció anualmente en 2.6%, tasa levemente inferior al 2.8% del decenio precedente.

## **2. Empleo: escaso crecimiento, terciarización y aumento de la informalidad**

Durante el decenio no se generó el número de empleos necesario para absorber el aumento de la PEA, lo que dio origen a un incremento del desempleo abierto, sumado a cambios en la composición sectorial del empleo y a un aumento relativo del trabajo precario.

La causa principal del aumento de la tasa de participación fue la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Mientras la tasa de participación de los hombres, entre 1991 y 1998, se mantuvo estable en torno de 73%, la correspondiente a las mujeres subió 4 puntos porcentuales y superó el 41%. Sin embargo, las posibilidades de acceso al mercado laboral son muy desiguales según el estrato socioeconómico; la proporción de mujeres ocupadas de los hogares más pobres es sustancialmente inferior a la de mujeres de los hogares más ricos (véase el cuadro III.4). Las de los estratos de menores ingresos enfrentan mayores costos de oportunidad (cuidado de los niños y las tareas del hogar), beneficios inferiores (salarios más bajos) y mayores restricciones (cuidado de la vivienda) para incorporarse a este mercado. La falta de facilidades para compatibilizar los papeles en el hogar y en el mercado de trabajo (guarderías, jardines infantiles, escuelas y seguridad ciudadana) se refleja en una baja incorporación al mercado de trabajo, especialmente el formal, por parte de las mujeres de estos hogares. La inexistencia de esta red de servicios de apoyo impide avances en la equidad de género, contribuye a diferenciar el ingreso entre los hogares de distintos estratos sociales y también a marginar a amplios sectores de la población de la modernización de la política social, ya que terminan sin participar en los regímenes de seguridad social y, por ende, permanecen dependientes de los esquemas públicos de asistencia social.

Cuadro III.4  
**PORCENTAJE DE MUJERES EN EDAD ACTIVA OCUPADAS SEGÚN NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR, ZONAS URBANAS  
 1990 Y 1997**

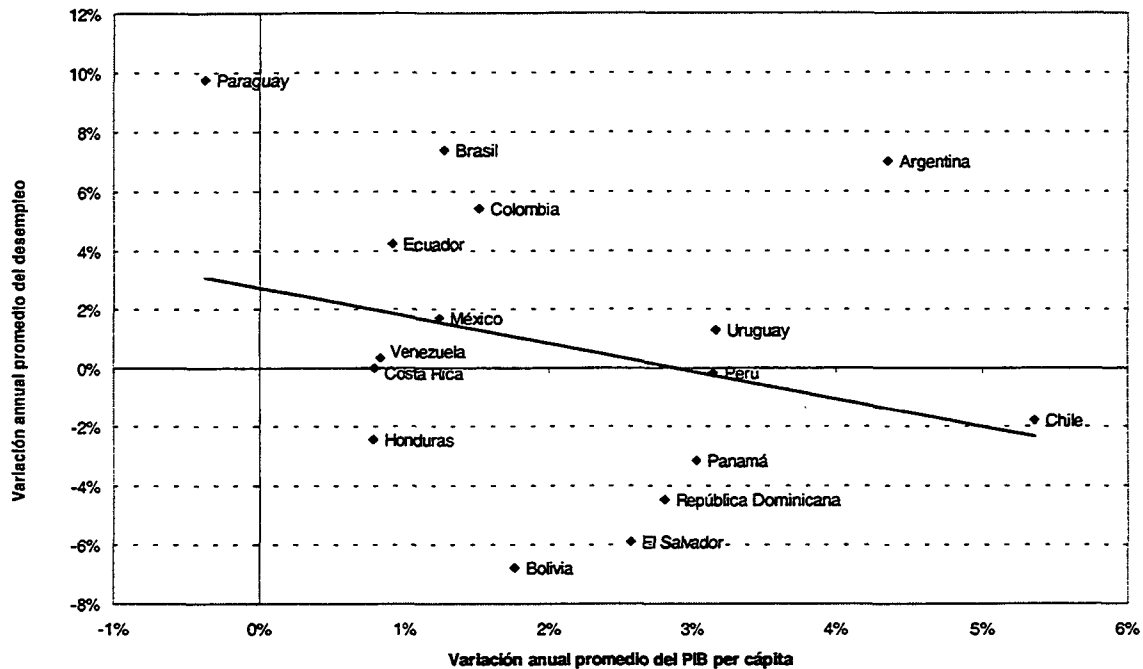
Cuartil	Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Costa Rica	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997
Total	35.5	36.6	40.6	46.0	44.5	44.5	28.0	35.2	37.7	41.2	36.4	38.5
I	17.4	19.6	24.2	35.1	32.9	35.6	16.7	19.2	25.6	26.5	21.6	25.7
II	27.3	29.1	40.3	45.7	41.1	44.1	27.2	32.3	35.0	38.7	31.9	32.4
III	42.7	43.1	46.9	49.7	46.5	47.9	36.2	40.6	41.1	46.3	43.8	43.4
IV	57.8	58.3	51.4	54.3	50.1	51.6	44.1	50.5	50.1	55.6	49.3	54.8
IV / I	3.24	2.98	2.12	1.55	1.52	1.45	2.63	2.63	1.96	2.10	2.28	2.13

Cuartil	Ecuador		Honduras		México		Panamá		Uruguay		Venezuela	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997
Total	38.1	41.6	40.8	46.9	34.7	39.0	31.8	37.6	38.4	39.5	31.4	39.6
I	24.0	28.6	31.1	37.9	25.1	30.5	16.0	20.7	30.1	32.7	15.2	23.3
II	33.9	37.2	37.1	44.0	33.2	34.9	25.3	32.2	38.0	38.8	24.9	36.8
III	42.6	45.1	38.8	49.5	40.9	44.4	39.8	44.3	43.0	42.1	37.0	45.7
IV	53.8	59.2	55.5	56.9	40.8	49.3	49.4	55.7	44.0	46.8	51.9	54.3
IV / I	2.24	2.07	1.78	1.50	1.63	1.62	3.09	2.69	1.46	1.43	3.41	2.33

Por otra parte, el promedio simple de la tasa de ocupación de 12 países creció, entre 1990 y 1998, también casi 0.2 puntos porcentuales por año; sin embargo, la debilidad de la generación de empleo en Brasil indujo una leve caída del promedio ponderado. Esta evolución del nivel relativo de la ocupación, que determinó que el número de ocupados aumentara ligeramente por encima del 2% anual en promedio y, por lo tanto, menos que la población económicamente activa, llevó al aumento del desempleo a nivel regional, sobre todo a partir de mediados de la década. A ello contribuyó el crecimiento del desempleo, primero en Argentina y México y, hacia el fin del decenio, en Brasil.

Gráfico III.1  
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DISMINUCIÓN DEL DESEMPLEO,  
1990-1998



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral, 1999*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1999.

Por su parte, el aumento anual del producto regional durante la década (3.2%) superó el crecimiento de la PEA (2.5%), y el menor incremento de los empleos (2.2%) se tradujo en un nivel de desempleo abierto más alto. A pesar de que se observa una gran heterogeneidad regional en esta dinámica, en términos generales se puede afirmar que un crecimiento anual del producto por habitante inferior a 3% difícilmente permite una reducción estructural del desempleo abierto (véase el gráfico III.1).

En la generación de empleo por **categoría de ocupación**, el empleo asalariado creció a tasas similares a las del empleo total, aunque están más cercanos los promedios ponderados que las medianas de las respectivas tasas (véase el cuadro III.5). El hecho de que el empleo asalariado no haya aumentado su participación en el total subraya la debilidad de la demanda laboral. Mientras el empleo público creció poco, debido a los procesos de privatización y a las políticas fiscales restrictivas, el asalariado privado se incrementó más rápidamente en las microempresas que en el resto del sector privado (OIT, 1999).



Cuadro III.5

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GENERACIÓN DE EMPLEO,  
POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, DÉCADA DE 1990**  
(Crecimiento anual acumulado)

Sector (número de países)	Promedio ponderado	Mediana
Asalariados		
- Total (17)	2.2	2.7
- Privados (13)	2.2	3.2
- Públicos (13)	0.7	0.6
Trabajadores por cuenta propia (17)	2.8	3.1
Servicio doméstico (13)	3.9	3.5
Trabajadores no remunerados (15)	0.4	-1.9
Otras categorías (17)	0.4	0.5
<b>Total (17)</b>	<b>2.2</b>	<b>3.4</b>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

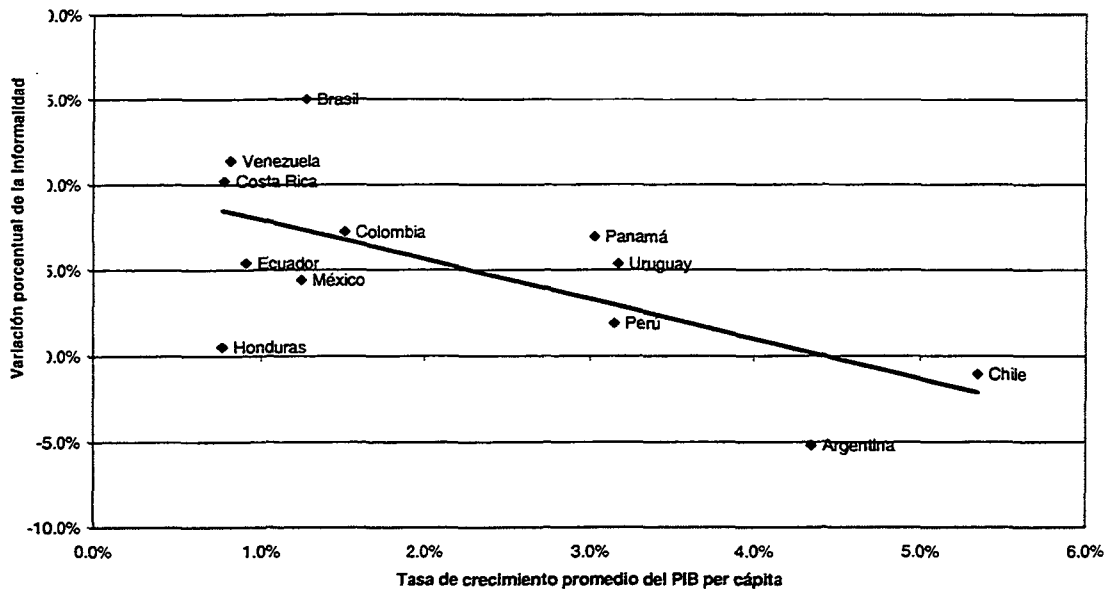
En promedio, 6 de cada 10 puestos de trabajo no agrícola se generaron en el sector informal. Particularmente en el ámbito urbano, el número de trabajadores por cuenta propia se expandió a tasas más altas que el empleo total. De esta manera, entre 1990 y 1998, la participación de estos trabajadores, excluyendo a administrativos, profesionales y técnicos, y de los familiares no remunerados subió de 23.4% a 24.7% del empleo no agrícola. Considerando que en el mismo período la participación de las microempresas se elevó de 15.2% a 16.6% y la del servicio doméstico, de 5.7% a 6.9%, la participación del **sector informal**<sup>51</sup> en el empleo no agrícola aumentó de 44.4% a 47.9% (OIT, 1999).

La información sobre un grupo de países indica que, excepto en Argentina y Chile, el empleo informal urbano se incrementó en todos los casos y de manera más acentuada en aquellos países cuya expansión económica fue menor (véase el gráfico III.2). En Argentina, la participación del sector informal se redujo cuando la economía crecía a tasas superiores a 5.5%, mientras el mercado de trabajo se ajustaba a través de un mayor desempleo abierto, cuyas tasas no han bajado de 13% desde 1995. A juzgar por el patrón regional durante la década, ritmos de crecimiento del producto por habitante inferiores a 4.5% anual no permitirán reducir el nivel de informalidad observado.

En términos **sectoriales**, durante los años noventa se mantuvo la tendencia de largo plazo hacia una reducción de la participación del empleo en el sector primario y una expansión en el terciario, mientras que el aumento de la participación del sector secundario, que se había interrumpido al inicio de los años ochenta y se reactivó hacia finales de esa década, aparentemente ha llegado a su fin (véase el cuadro III.6).

<sup>51</sup> El sector informal se define como el conjunto de los trabajadores por cuenta propia (excluidos administrativos, profesionales y técnicos), los trabajadores no remunerados, el servicio doméstico y los ocupados en establecimientos que cuentan con menos de 5 trabajadores.

Gráfico III.2  
**VARIACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA INFORMAL Y CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA, DÉCADA DE 1990**



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral, 1999*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1999.

Cuadro III.6  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): GENERACIÓN DE EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD, DÉCADA DE 1990**  
*(Crecimiento anual acumulado)*

Sector (número de países)	Promedio ponderado	Mediana
Agricultura (13)	-0.6	-1.2
Industria manufacturera (17)	1.3	1.3
Construcción (17)	3.0	4.2
Comercio, restaurantes y hoteles (17)	4.0	5.7
Servicios financieros <sup>a</sup> (15)	6.6	7.8
Servicios básicos <sup>b</sup> (17)	4.8	4.8
Servicios sociales, comunales y personales (17)	2.9	2.8
<b>Total (17)</b>	<b>2.2</b>	<b>3.4</b>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

<sup>a</sup> Incluye seguros, servicios a empresas y bienes raíces.

<sup>b</sup> Incluye electricidad, gas y agua, así como comunicaciones, transporte y almacenamiento.

Este cambio es estructural, ya que el empleo manufacturero no sólo se ha reducido en general, sino que la tendencia ha sido más acentuada en los países con mayor ingreso per cápita. De hecho, la relación positiva entre empleo manufacturero y nivel del producto por habitante se invirtió y, hacia el fin del decenio, se tornó negativa, mientras ocurría lo contrario con la participación del empleo en el comercio y los servicios (véase el gráfico III.3).

En la década de 1980, tanto el **salario** real como el salario mínimo experimentaron importantes caídas en la mayoría de los países de la región. Esta tendencia se invirtió parcialmente en los años noventa. Para la región en su conjunto, los salarios reales en el sector formal subieron, de manera que en 1998 la mediana de las tasas alcanzó casi a un 20% más que el valor registrado a fines de la década anterior. Sin embargo, este crecimiento del salario real es mucho menor (5%), cuando se utiliza el promedio ponderado de las tasas, como consecuencia de las caídas verificadas en Brasil al iniciarse el decenio, y en México a mediados de los años noventa. La situación es peor en el caso de los salarios mínimos, que sufrieron un fuerte descenso a principios del decenio. El valor regional, considerando la mediana de los salarios mínimos reales, a finales de la década se situaba claramente por debajo de su nivel en 1989. En cambio, el promedio ponderado, que experimentó una caída inicial mayor, está recuperando el valor de fines de los años ochenta (véase el gráfico III.4).

Las diferencias señaladas en el comportamiento de los promedios regionales en materia de empleo, salarios y productividad, según se midan por la mediana o de manera ponderada, son reveladoras del grado de heterogeneidad que muestran los países, a lo que deben agregarse las diferencias en cada uno de ellos. En efecto, si se toma en cuenta el comportamiento de las variables laborales (tasa de desempleo, nivel de ocupación, generación de empleo asalariado, productividad laboral media y salario medio real), el desempeño de los países en este plano difiere sustancialmente. El factor preponderante ha sido el crecimiento económico, ya que tasas de crecimiento altas y prolongadas permitieron a algunos países —entre ellos Chile, El Salvador, Panamá y República Dominicana— mejorar muchas o todas estas variables. En contraste, otros como Ecuador, Jamaica, Paraguay y Venezuela, a lo largo de la década lograron sólo un modesto crecimiento económico, lo que ejerció un impacto negativo en el desempeño laboral. En algunos casos —como Bolivia y Honduras— se observaron importantes aumentos del empleo, pero que se debieron más a la presión generada por la oferta laboral que a una dinámica demanda por

Gráfico III.3.a  
AMÉRICA LATINA: PIB Y EMPLEO MANUFACTURERO

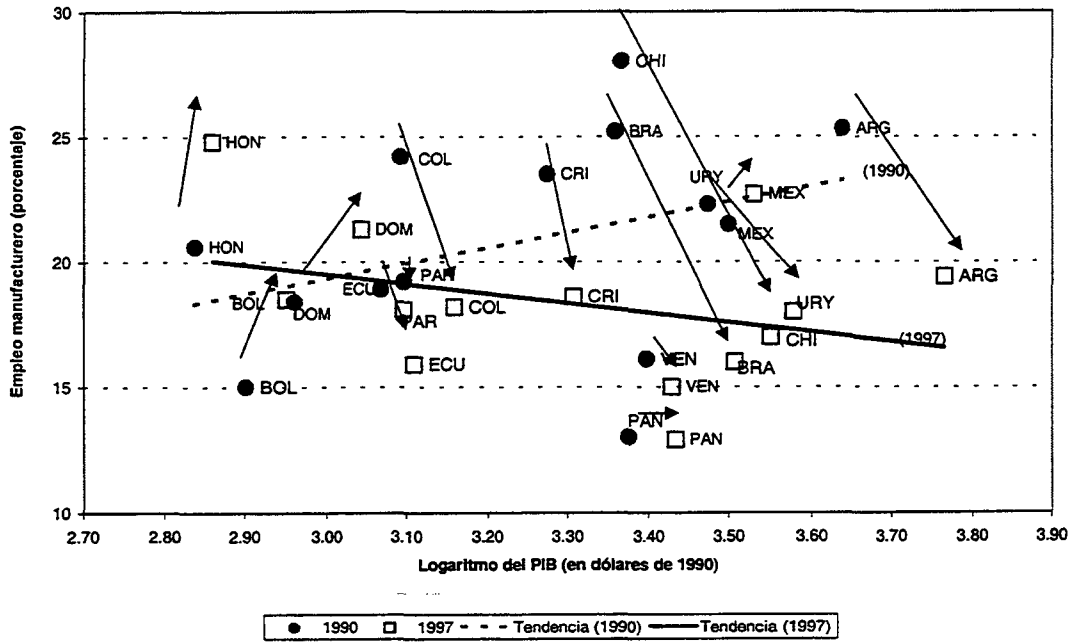
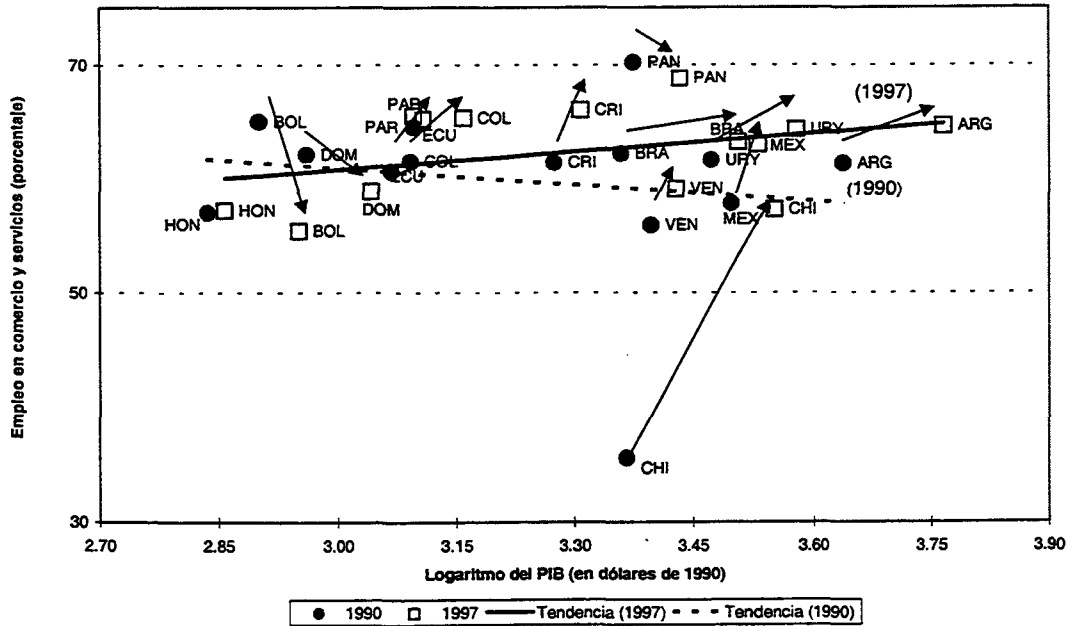


Gráfico III.3.b  
AMÉRICA LATINA: PIB Y EMPLEO EN COMERCIO Y SERVICIOS



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, abril de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

Gráfico III.4.a

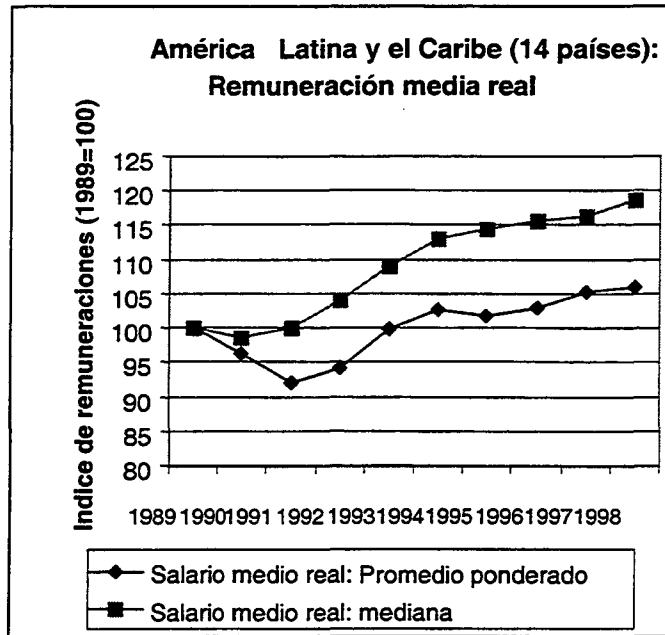
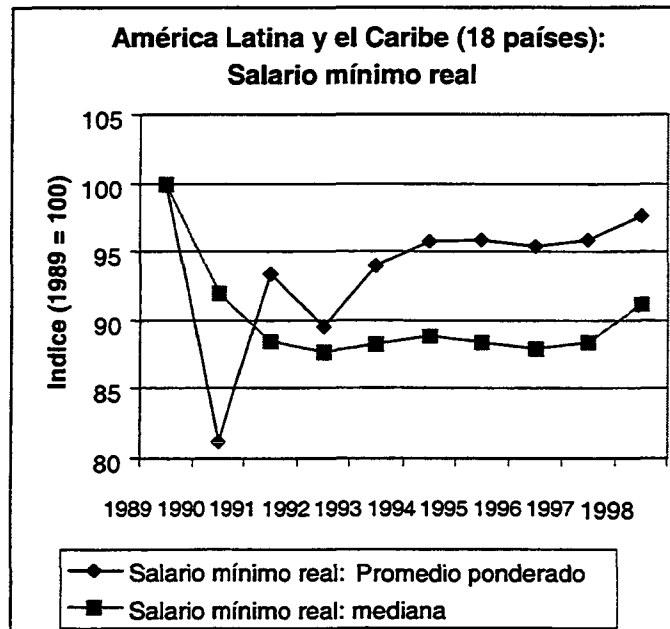


Gráfico III.4.b



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, abril de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

parte las empresas, por lo que los nuevos puestos de trabajo se concentraron en gran medida en el sector informal. Finalmente, algunos países —como Argentina, Brasil, Colombia y Perú—, introdujeron importantes reformas económicas en el primer lustro que tendieron a reducir la intensidad laboral del crecimiento económico e indujeron un negativo desempeño en este ámbito (Weller, 2000).

En suma, se constata que si bien los noventa no fueron años de crecimiento sin empleo, la generación de nuevos puestos de trabajo ha sido débil y concentrada en el sector informal. Los salarios reales, aunque algo subieron, no lograron recuperar sino parcialmente y con lentitud las pérdidas previas.

### 3. Persistencia de la pobreza y la desigualdad

En materia de pobreza<sup>52</sup> se ha registrado una reducción gradual de los elevados niveles heredados de la “década perdida”, cuando la proporción de hogares pobres pasó de 35% a 41% en la región y el número de personas en situación de pobreza aumentó de 136 a 200 millones. Durante los siete primeros años del decenio, el número de los hogares en situación de pobreza bajó 5 puntos porcentuales, situándose en 36%, nivel cercano al de 1980. Sin embargo, debido al crecimiento demográfico y al mayor tamaño de los hogares pobres, el número de personas pobres aumentó a 204 millones en 1997 (véase el cuadro III.7). A raíz de las crisis vividas en los últimos años de la década, es razonable considerar que la situación de pobreza ha sufrido un nuevo deterioro, con aumentos del número de hogares y personas pobres. Estas cifras llevan a evaluar con cautela los signos favorables en cuanto a la evolución de la pobreza e indigencia durante los años noventa, ya que la región sólo ha conseguido retornar a los niveles relativos de 1980, sin reducir el número absoluto de pobres e indigentes.

La distribución de la población pobre se ha transformado significativamente y ahora presenta una mayor concentración urbana. Mientras en 1980 había un número menor de pobres en las áreas urbanas que en las rurales, la situación se invirtió durante aquella década, ya que para 1990 las migraciones y el aumento de la pobreza urbana hacían que la población pobre fuera ya mayoritaria en las ciudades. Hacia 1997, el número de pobres urbanos era 60% superior al de los que habitaban en las zonas rurales, y el aumento del número de pobres durante la década de 1990 se generó totalmente en las zonas urbanas. El considerable incremento de los pobres urbanos contribuye a explicar el descenso de la calidad de vida en muchas ciudades de la región durante los últimos 20 años.

La evolución de la **indigencia** ofrece un panorama ligeramente diferente: el 15% de hogares indigentes que había en 1980 aumentó a 18% en 1990, para disminuir nuevamente a 15% en 1997; el número de personas en condiciones de indigencia pasó de 62 a 93 millones durante los años ochenta, y se redujo a 90 millones en 1997. En 1980, los indigentes en zonas rurales superaban en 77% a los urbanos, en 1990 en 8%, y en 10% en 1997. En términos generales, la estructura de la indigencia entre zonas rurales y urbanas no se transformó de manera importante durante esta década, aunque se ha presentado una ligera mejoría relativa en las zonas urbanas, donde se ha reducido más en términos proporcionales y absolutos, sin dejar de observar que la incidencia de la indigencia es tres veces mayor en las zonas rurales que en las urbanas (31% y 10%, respectivamente).

---

<sup>52</sup> En esta sección se hace referencia a la pobreza medida según las líneas de pobreza o umbrales de ingresos elaborados por la CEPAL para cada uno de los países de la región.

Cuadro III.7  
**AMÉRICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA<sup>a</sup>—**  
**1980-1997**

	Porcentaje de hogares					
	Pobres <sup>b</sup>			Indigentes <sup>c</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31
	Volumen de población (en miles)					
	Pobres <sup>d</sup>			Indigentes <sup>e</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135 900	62 900	73 000	62 400	22 500	39 900
1990	200 200	121 700	78 500	93 400	45 000	48 400
1994	201 500	125 900	75 600	91 600	44 300	47 400
1997	204 000	125 800	78 200	89 800	42 700	47 000

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

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 19 países de la región.

<sup>b</sup> Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.

<sup>c</sup> Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

<sup>d</sup> Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

<sup>e</sup> Personas en hogares en situación de indigencia.

La evolución de la pobreza y la indigencia también ha sido heterogénea en la región. En algunos países (Chile, Brasil, Panamá y Uruguay) se produjo una caída pronunciada de ambos índices entre 1990 y 1997; en otros (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú) se verificaron reducciones moderadas; también hubo algunos (México, Paraguay y Venezuela) en que empeoraron durante este período.<sup>53</sup> Resulta muy revelador que los países en los que la incidencia de la pobreza es menor han logrado durante la

<sup>53</sup> La información corresponde al período 1990-1997 para Uruguay, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Venezuela; al período 1990-1996 para Brasil, Chile y Paraguay; al período 1991-1997 para Colombia y Panamá; al período 1989-1996 para México, y al período 1995-1997 para Perú.

década avances más homogéneos, mientras que aquellos en que esta incidencia es intermedia obtuvieron resultados muy heterogéneos, y allí donde es alta los progresos, en conjunto, fueron menos auspiciosos. Esto revela la reproducción de estructuras de pobreza y las dificultades para superarlas (véase el gráfico III.5).

Las causas subyacentes en estos desempeños nacionales tan disímiles son muy variadas. Sin duda, el crecimiento económico jugó un papel muy importante en la evolución de la pobreza durante el decenio, ya que existe una clara relación entre el incremento del ingreso por habitante y dicha evolución (véase el gráfico III.6). Sin embargo, la relación entre la trayectoria del ingreso per cápita y la pobreza no es homogénea, puesto que una misma tasa de crecimiento económico puede tener efectos muy diferentes según su estructura, en especial en cuanto a su impacto sobre la creación dinámica de empleo de calidad, pero también debido a que otros factores influyen de manera importante sobre la pobreza (servicios sociales, transferencias, inflación). Así, por ejemplo, mientras Argentina tuvo un ritmo de crecimiento anual del ingreso por habitante que duplicó con creces el de Costa Rica durante el periodo 1990-1997, el impacto en términos de la reducción porcentual anual de la pobreza fue similar en ambos países, y mientras Costa Rica y Brasil presentaron niveles de crecimiento económico por habitante comparables, en Brasil se logró un mayor impacto sobre la pobreza. Por otra parte, una regresión lineal para el comportamiento de la década permite afirmar que con un crecimiento del ingreso por habitante inferior al 1% anual real, los niveles de pobreza aumentan, y que por cada punto adicional de crecimiento anual por habitante la pobreza se puede reducir en cerca de 1.15 puntos porcentuales. Así, al ritmo de crecimiento del producto por habitante de la década, la región tardaría entre 30 y 40 años en reducir a la mitad los actuales niveles de pobreza.

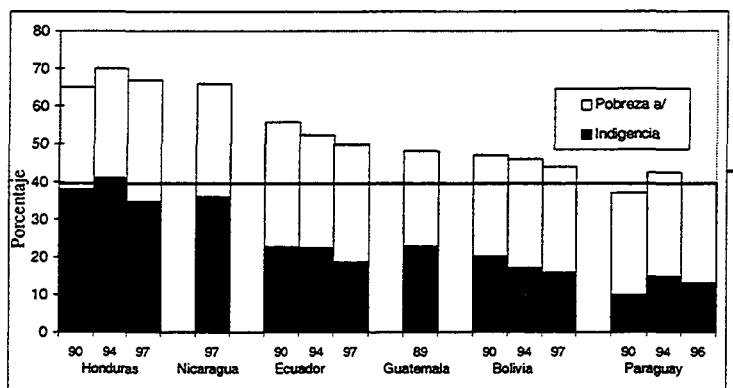
Es necesario destacar que en la región se observa tanto un creciente grado de informalidad laboral, como una tendencia al incremento del desempleo, con sus secuelas negativas para la pobreza y el desaliento de los adultos que, queriendo ocuparse, no pueden hacerlo por falta de oportunidades. Al respecto se pueden señalar algunas situaciones típicas, en medio de la heterogeneidad de comportamientos y resultados en la evolución de la pobreza y las oportunidades de empleo para los hogares y trabajadores pobres. En primer lugar, durante la década se percibe una tendencia generalizada a una mayor participación laboral de los miembros de las familias pobres, con las únicas excepciones de Argentina y Paraguay. En segundo lugar, en todos los países en que aumentó la pobreza, también se elevó el nivel de desempleo entre los trabajadores de estos hogares, lo que no significa que un mayor desempleo de trabajadores pobres conlleve un incremento de la pobreza; ello dependerá de los ingresos que los hogares reciben a través de mecanismos de protección social, como ha sucedido en Brasil, Costa Rica y Uruguay, donde hay reducción de la pobreza y aumento del desempleo entre los trabajadores pobres. En tercer lugar, en todos los países en que se redujo la tasa de desempleo de los pobres, también se registró una disminución de la pobreza. Hay tres situaciones favorables, caracterizadas por reducción de la pobreza, disminución del desempleo entre los pobres y aumento o estabilidad de la participación laboral de estos hogares; son los casos de Chile, Colombia y Panamá. Cabe destacar la situación de Argentina, donde se ha logrado una reducción moderada de la pobreza, al tiempo que se ha reducido el desempleo de los hogares pobres y se ha generado desaliento respecto de la participación laboral de estos hogares, de hecho la menor entre los países analizados (véase el cuadro III.8). Así, para reducir la pobreza, además de ser fundamental la generación de empleo para los trabajadores de hogares pobres, ha resultado esencial el establecimiento de programas de protección social y de transferencias monetarias del sector público hacia los hogares pobres.

Además, ha sido patente durante la década el impacto favorable que ejerce sobre la pobreza el control de los procesos de alta inflación, porque ésta afecta más que proporcionalmente a la población de menores ingresos. El caso más destacado es el de Brasil, donde la combinación de control de la inflación con programas de transferencias monetarias favoreció la caída de la pobreza en 12 puntos porcentuales entre 1990 y 1996; en Argentina y Perú, aunque en menor medida, ocurrieron procesos similares.

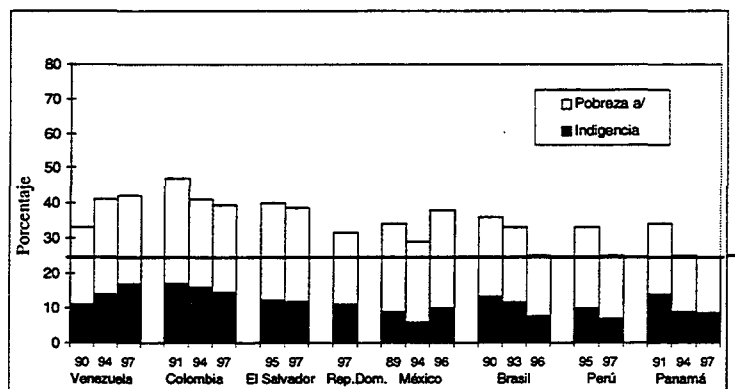


Gráfico III.5  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): POBREZA E INDIGENCIA URBANAS, 1990-1997**  
*(Porcentaje de hogares)*

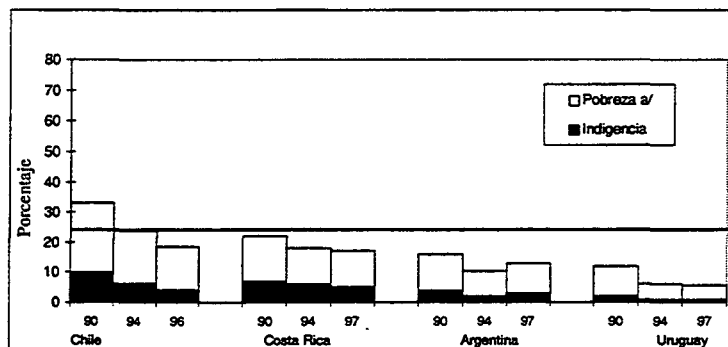
**ALTA**



**MEDIA**



**BAJA**



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 \* Incluye los hogares en situación de indigencia.

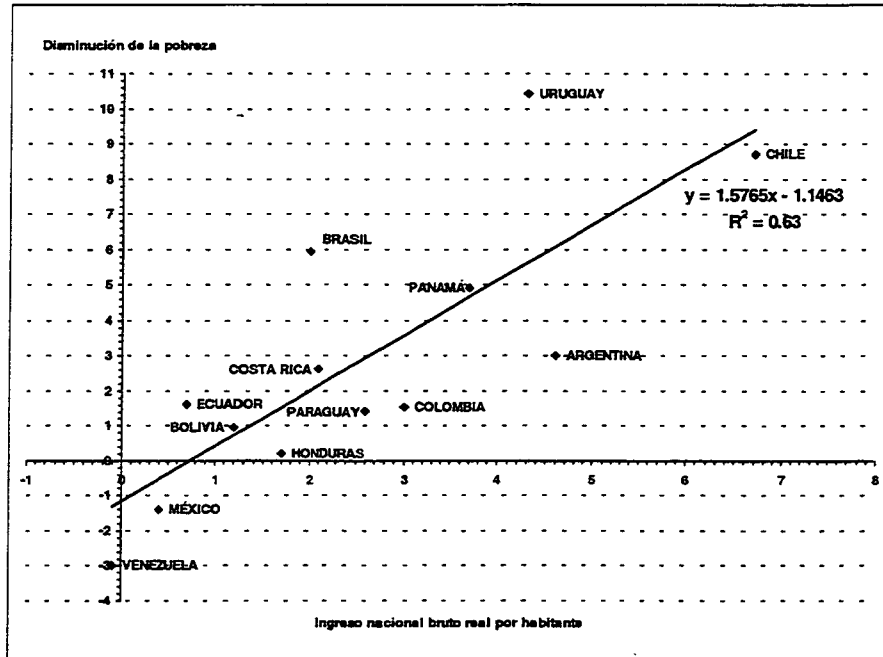
**Cuadro III.8**  
**AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO, DENSIDAD OCUPACIONAL E IMPORTANCIA**  
**DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL INGRESO DE LOS HOGARES**  
**EN TORNO A LA LÍNEA DE POBREZA, 1990-1997**

País	Año	Hogares en torno a la línea de pobreza			
		Densidad ocupacional <sup>a</sup>	Tasa de desempleo	Importancia de las transferencias en el ingreso familiar	
				Rural	Urbana
<b>Se reduce marcadamente la pobreza</b>					
Brasil	1990	0.45	4.0	11.1	8.6
	1996	0.49	6.9	15.1	24.8
Chile	1990	0.31	10.5	12.4	12.8
	1996	0.34	7.2	12.6	15.8
Panamá	1991	0.30	19.6	12.7	19.7
	1997	0.34	16.4	17.5	23.0
Uruguay	1990	0.31	14.1	20.2	-
	1997	0.34	17.8	21.1	-
<b>Se reduce ligeramente la pobreza</b>					
Argentina	1990	0.23	31.0	16.2	-
	1997	0.19	28.8	24.9	-
Costa Rica	1990	0.28	7.0	8.1	4.3
	1997	0.30	7.2	11.5	8.7
Colombia	1990	0.35	13.5	11.1	-
	1997	0.35	11.2	11.3	6.1
Ecuador	1990	0.42	5.4	4.1	-
	1997	0.47	7.7	5.0	-
<b>Aumenta la pobreza</b>					
México	1989	0.33	3.4	9.1	8.7
	1996	0.38	4.0	10.7	17.4
Paraguay	1990	0.40	7.1	6.9	-
	1996	0.38	9.4	9.9	-
Venezuela	1990	0.27	10.0	5.4	-
	1997	0.35	12.6	8.5	-

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

<sup>a</sup> Coeficiente de ocupados respecto del total de miembros del hogar.

Gráfico III.6  
**DISMINUCIÓN DE LA POBREZA E INGRESO NACIONAL BRUTO REAL POR HABITANTE, 1990-1997<sup>a</sup>**  
*(Tasa media anual de variación, en porcentajes)*



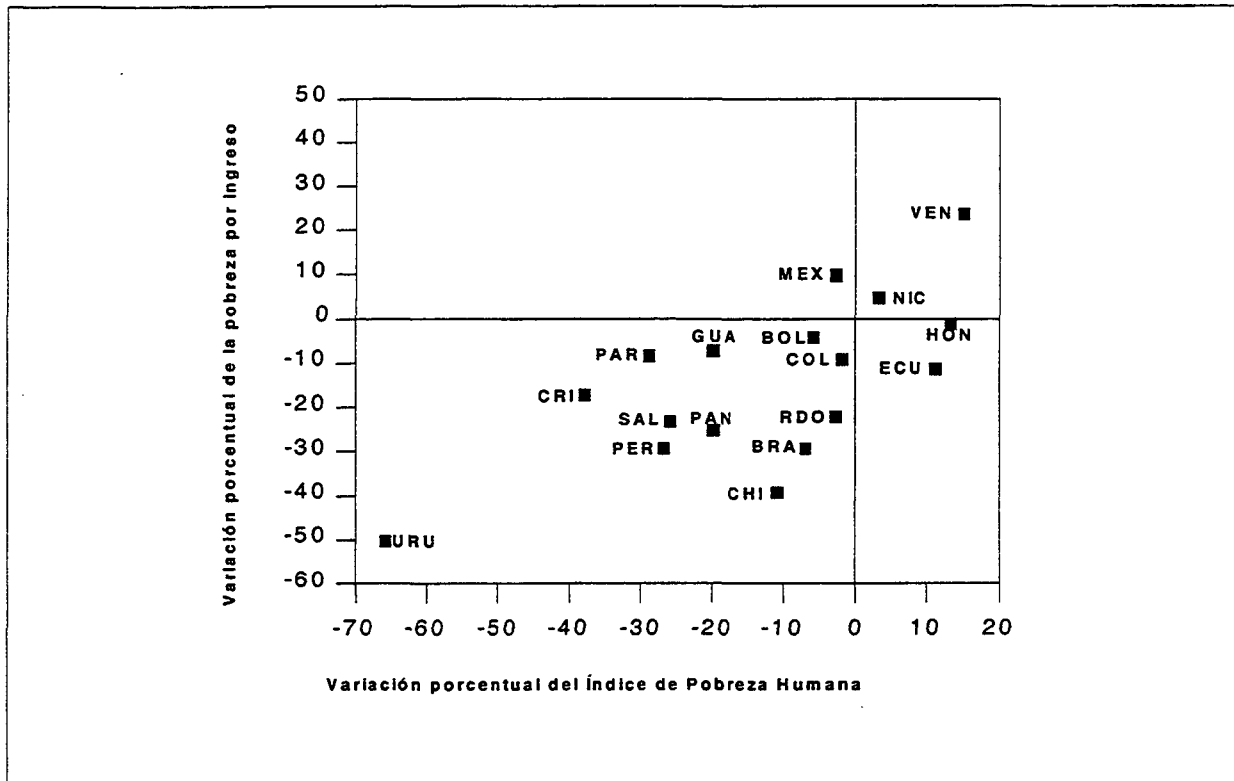
Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por los países y de tabulaciones especiales de las respectivas encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Los períodos exactos para cada país corresponden a la información disponible más próxima a los años 1990 y 1997; véase CEPAL, *Panorama social 1998*, cuadro 2.

Las estructuras de pobreza son reforzadas por varios mecanismos que favorecen su reproducción. En esos estratos no sólo es mayor el número de hijos, sino que también carecen de buenas oportunidades de acceso al empleo productivo, a los servicios de salud y educación y, en general, a los frutos del progreso económico. También son habituales el trabajo infantil y la maternidad temprana, condiciones que, por lo general, interrumpen la trayectoria educacional de los niños, niñas y adolescentes e influyen sobre su desarrollo personal y, en buena medida, sobre las posibilidades de desarrollo de sus hijos. De ahí que los hijos de padres pobres tengan mayor probabilidad de permanecer pobres una vez que llegan a adultos, al reforzarse los obstáculos para una apropiada inserción económica y ampliarse el riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otra dimensión de la pobreza, evaluada por el Índice de Pobreza Humana utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997 y 1999), que se basa en un conjunto de condiciones de vida y desventajas (longevidad, educación básica, desnutrición y acceso a servicios básicos), muestra tendencias favorables, aunque no necesariamente similares a las de la pobreza por ingresos, dado su carácter menos coyuntural. La evolución del Índice de Pobreza Humana presenta avances (o deterioros) relativos con respecto al índice de pobreza por ingresos en los distintos países (véase el gráfico III.7), aunque es excepcional el caso de países que no presenten tendencias similares y simultáneas en ambas dimensiones de la pobreza.

Gráfico III.7  
EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE POBREZA, DÉCADA DE 1990

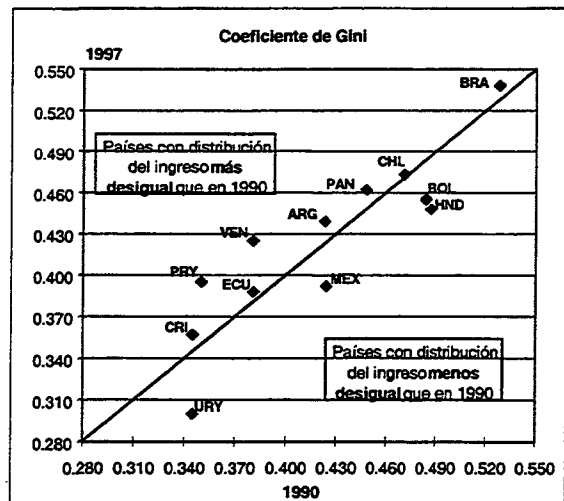
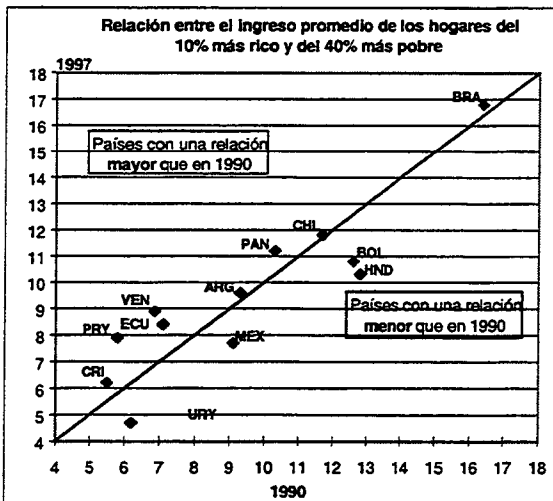
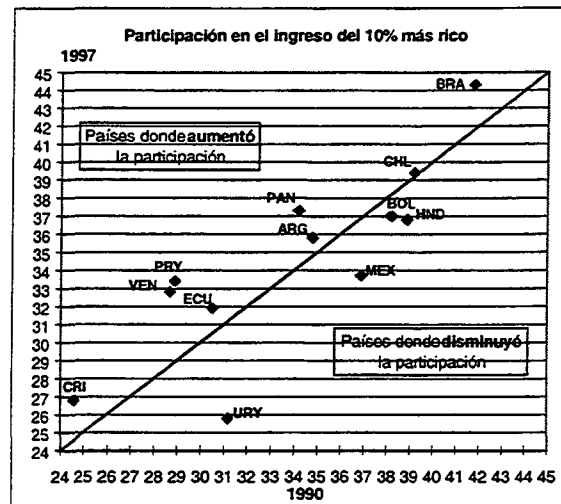
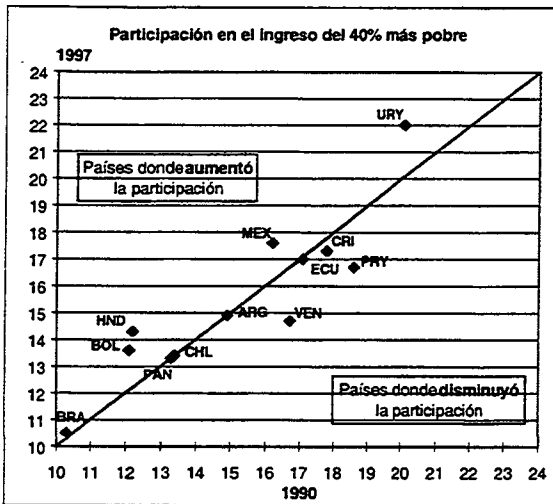


Fuente: Pobreza por ingreso: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P)*, Santiago de Chile, abril de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4; Índice de Pobreza Humana (IPH): Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York, 1999.

La **distribución del ingreso** no ha tenido mejorías importantes en la región durante la década. En efecto, la recuperación del dinamismo económico, la reducción de la inflación y el aumento del gasto público social no han sido suficientes para mejorar la distribución del ingreso de manera significativa. En una muestra de 13 países, la distribución del ingreso en las áreas urbanas mejoró sólo en cuatro, Bolivia, Honduras, México y Uruguay, destacándose los casos de los dos últimos, cuyos progresos entre 1989 y 1996 se alcanzaron en un contexto de magro crecimiento económico (véase el gráfico III.8). En el resto de los países, la distribución del ingreso se mantuvo o experimentó distintos grados de deterioro (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela). Resaltan casos como el de Brasil, donde el deterioro distributivo se produjo en medio de importantes avances en la reducción de la pobreza; el de Chile, que muestra un mal desempeño distributivo pese al vigoroso proceso de crecimiento económico y al significativo aumento del gasto social registrado en el período; el de Argentina, que exhibe una expansión de la actividad económica acompañada de un deterioro en la distribución del ingreso; y el de Venezuela, cuyo desempeño económico fue el peor y que experimentó un aumento ostensible de la concentración del ingreso.

Gráfico III.8

AMERICA LATINA (14 PAISES): CAMBIOS EN LA CONCENTRACION DEL INGRESO. 1990 - 1997  
(Zonas urbanas)



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

a. Calculada a partir de la distribución de los hogares ordenados según el ingreso per cápita, por grupos decílicos. En el caso de Venezuela, los datos corresponden al total del país.

La distribución del ingreso en las áreas rurales entre 1990 y 1997 revela situaciones diversas, no siempre coincidentes con la evolución distributiva en las áreas urbanas. En Colombia se apreció una significativa desconcentración del ingreso rural y en Brasil cierta estabilidad, mientras que en Chile hubo una importante mejoría, luego del fuerte deterioro sufrido entre 1987 y 1990. En Costa Rica y Panamá se produjo una ligera concentración, en tanto que ésta se redujo levemente en Honduras y México. Por último, Venezuela exhibe un marcado deterioro, incluso superior al registrado en las áreas urbanas entre 1990 y 1994.

Las causas de la persistente concentración de la distribución del ingreso que se observó en los años noventa configuran un tema controvertido, y en ello confluye el complejo conjunto de factores que determina la apropiación de los beneficios del crecimiento económico. En primer lugar resalta la insuficiente capacidad de generación de empleo, en parte producto de un nivel insuficiente de crecimiento económico y una estructura que favoreció poco los sectores productivos intensivos en trabajo directo. En segundo lugar se destaca la persistente concentración del capital humano, particularmente educativo y patrimonial. Asimismo, la mala distribución de los ingresos y las oportunidades refleja importantes problemas de estratificación y exclusión social, que se siguen transmitiendo de generación en generación, y que el actual modelo de desarrollo tampoco ha permitido resolver.

En materia educativa, los avances alcanzados por los sectores de más bajos ingresos han sido insuficientes en cantidad y calidad para homologarse con los estratos de más altos ingresos. En efecto, durante la década de 1990 el número promedio de años de estudio, tanto de los jefes como del conjunto de los miembros del hogar ocupados, ha tendido a igualarse entre los hogares pertenecientes a los seis o siete deciles de menores ingresos per cápita, pero a la vez se percibe una ampliación de la distancia respecto de los deciles superiores. Mientras el promedio general se sitúa en torno de los ocho años de estudio, el decil inferior muestra dos años menos, en tanto que el decil superior supera dicho promedio en cuatro años como mínimo (12 años o más).

De este modo, los esfuerzos por elevar los niveles de educación de las nuevas generaciones, que permitieron aumentar en alrededor de tres años de estudio el promedio alcanzado por los jóvenes en relación con sus padres, no se han traducido en una mejoría significativa en la distribución del capital educativo y del ingreso. Las asimetrías señaladas, junto con el rendimiento decreciente de la educación desde el punto de vista del mercado de trabajo, implicaron que sólo 47% de los jóvenes que habitan en zonas urbanas, y 28% de los residentes en áreas rurales, hayan mejorado su nivel educativo, en relación con el de sus padres, en un grado que supere el aumento de las exigencias del mercado de trabajo, para efectivamente disponer de mejores perspectivas ocupacionales que sus progenitores (CEPAL, 1998c). Esta situación es consistente con los resultados de diversas encuestas de opinión, según las cuales sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos considera que tiene mejores oportunidades que sus padres.

Desde el punto de vista distributivo, los efectos favorables de las mejoras en los niveles medios de educación de los trabajadores, fruto de la ampliación de la cobertura de los sistemas educativos y el mayor acceso a la formación secundaria y universitaria, han sido contrarrestados por la ampliación de la brecha salarial entre niveles de calificación. Esta conjunción de fenómenos ha favorecido el mantenimiento de una desigualdad generalizada y estructural en la distribución de los ingresos.

La tendencia estable o desfavorable en materia distributiva está fuertemente relacionada con el evidente incremento, a lo largo de la década, de las desigualdades entre los ingresos que se perciben según el nivel educativo. Sin embargo, este efecto ha sido relativamente compensado por otros procesos, como el control de la inflación, la disminución de las desigualdades intragrupalas y algunas políticas sociales de apoyo al ingreso familiar.

En varios países se advierte una tendencia a la reducción de la disparidad entre los ingresos de los trabajadores con educación primaria y secundaria, que tiene efectos positivos sobre las medidas tradicionales de distribución del ingreso; no obstante, esta situación es contrarrestada por el incremento de las diferencias entre las remuneraciones que perciben los trabajadores más calificados y los con menor calificación, en particular entre aquellos con educación universitaria y sin ella. Esto se refleja en una ampliación de la brecha de remuneraciones particularmente intensa y generalizada entre los profesionales y técnicos y quienes no lo son, tanto en el sector formal como en el informal (véase el cuadro III.9).

Cuadro III.9  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): DISPARIDADES<sup>a</sup> DE INGRESO  
 EN ZONAS URBANAS, 1990-1997**

País	Año	Disparidad salarial entre profesionales y técnicos y asalariados privados del sector formal	Disparidad salarial entre profesionales y técnicos y asalariados privados del sector informal <sup>b</sup>	Disparidad salarial entre asalariados privados del sector formal e informal <sup>b</sup>	Disparidad de remuneración media entre sector formal e informal	Disparidad salarial entre hombres y mujeres	Disparidad salarial entre hombres y mujeres con más de 12 años de educación
Argentina	1990	...	...	...	129	132	161
	1997	...	...	...	124	127	156
Bolivia	1989	195	281	144	151	167	204
	1997	275	400	145	273	145	167
Brasil	1990	240	336	140	229	154	192
	1996	282	446	158	219	147	179
Chile	1990	189	287	152	142	152	182
	1996	233	385	165	161	137	167
Colombia	1990	255	...	...	...	125	154
	1997	256	...	...	187	130	149
Costa Rica	1990	156	220	141	221	135	152
	1997	188	281	150	230	115	130
Ecuador	1990	207	261	126	212	149	179
	1997	197	317	161	209	120	139
El Salvador	1995	246	345	140	...	...	...
	1997	236	339	143	253	114	141
Honduras	1990	241	406	169	283	128	159
	1997	233	382	164	256	130	169
México	1989	162	289	179	164	137	159
	1996	229	376	165	282	137	159
Nicaragua	1997	...	...	...	270	152	169
Panamá	1991	171	273	160	295	125	132
	1997	244	385	158	246	132	159
Paraguay	1990	136	215	159	182	159	172
	1996	210	283	135	229	132	143
Rep. Dominicana	1997	...	...	...	148	111	133
Uruguay	1990	150	239	160	190	156	175
	1997	213	327	153	199	149	175
Venezuela	1990	106	170	160	139	127	141
	1997	242	341	141	125	120	143
América Latina c/	1990	189	277	152	195	141	164
	1997	233	355	153	213	130	153

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

<sup>a</sup> Las disparidades son cocientes entre el ingreso promedio de la categoría de mayor ingreso respecto de la de menor ingreso multiplicado por 100.

<sup>b</sup> Excluye empleo doméstico.

<sup>c</sup> Promedio simple de los países

En el mismo sentido, pero en menor grado y con mayores diferencias entre países se ha registrado una ampliación de la brecha salarial entre el conjunto de trabajadores del sector formal y los del sector informal. Dado que, como ya se señaló, una proporción mayor de los nuevos empleos se ha creado en el sector informal de la economía, esto ha contribuido a agravar la situación distributiva. La ampliación de esta brecha, además de obedecer a razones de productividad, se refuerza por la falta de organización y capacidad de negociación de salarios y condiciones laborales.

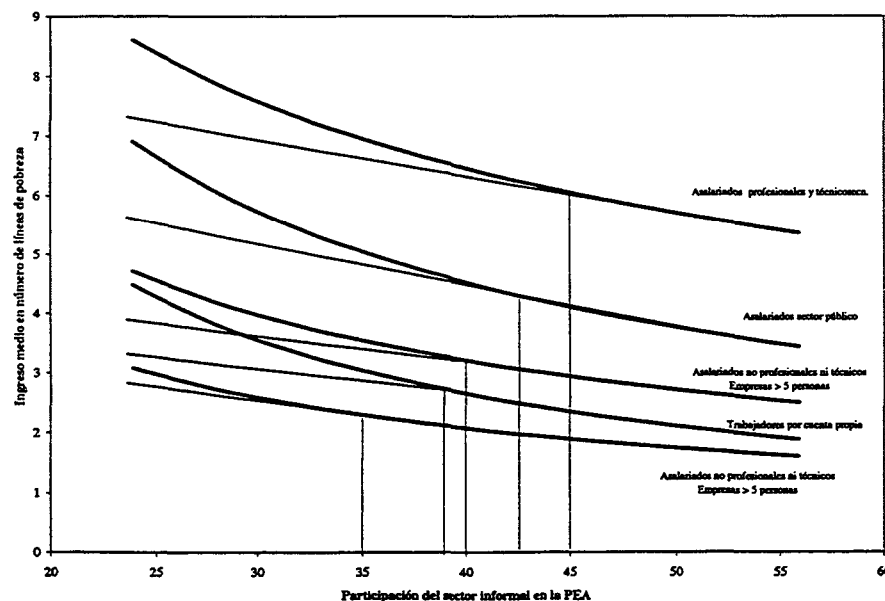
Entre 1990 y 1997 las diferencias salariales entre trabajadores más y menos calificados se incrementaron en mayor medida en el sector informal que en el formal. Probablemente, esto se relaciona con el cambio tecnológico, que habría exhibido un sesgo favorable a la demanda de empleo de mayor

calificación en el sector formal, induciendo una excesiva oferta relativa de trabajo no calificado, absorbida con menores remuneraciones por el sector informal, y con el desplazamiento de trabajadores calificados hacia actividades informales o en pequeña escala, a causa de la racionalización de procesos productivos y administrativos en las grandes empresas y las reestructuraciones del sector público.

El nivel de las remuneraciones medias en términos de líneas de pobreza para diferentes categorías ocupacionales es sensible al grado de informalidad urbana. Se observan varios fenómenos muy marcados (véase el gráfico III.9). Primero, independientemente del grado de informalidad, se presentan diferencias entre las remuneraciones de las distintas categorías de ocupación; segundo, los ingresos medios aumentan para todas las categorías ocupacionales a medida que se reduce la informalidad; tercero, cuando disminuye la informalidad mejoran primero las remuneraciones de las categorías más calificadas, especialmente en el sector formal, por lo que la formalización laboral pareciera pasar por un deterioro de la distribución del ingreso.

Finalmente, el desempleo continuó incidiendo negativamente en las posibilidades distributivas. En efecto, las tasas de desempleo han sido mucho más elevadas entre los grupos de menores ingresos, en comparación con los estratos más pudientes. Entre los hogares más pobres, las tasas de desempleo han duplicado y, en ciertos casos, triplicado la tasa promedio, lo que acusa una aguda inequidad. En estas condiciones, los beneficios del crecimiento, bajo la forma de más altos niveles de empleo y salario, se concentran en los estratos socioeconómicos más acomodados (CEPAL, 1999d).

Gráfico III.9  
AMÉRICA LATINA: INGRESO MEDIO EN NÚMERO DE LÍNEAS DE POBREZA Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR INFORMAL EN LA PEA SEGÚN CATEGORÍAS OCUPACIONALES <sup>a</sup>



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, abril de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99 II.G.4 (cuadros 4 y 6).

<sup>a</sup> Regresiones de datos combinados (*pooled*) de 17 países, con 1 a 5 datos entre los años 1981 y 1997 (un total de 38 observaciones) para las variables ingreso medio (en número de líneas de pobreza) de cada categoría ocupacional y la participación del sector informal en la PEA. El sector informal comprende a los asalariados privados no profesionales ni técnicos en establecimientos de hasta 5 personas y a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados no profesionales ni técnicos.



#### 4. Equidad de género

El balance de lo ocurrido en la década de 1990 con las mujeres de América Latina y el Caribe muestra avances, contradicciones y ambigüedades. Por una parte, los cambios estructurales que acompañaron los procesos de modernización en la mayor parte de los países posibilitaron que las mujeres ingresaran con decisión al mercado laboral y accedieran de manera más generalizada a los distintos niveles de educación, así como a los servicios de salud y planificación familiar. En ello también influyeron la crisis económica de la década de 1980, que obligó a las mujeres a buscar trabajo remunerado para contribuir al presupuesto familiar; el movimiento social de las mujeres y los organismos internacionales, que crearon opinión en favor de la igualdad de género e incorporaron al debate público temas que eran considerados de interés y dominio privado, como la violencia doméstica; y la creación de mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, así como las actividades realizadas desde estas instituciones, como la incorporación en la agenda pública de la preocupación por la equidad de género.

Sin embargo, estos avances en cuanto al acceso de las mujeres a los distintos ámbitos de la vida social han hecho más visibles las brechas entre su situación y la de los varones. Además, se han mantenido importantes desigualdades respecto de la participación de hombres y mujeres en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles, y también de la articulación equilibrada de la vida familiar con las actividades en el ámbito público y de las posibilidades y opciones de desarrollar las propias capacidades y la autonomía necesarias para ampliar el ejercicio de su ciudadanía.

En la última década se han consolidado los progresos en la **situación educativa** de las mujeres, tanto por la mejoría general del nivel educacional como por el aumento de la matrícula femenina en relación con la de los varones. Las diferencias entre los logros educacionales durante el ciclo primario en favor de las niñas se han traducido en una prolongación de la permanencia de las mujeres en el sistema escolar, que están alcanzando a los niveles medio y superior, y ha influido positivamente en su creciente incorporación al mercado laboral. Sin embargo, a fines de los años noventa subsistían importantes rezagos en el nivel de la formación general de las mujeres mayores (CEPAL, 1999d).

Los logros en cuanto al acceso a la educación no han ido acompañados de la superación de importantes problemas de calidad de la educación, lo que repercute en la equidad y la formación de valores que conduzcan a una sociedad menos discriminatoria. Subsisten en la cultura académica la sobrevaloración de lo masculino y el silenciamiento y subvaloración de lo femenino, que se expresan en contenidos estereotipados de la enseñanza, en la falta de atención que reciben las alumnas en las aulas, en su escasa orientación hacia la ciencia y la tecnología y en oportunidades vocacionales truncadas. Si bien se han desplegado esfuerzos para corregir esta situación en el marco de las políticas educacionales y las reformas del sector, tales como la elaboración de nuevos planes de estudio, de libros de texto sin estereotipos y de programas de capacitación para que los educadores promuevan la comprensión de la equidad de género, aún es mucho lo que se precisa hacer al respecto.

La educación de las mujeres ha tenido consecuencias positivas para la sociedad en su conjunto, especialmente por el mejoramiento del clima educacional de los hogares, así como para la salud y la mortalidad infantil, y ha mejorado la calidad de los recursos humanos para el desarrollo. Sin embargo, no ha tenido los mismos efectos sobre la discriminación de género en los espacios económico, social, cultural y político.

Durante la década, la evolución de la participación de las mujeres de la región en el **mercado laboral** y las desigualdades salariales determinadas por el género muestran que este ha sido un período en el cual las tendencias responden a procesos comunes y las variaciones a factores de excepción. La

participación laboral femenina se ha incrementado, especialmente en el caso de las mujeres entre 25 y 45 años de edad y casadas, así como en todos los estratos de ingreso, tanto en áreas urbanas como rurales. Esto se observa en todos los países, con excepción de El Salvador y República Dominicana, donde este indicador empezó a disminuir después de haber superado el 50% de la población femenina a inicios de la década (CEPAL, 1999d). Ahora bien, el incremento en la tasa de participación laboral de las mujeres de hogares de altos ingresos es superior en todos los casos al de las mujeres de hogares pobres. Es particularmente interesante observar que, al contrario de lo ocurrido entre la población activa masculina, existe una estrecha relación entre el grado de instrucción de las mujeres y su tasa de participación laboral. Ésta llega a superar el 70% entre las mujeres con 13 años y más de escolaridad en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Panamá.

Simultáneamente con este ingreso masivo de las mujeres a la fuerza de trabajo, se observa un proceso de terciarización de la población femenina activa y de precarización de sus empleos, una segmentación laboral vertical y horizontal según sexo, un nivel de remuneraciones notablemente inferior al de los hombres y una participación mayoritaria de las mujeres en el sector informal (Arriagada, 1997). Esto es particularmente preocupante en el contexto regional de escasa generación de empleo formal y consecuente deterioro de la calidad de las ocupaciones que ha caracterizado el mercado laboral de los años noventa, con el agravante de la disparidad creciente entre las remuneraciones de los trabajadores según niveles de calificación (CEPAL, 1997).

Al examinar las condiciones de trabajo de las mujeres en relación con las de los varones se observa una mayor vulnerabilidad, plano en el que se destaca una brecha de género importante en las remuneraciones por trabajo equivalente en todos los niveles de educación, especialmente en los más altos (CEPAL, 1999d). Asimismo, la discriminación que afecta a los ingresos de las trabajadoras se perpetúa en el monto de sus jubilaciones. Sin embargo, y con la única excepción de Panamá, esta brecha ha tenido una tendencia favorable en términos de equidad, tanto para el conjunto de los contingentes como entre quienes tienen niveles educativos profesionales (véase el cuadro III.9).

En el ámbito de la **salud**, resalta como principal avance en la región el creciente reconocimiento de la importancia de la salud integral y la mayor preocupación por las condiciones de salud de las mujeres en su lugar de trabajo.<sup>54</sup> Sin embargo, los factores relacionados con el embarazo y el parto continúan figurando entre las primeras causas de muerte de las mujeres en edad reproductiva, lo que constituye una evidencia indiscutible de inequidad, si se considera que dichas muertes son esencialmente prevenibles y que se cuenta con el conocimiento científico y las tecnologías sencillas para impedirlos.<sup>55</sup> Además, mientras en algunos países el acceso a la planificación familiar presenta diferencias leves entre los estratos sociales (aunque siempre desfavorables a los grupos más pobres), en otros las disparidades son abismales. Por ejemplo, la proporción de mujeres integrantes de uniones con bajo nivel educacional que no logra satisfacer sus requerimientos de planificación familiar supera entre 4 y 10 veces (dependiendo del país) la proporción de mujeres con educación superior en tal condición (CEPAL-CELADE, 1998).

---

<sup>54</sup> Existe insuficiente información para evaluar de manera completa los avances en materia de salud integral de las mujeres. El tema más estudiado ha sido el de la reproducción y las posibilidades de las mujeres de controlar su propia fertilidad, probablemente debido al fuerte crecimiento demográfico en la región, mientras que el avance es menor en áreas como nutrición, salud mental, salud ocupacional y violencia sexual e intradoméstica.

<sup>55</sup> Alrededor de 1990, la tasa de mortalidad materna era de menos de 90 muertes por 100 000 nacidos vivos en Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela; entre 115 y 150 muertes en Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Jamaica y Nicaragua; y de más de 220 muertes en Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú (CEPAL, 1999d).

La desigualdad en cuanto a acceso y calidad de los beneficios en el sector de la salud entre hombres y mujeres, sobre todo para aquellas en edad reproductiva, las de la tercera edad y las que no trabajan remuneradamente o se encuentran insertas en el sector informal, se expresa también en los problemas de cobertura de la **seguridad social**. Gran parte de las mujeres dedicadas al trabajo doméstico como actividad principal tienen acceso limitado al sistema previsional de salud, y los esquemas de seguridad social tienden a reforzar la distribución desigual de los costos de la crianza de los hijos entre hombres y mujeres y de los beneficios entre quienes trabajan en los sectores formal e informal.

Con la incorporación de la mujer al mundo del trabajo y las nuevas pautas culturales de igualdad de oportunidades que se están enunciando en el discurso social y en las políticas públicas, en la década de 1990 se ha perfilado una flexibilización de la segregación de los roles según género, aunque en forma incipiente. La rígida división sexual del trabajo y la consecuente asignación del trabajo doméstico en forma casi exclusiva a las mujeres, sumadas a la casi inexistente red de servicios de apoyo para los quehaceres domésticos, inclusive el cuidado de niños y enfermos, siguen figurando entre los mayores obstáculos para el ejercicio amplio y equitativo de la ciudadanía de las mujeres. A esto se agregan la falta de valoración social del trabajo doméstico, que mantiene las tareas de reproducción fuera de los ámbitos considerados “importantes”, y la extensa jornada de trabajo de las mujeres que participan en el mercado laboral y asumen las responsabilidades domésticas.<sup>56</sup>

En el ámbito jurídico se observa un importante avance hacia la institucionalización en la adaptación de las legislaciones nacionales a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer —instrumento ratificado por todos los países de la región—, lo que ha llevado paulatinamente a la supresión de expresiones discriminatorias, a la incorporación del principio de no discriminación y a la promulgación de leyes que protegen y garantizan los derechos de las mujeres, como las relativas a la violencia doméstica y al acoso sexual (Binstock, 1998). Sin embargo, persisten importantes dificultades en la aplicación de estas normas, lo cual remite al sistema jurídico como un todo, ya que se visualiza una brecha importante entre la igualdad legal y la igualdad de hecho.

Por otra parte, ampliar la participación de las mujeres en los procesos de **adopción de decisiones en el espacio público** en América Latina y el Caribe ha sido una tarea ardua, y continuó siéndolo en los años noventa, cuando se registró un avance sostenido, aunque aún muy limitado. Esto se verifica particularmente en el Parlamento y en los cargos de nivel intermedio en instituciones del poder ejecutivo.

En efecto, de los tres poderes del Estado, el **legislativo** es el ámbito en que los progresos de la participación femenina han sido más notorios en todos los países de la región. No obstante, siguen existiendo marcadas diferencias entre los logros alcanzados, que van desde 2.5% de representación femenina en la Cámara de Diputados de la República del Paraguay (1998) hasta 27.6% en Cuba y Argentina, país este último que aprobó una Ley de Cupos Femeninos (1991). A nivel del poder **ejecutivo** central, en la década de 1990 se observó en la región un incremento sustancial del número de mujeres. Por su parte, el **poder judicial** se ha mantenido prácticamente infranqueable para las mujeres, que están

---

<sup>56</sup> Es necesario resolver los problemas teóricos y metodológicos que obstaculizan la integración del trabajo no remunerado en el cálculo del producto nacional. La exclusión del trabajo no remunerado del Sistema de Cuentas Nacionales afecta negativamente la percepción de la productividad de las mujeres, aun cuando en casi todos los países trabajan en realidad más horas que los hombres (PNUD, 1995). En este sentido, cuantificar la contribución económica del trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar representaría un avance para enfrentar la desvinculación entre los ámbitos público (productivo) y privado (reproductivo) en la organización social, considerando el valor incorporado en el cuidado de la familia y del hogar.

completamente ausentes de las cortes supremas de justicia en 8 de los 20 países para los cuales se tiene información; cuando hay mujeres en estos ámbitos, su participación es claramente minoritaria.

Esta escasa participación activa de las mujeres en los procesos de decisión de las políticas de desarrollo está asociada a las dificultades que enfrentan para que sus problemas y necesidades se expresen en la elaboración de políticas públicas y se asignen recursos del Estado a políticas dirigidas a mejorar su actual situación, así como también en el ejercicio amplio de su ciudadanía.

Respecto de la **institucionalidad de las políticas en favor de la equidad de género**, en 1976 se crearon las primeras oficinas gubernamentales para la ejecución de políticas y programas para el adelanto de la mujer, cuya implementación prosiguió paulatinamente en los años ochenta. En la actualidad, todos los países de la región han integrado en la estructura estatal un organismo a cargo de las políticas y programas para las mujeres. Mientras a comienzos de la década de 1990 la gran mayoría de estas oficinas se ubicaba en niveles medios y bajos de la jerarquía del Estado y contaba con una capacidad ejecutiva muy limitada, a mediados de la década recibieron un fuerte impulso, coincidente con la adopción del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (CEPAL, 1995) y la Plataforma de Acción emanada de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), lo que se expresó en que 16 de estos 33 organismos se consolidaran en los niveles medio y alto del aparato estatal, la obtención de mayores recursos y el fortalecimiento de su mandato legal y su capacidad de operación y coordinación.

El desarrollo y reforzamiento de estas instituciones implicó avances en términos de diseño y formulación de políticas y programas de acuerdo con un enfoque integrado del desarrollo y la transversalidad de la perspectiva de género. En consecuencia, el interés en elaborar instrumentos de planificación y seguimiento de las políticas gubernamentales condujo a la creación de una variedad de mecanismos sectoriales, territoriales y de coordinación que han ido configurando una red que integra los programas y políticas para las mujeres a distintos niveles.<sup>57</sup>

Sin embargo, existen importantes riesgos para las oficinas de la mujer, tales como la discontinuidad de los equipos técnicos, la escasez de recursos para sus tareas y la fragilidad institucional en el interior del aparato estatal. Al mismo tiempo, se han encontrado dificultades para la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, y la relación con las organizaciones de la sociedad civil no ha sido siempre fructífera. Además, la adopción y ejecución exitosa de políticas de género enfrenta retos como la resistencia ideológica al cambio, la complejidad conceptual, metodológica y de los actores sociales y políticos involucrados, los conflictos de intereses y los problemas institucionales derivados de la propia gestión pública.

---

<sup>57</sup> Estos mecanismos han tenido un importante papel en la elaboración de diagnósticos sobre la situación de las mujeres, en el mejoramiento de las estadísticas desagregadas por sexo, en el desarrollo de campañas de sensibilización y de programas de capacitación, y en la operacionalización de programas y proyectos dirigidos a grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

## 5. El gasto público y las reformas en los sectores sociales

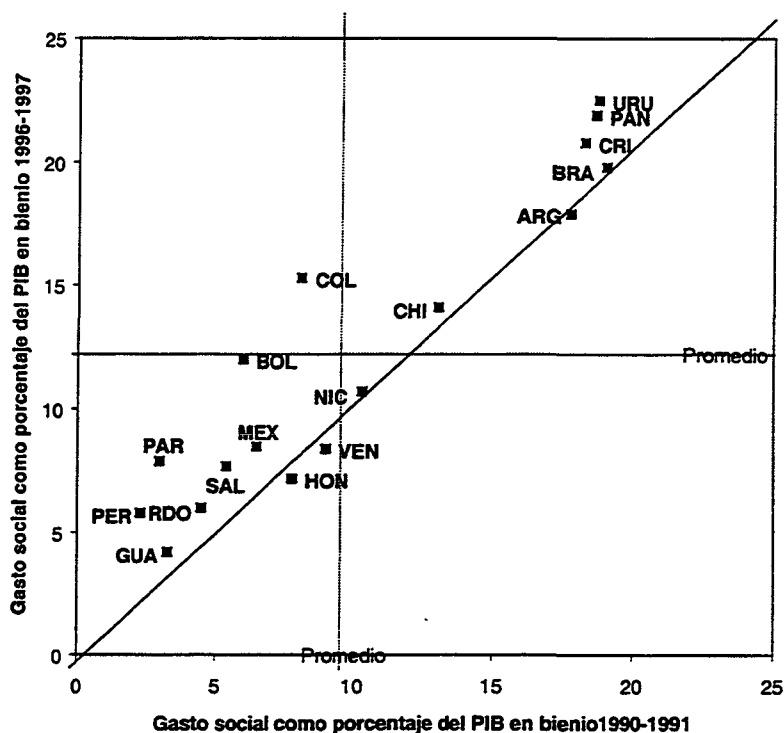
### a) Gasto público social: recuperación y reasignación

El leve crecimiento del ingreso y la mayor prioridad asignada a la satisfacción de las necesidades sociales permitieron que el gasto público social (GPS) aumentara en casi todos los países. Sin embargo, el efecto de este progreso sobre las desigualdades es de lenta maduración.

Para el conjunto de América Latina se estima que el gasto público social se elevó del 10.1% al 12.4% del PIB. El aumento fue más significativo en aquellos países que tenían niveles más reducidos de gasto social per cápita al inicio de la década. Se destacan: Colombia, que lo incrementó en 7.2 puntos porcentuales del producto, Bolivia en 6 puntos, Paraguay en 4.9 puntos, Uruguay en 3.8 puntos, Perú en 3.5 puntos y Panamá en 3.3 puntos. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay presentaron en el bienio 1996-1997 un nivel de GPS en relación con el PIB que se ubica entre el 15% y 23%, valores muy cercanos y, en algunos casos, superiores a los de varios países desarrollados.

La comparación de los niveles regionales de gasto per cápita entre el comienzo y el fin del decenio indica que se han recuperado los niveles de GPS de antes de la crisis de la deuda. Su promedio aumentó a 457 dólares, cifra bastante superior a los 331 registrados en el bienio 1990-1991 (dólares de 1997), lo que equivale a una tasa anual de crecimiento de 5.5% (véase el gráfico III.10). Sin embargo, en los años 1996 y 1997 ese ritmo se desaceleró fuertemente, hasta alcanzar una tasa promedio anual de 3.3%, la mitad de la del período 1990-1995, que fue de 6.4%.

Gráfico III.10  
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL  
1990-1991/1996-1997

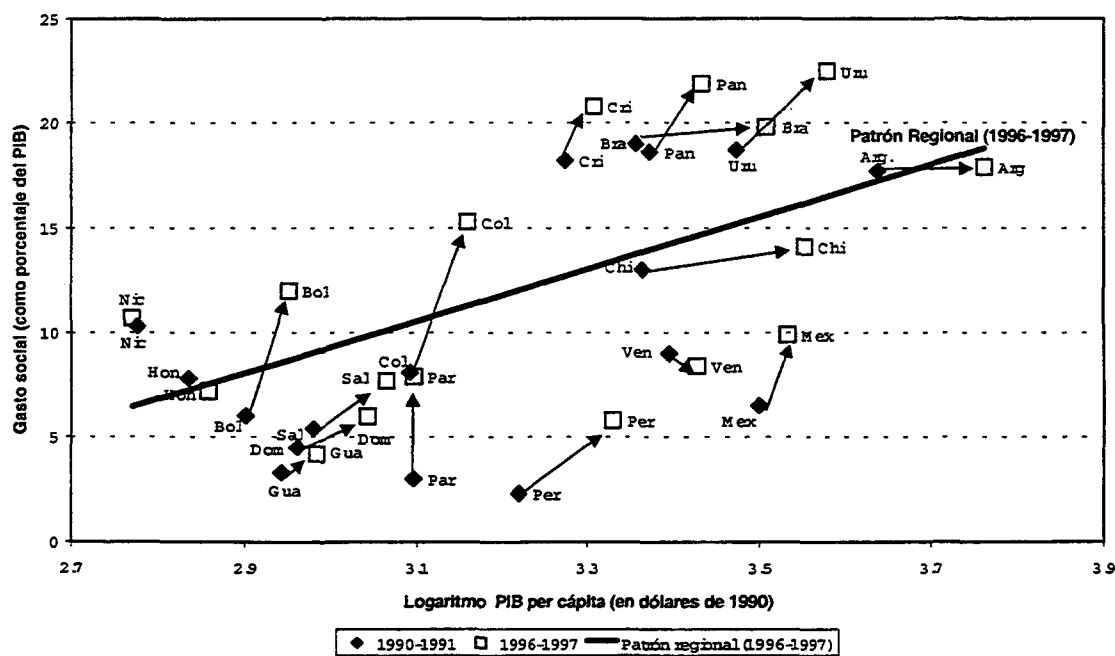


Fuente: CEPAL, a partir de información contenida en la base de datos sobre gasto social.

En términos per cápita, se destacan por su crecimiento relativo Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú, que duplicaron con creces el gasto social por habitante entre 1990-1991 y 1996-1997. Chile, El Salvador y República Dominicana lo incrementaron entre 60% y 70%, mientras que Uruguay lo hizo en cerca de 50%. Los restantes seis países que elevaron el nivel de gasto social por habitante (Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá), registraron cambios entre 15% y 40%. Honduras y Nicaragua prácticamente mantuvieron el mismo nivel durante el período y Venezuela lo redujo en 6%. Los aumentos de gasto social por habitante a lo largo de la década de 1990 estuvieron asociados, en distintos países, al mayor crecimiento económico (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), al incremento del gasto público (Costa Rica, Paraguay y República Dominicana), al aumento de la prioridad asignada al gasto social dentro del gasto público (Bolivia, Guatemala, México y Perú), o a efectos combinados de los anteriores (Colombia, El Salvador y Panamá) (CEPAL, 1999d).

El ritmo de aumento del gasto social en los países en que éste tenía un menor nivel relativo fue, en promedio, de 10.7% anual, tasa que duplica la correspondiente a los países con mayor GPS por habitante. Sin embargo, las diferencias de los niveles de ingreso entre países son tan grandes que aún persisten importantes disparidades (véase el gráfico III.11).

Gráfico III.11  
COMPARACIÓN ENTRE PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA Y GASTO SOCIAL



Visto como un todo, el gasto público social tiene las características de un "bien superior", debido al peso relativo creciente que tiene la seguridad social a medida que aumenta el ingreso por habitante. El gasto en capital humano (educación y salud), como proporción del producto, más que estar asociado al ingreso por habitante, refleja la prioridad que le otorgan los países. Resalta, en particular, la alta prioridad que le asignan Costa Rica y Panamá (13.1% y 12.3% del PIB, respectivamente). Existe, en cualquier caso, una amplia diferencia entre el gasto de los distintos países y el patrón medio regional. Dado su nivel de ingresos, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Uruguay se sitúan en niveles

proporcionales de gasto social alto, expresado con relación al PIB por habitante. Por el contrario, hay un grupo importante de países cuyo gasto social por habitante resulta inferior —y, en algunos casos, significativamente inferior— al patrón regional.

El aumento del GPS mostró claras reorientaciones en relación con su composición (véase el cuadro III.10). Así, 44% del incremento se destinó a educación (25%) y salud (19%), áreas de gasto con efectos más progresivos, y 41% a seguridad social, cuya repercusión sobre la equidad es más ambigua. El énfasis en los sectores de la salud y la educación fue más marcado en los países con nivel relativo de gasto medio y bajo, ya que en ambos casos un 61% del aumento del gasto se concentró en esas áreas. Sin embargo, en los países con menor ingreso por habitante, el incremento de los gastos en capital humano fue relativamente más importante, en tanto que, en promedio, los aumentos de los gastos en seguridad social fueron más elevados en los países con mayor ingreso per cápita, aunque con grandes diferencias entre ellos.

Cuadro III.10  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE GASTO SOCIAL Y PIB, POR SECTORES

	Gasto social / PIB		Gasto social / PIB Educación		Gasto social / PIB Salud		Gasto social / PIB Seguridad social		Gasto social / PIB Vivienda y asistencia social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	17.7	17.9	3.3	3.8	4	4.1	8.3	8	2.1	1.9
Bolivia	6	12	3.1	5.9	1.2	1.4	1	2.7	0.7	2
Brasil	19	19.8	3.7	3.4	3.6	2.9	8.1	10.1	3.5	3.4
Chile	13	14.1	2.6	3.3	2.1	2.5	7	6.7	1.4	1.7
Colombia	8.1	15.3	3.1	4.4	1.2	3.7	3	5.4	0.8	1.8
Costa Rica	18.2	20.8	4.7	5.8	7.1	7.3	4.4	5.5	2	2.2
El Salvador	5.4	7.7	2.1	2.6	1.8	2.8	1.4	2	0.2	0.2
Guatemala	3.3	4.2	1.6	1.7	0.9	0.9	0.7	0.7	0.1	0.9
Honduras	7.8	7.2								
México <sup>a</sup>	6.5	8.5	2.6	3.7			3.1	3.6	0.8	1.2
Nicaragua	10.3	10.7	4.9	4.3	4.2	4.4			1.2	1.9
Panamá	18.6	21.9	4.7	5.5	6.1	6.8	5.8	6.6	2	3.1
Paraguay	3	7.9	1.2	3.9	0.3	1.2	1.1	2.6	0.4	0.2
Perú	2.3	5.8								
República Dominicana	4.5	6	1.2	2.3	1	1.4	0.4	0.7	2	1.7
Uruguay	18.7	22.5	2.7	3	3.2	3.7	12.4	15.3	0.3	0.5
Venezuela	9	8.4	3.4	3.1	1.5	1.1	2.4	2.9	1.6	1.2
Promedio simple	10.1	12.4	3.0	3.8	2.7	3.2	4.2	5.2	1.3	1.6

Fuente: CEPAL, a partir de información contenida en la base de datos sobre gasto social.

<sup>a</sup> La cifra de seguridad social incluye salud. La cifra de vivienda y asistencia social incluye los programas laboral, abasto, asistencia social, desarrollo regional y urbano.

Vale destacar el aumento del gasto en educación, que entre 1990-1991 y 1996-1997 aumentó de 3% a 3.8% del PIB, y en valores absolutos se elevó casi un 40%. La notable expansión del gasto público en este sector se orientó, en gran parte, al esfuerzo realizado por varios gobiernos para reducir la brecha entre las remuneraciones de los maestros y las de otros trabajadores calificados del sector público; la

remuneración de los docentes creció a un ritmo anual de entre 3% y 9%, según el país, durante el período 1990-1997, lo que representa entre 70% y 80% del incremento del gasto en educación.<sup>58</sup>

En su conjunto, las asignaciones más progresivas durante la década, cuyos beneficios se concentraron proporcionalmente más en los hogares de más bajos ingresos, fueron las destinadas a educación primaria y secundaria, y a salud y nutrición. En relación con décadas anteriores, la principal diferencia ha sido el alto grado de progresividad que registra actualmente el gasto en educación secundaria, lo que demuestra, por lo demás, la alta progresividad marginal de todo tipo de gasto a medida que se amplía la cobertura de los servicios correspondientes. Por su parte, los gastos menos progresivos han sido los realizados en seguridad social y en educación universitaria, que reflejan la todavía limitada cobertura de estos servicios en la región.

#### **b) Las orientaciones de las reformas**

Los sistemas de protección y desarrollo sociales de los países de la región experimentaron una gran oleada de transformaciones durante los años noventa. Las exigencias surgidas del deterioro institucional y social vivido durante la década anterior, la penetración de nuevas orientaciones sobre la gestión pública y la necesidad de avanzar con mayor ímpetu e impacto en materia social llevaron a replantear aspectos esenciales de la gestión y la organización orientadas a los objetivos sociales del desarrollo.

Un número importante de países realizó procesos de reforma de sus sistemas de desarrollo, protección, seguridad y asistencia sociales, principalmente en los ámbitos de las pensiones y la salud, así como en los de educación, vivienda y asistencia social. En general, las reformas pretendieron transformar estos sistemas con el fin de superar problemas de falta de eficiencia e impacto de la gestión y el gasto públicos. Aspectos como las insuficiencias de cobertura, la segmentación inequitativa en subsistemas,<sup>59</sup> la inflexibilidad de las asignaciones, la burocratización de la gestión y de las decisiones fueron vistos como barreras que hacían muy difícil y costoso expandir los programas.

El eje fundamental de las reformas fue buscar una mayor eficiencia y efectividad en la gestión y el gasto público social, que creció durante la década, así como solucionar problemas de acceso y cobertura social de una parte importante de la población. Con este propósito, la mayor parte de las reformas introdujo esquemas de participación privada en la provisión y el financiamiento de los servicios sociales, en algunos casos asociados a la aplicación del criterio de equivalencia entre el pago de contribuciones y los beneficios recibidos. Estos mecanismos, favorables a la eficiencia económica y a la transparencia financiera, especialmente cuando se conciben a nivel individual, no son enteramente compatibles con avances en materia de solidaridad (CEPAL, 2000, cap. 3). En forma congruente, se impulsó la mayor autonomía de los usuarios o beneficiarios, mediante el instrumento de los subsidios a la demanda, en la mayor parte de los casos asociados a la implantación de instrumentos analíticos y

---

<sup>58</sup> Los incrementos fueron notables en Paraguay, Bolivia, Chile y Brasil, países en los que el salario por hora aumentó entre 1990 y 1997 a ritmos anuales de 9.5%, 7.8%, 7.8% y 4.0%, respectivamente. En Uruguay, Costa Rica y Ecuador los incrementos reales fueron menores: 2.8%, 1.7% y 0.4% por año, respectivamente.

<sup>59</sup> Una de las mayores dificultades para lograr mayores grados de solidaridad ha sido la cobertura parcial y segmentada de los sistemas tradicionales y la proliferación de esquemas especiales que benefician a determinados grupos de la población. La mayor parte de los esquemas preferenciales (régimen de jubilaciones y protección de la salud financiados con fondos públicos generales, financiación de vivienda, servicios educativos especiales) tienen un costo fiscal elevado y muy superior al promedio de los servicios que se brindan al conjunto de la población.



operativos para la selección de beneficiarios, que permitieran priorizar el acceso de los más pobres a los servicios.

En el mismo contexto de la búsqueda de mayor eficiencia y transparencia en la acción y los beneficios públicos, se amplió la descentralización administrativa y fiscal de la gestión pública, proceso que debía hacer posible reducir filtraciones en el gasto público, lograr mayor control social y aproximar a los beneficiarios a los centros de decisión. Igualmente, se transformó la organización institucional, mediante la separación de funciones y responsabilidades, como el financiamiento, la provisión de servicios y la regulación de los sistemas.

Además, en algunas reformas se contempló la reestructuración de los montos y sistemas de financiación de los servicios sociales, por la vía de incorporar cuotas dentro del gasto público, así como recursos locales, fuentes específicas e incrementos de las contribuciones, todo esto en el marco de un proceso simultáneo de racionalización y aumento del gasto.

En algunos casos, las reformas incluyeron entre sus componentes la participación social, mediante la creación de instancias de negociación, concertación y control, así como de mecanismos de búsqueda colectiva de consensos, tanto con el fin de lograr un mayor compromiso ciudadano con los programas establecidos, como con el propósito mismo de construir una cultura ciudadana moderna y con vocación democrática, mediante el diálogo público y el procesamiento informado de demandas generales y particulares.

### **c) Aspectos importantes de las reformas sectoriales**

A pesar de la orientación común de las reformas, los modelos y los nuevos esquemas que se adoptan en los países están lejos de ser homogéneos.

Las reformas de los **sistemas de educación** han combinado aspectos financieros, organizativos, de gestión, calidad e integración con las esferas pública y social. Un primer aspecto ha sido el replanteamiento del papel del Estado, con el propósito de potenciar sus funciones en materia de orientación estratégica, regulación general y evaluación de los resultados del sistema; para ello se ha impulsado la creación de nuevos mecanismos de participación para que agentes privados brinden la educación obligatoria a estudiantes pobres, marco en el que la oferta educativa pública se complementa con subsidios individuales a la demanda o a establecimientos privados que atiendan a la población pobre seleccionada. Además, se ha avanzado en el proceso de descentralizar la administración del sistema hacia los gobiernos locales y los establecimientos educativos, en algunos casos con una activa participación de la comunidad. Los sistemas de selección de beneficiarios y los programas de apoyo complementario (como los de complementación alimentaria y suministro de materiales pedagógicos y útiles a los escolares) han favorecido la inserción y permanencia de la población más pobre en el sistema educacional, potenciando la solidaridad del gasto público en el sector.

Con el fin de incrementar los logros educativos, los esfuerzos y las reformas se han orientado al desarrollo de mecanismos de evaluación, el rediseño curricular, el suministro de materiales educativos, la ampliación de las jornadas escolares, la capacitación de los docentes, la introducción de la informática y el mejoramiento de la infraestructura. En este contexto, algunas reformas han buscado revalorizar económica y culturalmente la profesión docente, mediante la transformación de los regímenes de salarios y méritos del magisterio.

Tanto en su concepción como en su instrumentación, las reformas no han logrado avances suficientes en la integración del sector educacional, sus actividades y sus fines, con otros aspectos fundamentales de la vida económica, social y cultural. En este sentido, la articulación entre la educación básica y los sistemas de formación profesional y de investigación, y la de éstos con el aparato productivo y empresarial, sigue siendo un reto insoslayable. Así, continúa pendiente en la región la tarea de desarrollar un sistema de educación superior y profesional de mayor cobertura, diversidad e impacto económico, estrechamente vinculado al sistema de investigación e innovación científica y tecnológica, y con capacidad para generar los nuevos conocimientos que exige la competitividad.

En los sistemas de **salud**, en general, las reformas han permitido ampliar la afiliación a los regímenes contributivos al establecer la cobertura familiar e integrar múltiples esquemas de protección, particularmente dispersos en el caso de los trabajadores del sector público. Por otra parte, han modificado las reglas respecto de los beneficios, mediante la incorporación de mecanismos de seguros de riesgo que vinculan las cotizaciones a indicadores de riesgo individuales o grupales. Las reformas han mantenido las contribuciones obligatorias en función de los ingresos de los afiliados. Las diferencias fundamentales entre las diversas reformas nacionales se pueden tipificar según tres modelos (CEPAL, 2000, cap. 6), que contemplan distintas combinaciones de seguros públicos solidarios y seguros privados y, por consiguiente, difieren en sus estructuras de financiamiento, acceso y beneficios.

Un primer modelo se caracteriza por introducir la modalidad de seguros de riesgo privados con equivalencia a nivel individual, la competencia en el aseguramiento y la segmentación de la estructura (la reforma efectuada en Chile en 1981). En este caso, el régimen contributivo privado no contempla la solidaridad intrasistema —subsídios cruzados—, la que sólo existe entre quienes se acogen al seguro que ofrece el sector público, o como resultado de las asignaciones de presupuesto público (extrasistema). El segundo modelo se caracteriza por la equivalencia a nivel colectivo, el seguro universal, la competencia entre administradores del seguro único que los afiliados eligen y la integración progresiva de estructuras segmentadas (la reforma aprobada en Colombia en 1993). El fondo nacional único y la prima per cápita <sup>60</sup> permiten estructurar la solidaridad. Para los grupos pobres e informales se establece un sistema de seguro único, subsidiado con recursos públicos y transferencias de los afiliados al sistema contributivo. El tercer modelo, ilustrado por la reforma realizada en Costa Rica en 1996, presenta equivalencia a nivel colectivo y seguro universal, con un fondo y una administración únicos, sin modificaciones de la estructura de financiamiento (cotizaciones tripartitas obligatorias). En este caso se ha promovido la constitución de cuasimercados al separar internamente las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios; la prestación privada de servicios opera en pocos casos.

Ocho países de la región han implementado reformas de los **sistemas de pensiones**. En forma generalizada se han establecido regímenes de capitalización individual (CPI), con cuentas de ahorro individuales que permiten vincular directamente las contribuciones a los beneficios. Los ahorros alimentan fondos de pensiones, cuya gestión está a cargo de administradores privados. Este régimen hace que los beneficios (rentas pensionales) se determinen en función de los montos ahorrados y de los rendimientos financieros obtenidos durante los periodos de cotización. Con el objetivo de lograr mayores equilibrios financieros, las reformas han aumentado las exigencias respecto de montos, periodos de cotizaciones y edad mínima para el retiro. Sin embargo, la transición y la estructura de los sistemas en su conjunto no son homogéneos y pueden agruparse según tres modelos diferentes. En todos los casos, el

---

<sup>60</sup> La Unidad de Pago por Capitación (UPC) es la prima o monto que perciben los administradores, y varía según edad, sexo y lugar de residencia del afiliado con el fin de compensar las diferencias entre riesgos individuales; este monto es independiente del valor pagado por cada cotizante, proporción fija del salario que pagan empresarios (<sup>2</sup>/<sub>3</sub>) y trabajadores (<sup>1</sup>/<sub>3</sub>).

Estado administra los componentes públicos, financia los complementos a quienes no alcanzan a completar el capital necesario para una pensión mínima, y las pensiones asistenciales en casos de indigencia; también se encarga de la regulación y supervisión del sistema privado.

El primer modelo (sustitutivo) elimina el antiguo programa público de pensiones, que es completamente reemplazado por un nuevo régimen de CPI; ésta es la modalidad característica de la reforma pionera introducida en Chile (1981), que ha sido adaptada por Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998). El segundo modelo (paralelo o dual) no suprime el programa público, pero ahora éste no es exclusivo: tiene como alternativa un régimen de CPI, y los cotizantes pueden elegir entre ambos; este modelo ha sido adoptado en Perú (1993) y Colombia (1993). El tercer modelo (mixto) se caracteriza por mantener un programa público uniformado y perfeccionado, que garantiza una pensión básica y universal, combinado con un nuevo régimen de CPI, que provee una pensión complementaria; con este enfoque se realizaron las reformas en Argentina (1994) y Uruguay (1996).

En el área de la **vivienda social**, las reformas se orientaron a transformar la función pública tradicional, según la cual el Estado se responsabilizaba directamente de la financiación, construcción y autoregulación de viviendas para los sectores pobres. En este caso se crearon mecanismos de reforma urbana y de subsidio a la demanda, así como algunos incentivos necesarios para que los mecanismos de mercado pudieran operar en este segmento, mientras tendieron a desaparecer los subsidios al crédito. A pesar del incremento de los recursos con este destino, en proporción similar a la del gasto social total, así como al hecho de que en algunos países la producción anual de viviendas superó el crecimiento de la demanda, el déficit habitacional no se redujo en la región durante la década. Sin embargo, el mayor impacto ha sido producto del mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios públicos, particularmente de agua potable.

En el ámbito de las **redes de protección social**, cuya finalidad es la protección de los pobres en periodos o situaciones de crisis, la década se caracterizó por la transformación de los fondos de inversión y emergencia social en estructuras más permanentes, aunque su falta de especificidad los ha vuelto vulnerables a los ajustes presupuestarios. Es importante resaltar el relativo desarrollo que han tenido las dependencias públicas encargadas de la prevención y atención de desastres, lo que ha mejorado su capacidad de reacción y atención.

#### **d) Lecciones para continuar las reformas**

Si bien la mayoría de las reformas son relativamente recientes y sus procesos de maduración tienden a ser lentos, es posible extraer lecciones relevantes, al tiempo que se reconoce que aún queda mucho camino por recorrer.

Las reformas realizadas son promisorias en lo que respecta a la búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios sociales, dado el fomento de una mejor gestión de los recursos en los ámbitos tanto público como privado, la mayor vinculación entre asignación de recursos y criterios de desempeño y la creación de mecanismos de cuasimercados en las estructuras del sector público.

En todos los sectores sociales se ha reconocido la necesidad de expandir las coberturas, que en algunos sectores y en la mayoría de los países son aún insuficientes, con el fin de transitar hacia sistemas universales, que permitan amparar a los hogares pobres y a quienes obtienen sus ingresos del trabajo informal. En este marco, ha sido crucial el establecimiento de mecanismos alternativos para que el acceso y la continuidad de los servicios y protecciones no dependan de la vinculación a un empleo asalariado, ni se suspendan en casos de ausencia temporal de ingresos.

Aunque los requerimientos fiscales varían según las estructuras de financiación, los grados de solidaridad, los niveles de ingreso y el perfil de riesgos y carencias, las reformas difícilmente disminuyen las presiones sobre el gasto público en términos absolutos. Ello se debe a que las necesidades de protección son todavía crecientes en cantidad y calidad; a que una profunda separación entre estructuras públicas y privadas limita la solidaridad económica de los sectores con mayores niveles de ingreso; y a que han aumentado los costos asociados a las exigencias de mayor calidad y complejidad de los servicios sociales.

Por otra parte, es indudable que los requerimientos de mayor cobertura y calidad, así como el reconocimiento del conjunto de los derechos sociales, de particular importancia en los países más pobres, demandan un incremento adicional de recursos. Por ello resulta indispensable mejorar la gestión para lograr mayores ganancias de eficiencia. Así, por ejemplo, imponen exigencias económicas adicionales el aumento de la demanda de seguridad social en salud y pensiones, producto de las transiciones demográfica y epidemiológica, o las necesidades de expansión de la educación superior.

Las políticas de subsidios y selección de beneficiarios han avanzado en sus propósitos de garantizar la progresividad y la equidad en el acceso a los servicios sociales, así como de generar mayor confianza y credibilidad, aunque hay que reconocer que no siempre han sido razonablemente adecuadas a las escalas de los programas y a las exigencias de suficiente oferta e información y de mayores niveles de transparencia.

Dada la estructura de los mercados de trabajo y los niveles de ingreso per cápita de la región, la necesidad de mantener y fortalecer los mecanismos de solidaridad en el financiamiento de las protecciones sociales ha sido un desafío central. Las ganancias de eficiencia no siempre se han logrado sin perjuicio de los niveles de solidaridad. Para evitar ese efecto habría que reforzar la definición explícita de las fuentes de financiamiento, en particular las combinaciones de impuestos generales y específicos.

La protección de la población en épocas de crisis ha exigido que los países cuenten con mecanismos, planes y recursos que puedan ponerse oportunamente en operación ante circunstancias imprevistas. En este campo es evidentemente preciso desarrollar instrumentos de previsión, acción y ahorro que favorezcan la capacidad de respuesta ante estas coyunturas.

Además, deben profundizarse aspectos regulatorios que impidan que la participación privada redunde en la exclusión de las protecciones de la población de menores ingresos, empleada en el sector informal o con mayores niveles de riesgo. El diseño de la combinación público-privada debe definir el papel de cada uno en el financiamiento, provisión y regulación; la experiencia señala que una mala combinación público-privada tiene efectos negativos sobre la equidad y la eficiencia. Así, por ejemplo, uno de los resultados puede ser la selección de riesgos o “descreme del mercado”, que repercute negativamente sobre la equidad, sin reducir la demanda efectiva de recursos que enfrenta el sector público.

En general, todas las reformas han dejado en claro la necesidad de profundizar en la formulación y gestión de la regulación y la supervisión, particularmente en lo que respecta a prácticas de competencia y acceso, niveles y grados de protección, aseguramiento de la calidad, información pública y resolución de conflictos, un campo de desarrollo aún incipiente en el que se requieren enormes avances en favor del fortalecimiento de la capacidad real e institucional.

En materia de vivienda social, la experiencia indica que la política vigente debe complementarse con diversas medidas: diseño de incentivos para el desarrollo de una industria privada y competitiva de

viviendas de interés social, sujeta a adecuados estándares de calidad (área, distribución, materiales de construcción y condiciones de urbanización); decisiones públicas que permitan reducir la plusvalía de los suelos urbanos y la especulación con ellos, principal factor de encarecimiento de la vivienda en las ciudades, y asegurar la disponibilidad de la infraestructura y los servicios mínimos; la integración de mecanismos financieros que combinen adecuada y oportunamente los subsidios públicos, los ahorros familiares y el crédito hipotecario; y el estímulo a los procesos de autoconstrucción y mejoramiento progresivo de las viviendas, dada la importancia de los déficit cualitativos y las mayores posibilidades financieras de los beneficiarios para acceder a esas modalidades; incluso se podría contemplar el subsidio total del valor de la vivienda en el caso de los hogares en extrema pobreza.

Dadas la envergadura y diversidad de las lecciones y los retos que deja la década, las reformas requieren amplios y renovados consensos nacionales, que incluyan a la mayor parte de los actores económicos, políticos y sociales, y que permitan generar acuerdos básicos en torno de la agenda social. Estos consensos no han sido fáciles, pero se han ido construyendo lenta e irregularmente en los países de la región en los últimos años.<sup>61</sup> El compromiso de los ciudadanos con una nueva estrategia de desarrollo social acrecienta la posibilidad de su participación activa en la solución de los problemas y en el logro de los objetivos, lo que los llevaría a valorar los servicios sociales como el resultado del esfuerzo propio.

---

<sup>61</sup> El contenido y el ritmo de las reformas dependen de los perfiles sociales, políticos y económicos de cada país. Esto no sólo se refiere a niveles de carencia y problemas de calidad, que varían enormemente entre los países de la región, sino también a capacidad, infraestructura física acumulada, compromiso de los distintos actores y, valores y prioridad otorgados a los distintos componentes y acciones, así como a las estructuras institucionales que rigen los diversos sistemas de protección social.



## Capítulo IV

### DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL CARIBE EN LOS AÑOS NOVENTA

Las importantes reformas económicas y sociales iniciadas en el Caribe en los años ochenta prosiguieron en la década de 1990. Entre otras, se realizaron reformas comerciales tendientes a dar una mayor apertura a la economía, a aprovechar las oportunidades existentes y a responder a los desafíos planteados por la creciente liberalización de la economía mundial. Además, en los años noventa se intensificaron las actividades destinadas a la creación de un área económica y un mercado únicos de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que ahora abarca también a Suriname y Haití, y cuyas relaciones comerciales y económicas se extendieron a República Dominicana y otros países del hemisferio occidental, sobre todo Venezuela y Colombia. Asimismo, se realizaron reformas macroeconómicas, con el objeto de dar estabilidad a algunas economías y corregir los desequilibrios externos e internos que comenzaron a producirse a fines de los años sesenta y comienzos de los ochenta.

En el período examinado se observó una reanudación del crecimiento económico en Trinidad y Tabago y Guyana, que habían sufrido una contracción económica en el decenio anterior. En otros países el crecimiento económico continuó en forma ininterrumpida, aunque a un ritmo inferior, como ocurrió con los que integran la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), que mostraron una alta tasa de expansión en los años ochenta. Sin embargo, estos avances siguieron siendo frágiles, debido a la estructura de la economía y su falta de diversificación; además, pueden anularse repentinamente debido a cataclismos naturales o a un descenso de las entradas en divisas por concepto de exportaciones de sus principales productos básicos, como ocurre con el banano en la OECS. A pesar del progreso logrado en algunos países, entre otros Trinidad y Tabago, aún no se logra el objetivo largamente deseado de diversificación económica.

En los años noventa se siguió otorgando primordial atención a temas relacionados con la equidad social, especialmente al incremento del empleo, la ampliación del acceso a la salud y la educación, y la mitigación de la pobreza, sobre todo en los países caribeños afectados por un lento crecimiento o inestabilidad política en ese período. También se desplegaron esfuerzos para mejorar la equidad de género en la subregión, concretamente mediante la aplicación de políticas y programas destinados a mejorar la condición social y económica de las mujeres. La migración y el crecimiento de la población siguieron modificando las características demográficas del Caribe, y la adopción en 1994 del Programa de Acción de los pequeños Estados insulares en desarrollo centró la atención de los gobiernos de la subregión y de todo el mundo en la necesidad de proteger el frágil medio ambiente de estos Estados, en el contexto de políticas adecuadas de desarrollo sostenible. A pesar de los adelantos logrados en ciertos países, la subregión del Caribe sigue necesitando asistencia de la comunidad internacional para la ejecución de programas y proyectos de aplicación del Programa de Acción.

En el presente capítulo se analiza el desempeño social y económico de los países del Caribe en los años noventa y se destacan algunos de los cambios registrados en ese período.

## 1. Comercio e inversión extranjera directa

### a) Políticas y preferencias comerciales

Los países del Caribe son objeto de trato preferencial en numerosos acuerdos, incluidos la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el programa de cooperación comercial industrial y en materia de inversiones entre Canadá y la Comunidad del Caribe (CARIBCAN) y la Convención de Lomé. En virtud de la primera, la mayoría de los productos básicos de los países caribeños y centroamericanos tienen acceso libre de impuestos al mercado de los Estados Unidos; las únicas excepciones son las prendas de vestir, el calzado y el petróleo. A los países del Caribe también se les aplican disposiciones aduaneras especiales de los Estados Unidos, en el caso de productos fabricados en la subregión con componentes estadounidenses. De acuerdo a las disposiciones de Lomé IV, la Unión Europea también da acceso libre de impuestos a su mercado a todos los productos provenientes de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, incluidos los de la CARICOM; en este acuerdo también se otorga un trato especial al banano, el ron y el azúcar. Asimismo, los Estados Unidos aplican cuotas de importación de azúcar exenta de impuestos a algunos países del Caribe, entre otros Barbados, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago. En virtud del CARIBCAN, Canadá otorga acceso libre de impuestos a todas las exportaciones del Caribe, con la excepción de textiles, prendas de vestir, calzado, algunos artículos de cuero, aceites lubricantes y metanol.

Estos acuerdos han ido perdiendo vigencia en los últimos años, sobre todo como consecuencia de la Ronda Uruguay, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el fallo del panel de la Organización Mundial del Comercio contra el régimen aplicado por la Unión Europea al banano.

Las preferencias otorgadas a las exportaciones de azúcar y banano han tenido efectos positivos para las economías del Caribe, puesto que han hecho posible el mantenimiento del nivel de empleo o su incremento, y una expansión del ingreso y las utilidades en general, a pesar de producir estos artículos básicos a un alto costo. El apoyo, que ha permitido sobrevivir a las respectivas industrias, no parece haber elevado su eficiencia ni su productividad, y se ha traducido en cambio en una mayor dependencia de los subsidios proporcionados por los regímenes de trato comercial preferencial.

Las preferencias otorgadas en virtud de los códigos aduaneros 806 y 807 de los Estados Unidos han sido un importante estímulo para la creación de numerosas zonas de procesamiento de exportaciones en el Caribe, sobre todo en Jamaica, junto con estimular el desarrollo de algunas industrias manufactureras en la subregión. Pese a esto, y debido a que el éxito de estas zonas ha respondido fundamentalmente a las preferencias especiales y a la creciente liberalización del comercio, es posible que su exitoso desempeño sea insostenible a largo plazo. De hecho, ya hay indicios de que el acceso al mercado estadounidense en condiciones privilegiadas otorgado a México en el marco del TLC ha limitado las ventajas de que gozaban las exportaciones caribeñas tanto en virtud de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe como de los códigos aduaneros.

En la década de 1990, las políticas comerciales del Caribe se vieron muy influenciadas por la aplicación del programa de creación de un área económica y un mercado únicos de la CARICOM, así como por las medidas adoptadas para establecer vínculos entre la Comunidad del Caribe y otras agrupaciones de la subregión y de América Latina. Otra característica destacada de las políticas aplicadas por los países caribeños en el período examinado fueron los preparativos de las negociaciones encaminadas a la adopción de un acuerdo sustitutivo de la Convención de Lomé IV, en conjunto con otros países de África, el Caribe y el Pacífico, y el inicio de este proceso. Aparentemente, la posición



subregional en las negociaciones se inclinaría por la prolongación de las preferencias después del año 2005.

En la década de 1980, el arancel externo común de la CARICOM, reforzado por numerosas barreras no arancelarias, ejerció una función marcadamente protectora. Los aranceles se caracterizaban por una gran dispersión, puesto que se aplicaban 16 tipos arancelarios que fluctuaban de 0% a 70%, aunque la mayoría (alrededor del 96%) ascendían como máximo al 45%. Además de los aranceles, las importaciones que ingresaban a los países miembros de la CARICOM estaban sujetas a variadas normas, entre otras la aplicación de derechos de timbre, recargos aduaneros y gravámenes al consumo, en la mayoría de los casos superiores a los aplicados a los productos nacionales.

En los años noventa, el régimen comercial de la CARICOM fue sometido a numerosas revisiones: la estructura arancelaria se simplificó notablemente y se redujeron los tipos arancelarios, del mencionado rango de 0% a 70% a un rango de 0% a 45% en 1991. En 1993 se realizó una revisión muy importante, a consecuencia de la cual se adoptaron cuatro partidas, que se preveía reducir progresivamente en un plazo de cinco años. Esta reforma representó una transición hacia una mayor apertura de las economías caribeñas. Una vez que entre plenamente en vigor, el arancel externo común de la CARICOM fluctuará entre el 0% y el 20%, con la excepción de los productos agrícolas, a los que se seguirá aplicando un arancel del 40%. Debido a los contratiempos surgidos en la instrumentación de las etapas acordadas de las reformas arancelarias y en la cuarta y última etapa, prevista para 1998, todavía no han entrado en vigor en todos los países.

Posteriormente, a partir de 1997, la CARICOM redactó una serie de protocolos de enmienda del Tratado de Chaguaramas, que dio origen a la Comunidad. La aplicación de algunos de ellos hará posible una apertura mucho mayor de los países al comercio y las inversiones de otros miembros de la Comunidad. El Protocolo II, en cuya aplicación se ha avanzado más, permitirá a los ciudadanos de los países miembros de la CARICOM establecer empresas, prestar servicios y movilizar capital sin restricciones dentro de la subregión. La mayor integración de los mercados de factores, que probablemente traerá aparejada la aplicación de este protocolo, facilitará una mejor asignación de recursos en el Caribe y reforzará la capacidad de los países para absorber shocks externos y responder a éstos con mayor eficacia. Otros protocolos de importantes consecuencias para el comercio y las inversiones en la subregión son el protocolo III sobre política industrial, el protocolo V sobre política agrícola, el protocolo IV sobre política comercial, el protocolo VII sobre solución de controversias y el protocolo IX sobre normas de competencia. Todos ellos pueden ser un gran aporte a la política comercial de la Comunidad e influir positivamente en sus políticas externas.

Además de los esfuerzos realizados con miras a crear una economía y un mercado únicos, la CARICOM ha venido aplicando políticas destinadas a profundizar la integración de los países que la integran a toda la subregión del Caribe y a América Latina. En 1993, Suriname se convirtió en miembro de pleno derecho de la Comunidad del Caribe y en 1997 Haití fue aceptado provisionalmente como miembro, aunque en la práctica recibe trato de miembro regular de la Comunidad. Como parte de los constantes esfuerzos de la CARICOM por integrar las economías de sus miembros a toda la región del Caribe, también ha suscrito acuerdos de libre comercio con Venezuela y Colombia y, en años recientes, con la República Dominicana, con la cual todavía se están negociando los detalles del acuerdo pertinente. Todos los países de la CARICOM, con la excepción de las Bahamas, son miembros de la Organización Mundial del Comercio y todos, con la excepción de Cuba, están participando en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, con el propósito de lograr una mayor integración en la economía mundial cada vez más liberalizada.

En su calidad de integrantes del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, los países caribeños están participando en las negociaciones en curso con la Unión Europea para la adopción de un nuevo convenio de Lomé (Lomé IV). En vista de su limitada capacidad en materia financiera y de recursos humanos, estos países caribeños establecieron un mecanismo regional de negociación, con el objeto de coordinar y articular su posición en todas estas negociaciones internacionales. Los países miembros de la CARICOM también son miembros de la Asociación de Estados del Caribe y algunos de ellos han demostrado interés en el sistema arancelario preferencial, en virtud del cual se otorgará un trato especial a los bienes provenientes de los países participantes.

#### **b) Desempeño comercial**

La relativa estabilidad económica de la subregión en los años noventa, junto con la recuperación del crecimiento en las economías de mayor tamaño y la circulación más libre de bienes en el área de la CARICOM han contribuido a un incremento de las exportaciones. Efectivamente, las exportaciones de la Comunidad aumentaron cerca de un 14% en la década de 1990, ascendiendo a 4 658 millones de dólares de los EE.UU. en 1996, cifra equivalente a casi el doble de la registrada en los años ochenta, lo que constituye un reflejo del patrón general de mayor crecimiento y elevación del ingreso en el Caribe en el último decenio.

El destino de las exportaciones de la CARICOM mostró escasas variaciones en los años noventa en comparación con el decenio anterior, con la excepción del notable incremento de la proporción de ventas externas a otros países miembros de la Comunidad. Entre 1990 y 1996 éstas aumentaron del 9.5% al 18.5% del total de las exportaciones, lo que refleja el mayor crecimiento y la acentuación de la liberalización comercial en la Comunidad. La proporción de exportaciones a otros países de la CARICOM superó levemente las ventas externas a los países de la Unión Europea en 1996, y ambas representaron cerca de la mitad de las destinadas a los Estados Unidos, país que sigue siendo el principal importador de productos caribeños.

En los años noventa, las exportaciones de la CARICOM siguieron caracterizándose por el predominio del petróleo, la bauxita y los productos agrícolas, entre otros el banano, el azúcar y el cacao. Las entradas procedentes del azúcar y la bauxita sufrieron una reducción en la década de 1990, que responde a los bajos precios de muchos productos y al daño provocado por sucesivos desastres naturales, en el caso del azúcar. Las ganancias aportadas por este producto disminuyeron de 4 443 millones de dólares en 1996 a 1 170.8 en 1995. Algo similar ocurrió con las ganancias percibidas por Jamaica y Guyana por la venta de bauxita, que disminuyeron de un promedio de 227.2 millones en 1980 a un promedio de 146.2 millones en el último decenio. En cambio, el promedio de ingresos de los países caribeños por concepto de ventas de banano aumentó considerablemente en la década de 1990, de 84.7 millones en los años ochenta a 156.9 en el período comprendido entre 1990 y 1997.<sup>62</sup>

Los productos manufacturados representaron una proporción relativamente baja de las exportaciones de los países caribeños a fines de los años ochenta y en los noventa, aunque fueron aumentando durante ese período. Los principales productos de exportación fueron los artículos domésticos y electrónicos ensamblados en la subregión, hierro y acero, prendas de vestir, alimentos procesados y productos derivados del petróleo. En cambio, las exportaciones del sector manufacturero se

---

<sup>62</sup> CEPAL, sobre la base de datos provenientes de los países.

Cuadro IV.1  
**VALOR Y DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LA CARICOM POR PRINCIPALES DESTINOS  
 Y DE LAS IMPORTACIONES POR PRINCIPALES FUENTES**

Principales fuente	1990 <sup>a</sup>				1996 <sup>b</sup>				1990 <sup>a</sup>		1996 <sup>c</sup>	
	Exportaciones nacionales	Reexportaciones	Total exportaciones		Exportaciones nacionales	Reexportaciones	Total exportaciones		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
			Valor	Porcentaje			Valor	Porcentaje				
Total de la CARICOM	3861.4	226.2	4087.6	100.0	4395.9	262.1	4657.9	100.0	5065.2	6796.1	100.0	
Comunidad del Caribe y mercado común	473.3	29.4	502.7	9.5	817.9	42.0	859.9	18.5	466.1	634.6	9.3	
- Mercado Común del Caribe	469.1	29.1	498.2	8.9	810.9	40.7	851.7	18.3	465.8	633.3	9.3	
- Bahamas	4.3	0.3	4.5	0.6	6.9	1.3	8.2	0.2	0.4	1.3	0.0	
Otros países del Caribe	311.3	6.0	317.3	8.4	368.7	10.7	379.4	8.1	176.7	174.0	2.6	
Canadá	168.1	6.7	174.7	1.8	232.6	5.7	238.3	5.1	273.0	228.9	3.4	
Estados Unidos	1619.2	42.5	1661.6	48.7	1678.2	117.2	1795.4	38.5	2087.4	3017.8	44.4	
Asociación Latinoamericana de Integración	90.7	25.7	116.4	1.9	208.5	23.7	232.2	5.0	569.2	845.4	12.4	
Mercado Común Centroamericano	16.9	1.5	18.4	1.5	20.9	2.1	22.9	0.5	34.6	54.6	0.8	
Unión Europea	799.6	41.3	840.9	16.5	820.1	19.0	839.1	18.0	783.5	955.7	14.1	
- Reino Unido	502.8	33.2	535.9	7.2	438.9	13.1	451.9	9.7	434.2	392.4	5.8	
- Otros	296.9	8.2	305.0	9.3	381.3	5.9	387.2	8.3	349.2	563.4	8.3	
Asociación Europea de Libre Comercio	154.0	0.2	154.3	2.4	91.7	0.3	92.0	2.0	87.3	54.4	0.8	
Algunos países asiáticos <sup>d</sup>	40.9	7.1	48.1	0.4	42.6	1.0	43.7	0.9	389.5	559.5	8.2	
- Japón	32.5	3.6	36.0	0.4	38.2	0.4	38.6	0.8	231.7	329.4	4.8	
- Otros		8.5	12.0	0.00	4.5	0.6	5.1	0.1	157.8	230.1	3.4	
Resto del mundo	187.4	65.8	253.2	8.9	114.8	40.30	155.07	3.3	198.0	271.3	4.0	

Fuente: Secretaría de la CARICOM.

<sup>a</sup> Con excepción de Antigua y Barbuda, sobre el cual no se dispone de datos.

<sup>b</sup> Con excepción de Antigua y Barbuda, Guyana y Suriname, sobre los cuales no se dispone de datos.

<sup>c</sup> Con excepción de Antigua y Barbuda, Granada, Montserrat, San Vicente y las Granadinas y Suriname, sobre los que no se dispone de datos. En el período 1980-1990 no se incluyen datos sobre reexportaciones de Montserrat, por no estar disponibles.

<sup>d</sup> Algunos países asiáticos: Corea del Sur, China, Hong Kong, India, Japón, Singapur, provincia china de Taiwán y Tailandia.

orientaron fundamentalmente al mercado regional protegido o al mercado de los Estados Unidos, en el que recibían trato preferencial en el caso de productos provenientes de plantas de montaje de material elaborado en otros países. La producción de este sector, sobre todo la fabricación de textiles y prendas de vestir, ha ido perdiendo importancia en algunos países, entre otros Jamaica, desde la adopción del TLC, que ha menoscabado en cierta medida las condiciones de acceso de este país al mercado estadounidense. En los últimos años y a raíz de la aplicación de reformas económicas y de la tendencia a la mayor liberalización de los mercados, el sector manufacturero también ha empezado a orientarse a los mercados internacionales, sobre todo a los del resto de la subregión y América Latina, pero las exportaciones a éstos siguen siendo reducidas.

Las exportaciones de servicios, especialmente de servicios turísticos, se han convertido en una importante fuente de divisas para el Caribe. El turismo ha aportado una elevada proporción de las entradas en divisas de Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, Jamaica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, en todos los cuales, con la excepción de Jamaica, los ingresos percibidos por este concepto superaron con creces las de exportaciones de bienes en 1996. Los sectores de la construcción, la agricultura y el sector manufacturero se han visto muy beneficiados por la expansión del turismo en estas islas. La construcción de hoteles y departamentos y el empleo de alimentos de la zona y productos manufacturados en los mismos países (muebles, jabón y otros) en estos lugares han influido positivamente en la actividad económica de los países; las artesanías también se han visto beneficiadas por el incremento del turismo. Los vínculos entre este sector y los demás sectores de la economía siguen siendo limitados en general, pero varían de un país a otro y son más estrechos en Barbados y Jamaica que en los países más pequeños de la OECO.<sup>63</sup>

A fines de los años noventa, las exportaciones caribeñas seguían caracterizándose por su excesiva concentración y por su vulnerabilidad a las fluctuaciones de precios y las variaciones de las políticas comerciales en los principales países de destino. Las exportaciones de Trinidad y Tabago siguieron concentradas en el petróleo y los productos petroquímicos, y algo similar ocurría con el azúcar y el banano de los países miembros de la OECO y Belice. Los principales rubros de exportación de Guyana siguieron siendo el arroz, el azúcar y la bauxita, en tanto que Barbados siguió siendo muy dependiente de los servicios turísticos. Fuera de la bauxita, las exportaciones de Jamaica siguen centradas en el turismo, la industria del vestuario y las actividades de ensamblaje.

Las importaciones de la CARICOM aumentaron un 34.2% en la década de 1990, y en 1996 ascendían a 6 796 millones de dólares, cifra que refleja un aumento cercano a 2.5 veces el de las exportaciones. Las importaciones de productos provenientes de otros países de la CARICOM aumentaron levemente como proporción del total, llegando a representar un 9.5% de éste en 1996, porcentaje que se compara con un 8.8% en 1980. El origen de las importaciones de la CARICOM presenta un patrón similar al de las exportaciones. En efecto, el 44.4% de los productos importados por la CARICOM en 1996 provenía de los Estados Unidos y el 14.1% de la Unión Europea. Otra característica destacada de las importaciones de los países miembros de la Comunidad es la creciente importancia de los productos asiáticos, que representaban el 6% en 1980 y ascendieron al 7.7% en 1990 y al 8.2% en 1996.

Por otra parte, la corriente de inversión extranjera directa (IED) ha influido cada vez más en el desarrollo económico de muchos países caribeños y ha incrementado los reducidos ahorros internos. La inversión extranjera directa en la subregión aumentó de 689 millones de dólares en 1990 a 2 084 millones en 1997, cifra que representa un incremento del 202% en el período examinado. La gran mayoría de estas

---

<sup>63</sup> En Charles y Marshall (1999) se presenta un detallado análisis de los vínculos entre turismo y agricultura en el Caribe.

inversiones (48% en 1997) se realizaron en Trinidad y Tabago (1 000 millones de dólares), sobre todo en la industria petrolera y específicamente en actividades de exploración, producción y plantas de refinación, y empresas petroquímicas (Charles y Marshall, 1999).

La inversión extranjera directa neta también ejerció una influencia importante, aunque menor, en los países de la OECO, que atrajeron cerca del 8% del total recibido por los países caribeños. En 1997 la IED neta en la subregión aumentó en un 55.8%, a pesar de la crisis financiera que comenzó en el sudeste asiático para luego extenderse a otros países en desarrollo. Una serie de factores, entre otros la liberalización comercial y financiera, la privatización y desregulación, la adopción de medidas de liberalización de las inversiones y la concesión de incentivos fiscales, y la existencia de abundantes recursos naturales han contribuido al marcado incremento de la inversión extranjera directa destinada al Caribe.

## **2. Reformas y desempeño macroeconómicos**

### **a) Reformas**

En respuesta a los desequilibrios macroeconómicos y al deterioro de las condiciones económicas y sociales en el Caribe, en los años ochenta y noventa muchos países de la subregión iniciaron una serie de reformas de amplio alcance de las políticas macroeconómicas. Estas reformas se tradujeron en la adopción de medidas fiscales, monetarias y comerciales.

Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago<sup>64</sup> se vieron obligados a realizar programas de ajuste estructural a consecuencia de las políticas de expansión del sector público aplicadas en las décadas de 1970 y 1980, que produjeron un creciente déficit fiscal y de la balanza de pagos, como también un incremento de la deuda externa. La economía de estos tres países fue objeto de amplias intervenciones del gobierno, que incluyeron el establecimiento de numerosas empresas públicas, y el empleo de controles de precios y del crédito. La adopción de tipos de cambio fijos fue seguida de una sobrevaloración provocada por un agudo déficit fiscal y de la balanza de pagos. Estos países protegieron la paridad de sus monedas en relación con el dólar de los Estados Unidos, mediante la imposición de controles cambiarios y otras medidas de restricción del comercio, entre otras la exigencia de cesión de las ganancias en divisas por concepto de exportaciones, lo que dio origen a marcadas distorsiones en la economía y alentó la fuga de capitales, las importaciones y la sustitución de importaciones a expensas de las exportaciones.

Estas políticas acentuaron los desequilibrios macroeconómicos de estos países y condujeron a la aplicación de reformas estructurales, destinadas en general a dar un mayor reconocimiento a la función de los precios en el libre mercado. Las políticas cambiarias fueron un componente integral de los programas de reforma realizados, y se reflejaron en una liberalización cambiaria y la progresiva eliminación de los controles. Después de una serie de devaluaciones, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago dejaron de defender el tipo de cambio sobrevalorado, lo que tenía un alto costo, y dejaron que la moneda se depreciara, para lo cual adoptaron tipos de cambio flotantes pero regulados. El tipo de cambio sufrió numerosas presiones a lo largo de los años noventa y las autoridades monetarias recurrieron a la contracción del crédito y a operaciones en el mercado abierto para evitar devaluaciones.

---

<sup>64</sup> El primer programa de ajuste estructural de Jamaica suscrito con el Fondo Monetario Internacional data de 1977 y el primero de Trinidad y Tabago se inició en 1988.

Los tres países mencionados, junto con Barbados cuya economía sufrió una fuerte contracción a comienzos de la década, también realizaron reformas fiscales con el fin de reducir gastos e incrementar los ingresos. En un comienzo, para la consecución del primer objetivo se recurrió fundamentalmente a la disminución de las inversiones de capital, pero en una etapa posterior se optó por la congelación de los sueldos de los funcionarios públicos, y recortes de personal en los servicios públicos y de transferencias a las empresas públicas, incluidas las proveedoras de servicios. Como parte de estas reformas también se tomaron medidas de modificación del sistema tributario, que consistían esencialmente en intentos de ampliar la base de tributación mediante la aplicación de impuestos al consumo y medidas destinadas a elevar la eficiencia del proceso de recaudación.

Los gastos públicos por concepto de sueldos y salarios también disminuyeron en estos países a raíz de las reformas fiscales realizadas en el marco de programas de ajuste estructural. En Jamaica y Trinidad y Tabago bajaron de un 40% y un 41% del total de gastos corrientes en 1983, respectivamente, a 35.6% y 38.9% en 1997. Los gastos correspondientes a sueldos y salarios también disminuyeron en Barbados, del 42.5% en 1983 al 40.8% en 1997, sobre todo gracias a acuerdos periódicos sobre precios y salarios suscritos entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos. En cambio, los gastos sociales de estos países en áreas tales como la salud y la educación se mantuvieron en un nivel alto en términos generales; en promedio, representaron el 50% de los gastos corrientes en Barbados a lo largo de los años noventa. Expresados como porcentaje del PIB, aumentaron de un 13% en la década de 1980 al 15% en la siguiente. Por el contrario, el gasto social de Trinidad y Tabago ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años, en comparación con el decenio de 1980.<sup>65</sup>

La principal característica de la reforma del sistema tributario fue la eliminación del impuesto a las ventas y otros impuestos específicos, y su sustitución por un impuesto al valor agregado (IVA). Este impuesto, de un 15%, entró en vigor en 1990 en Trinidad y Tabago y en 1997 en Barbados. En Jamaica se adoptó un impuesto al consumo general del 10% en 1991, que sustituyó a los ocho impuestos indirectos vigentes hasta entonces. Esta preferencia general por los impuestos indirectos en los países de mayor tamaño del Caribe ha supuesto una mayor dependencia de este tipo de tributación.

En Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago se ejecutaron programas de privatización de empresas estatales. Las reformas económicas también supusieron la adopción de medidas más estrictas de política monetaria, específicamente la reducción del crédito público y la supresión del control de las tasas de interés, además de la eliminación gradual de los subsidios a dichas tasas. Las reformas se tradujeron asimismo en la adopción de políticas destinadas a facilitar las inversiones extranjeras directas en los países, especialmente en la concesión de incentivos fiscales. En el ámbito comercial, las reformas se reflejaron en una modificación de los aranceles y la suspensión de las restricciones cuantitativas. También se adoptaron medidas de fomento de las exportaciones, que incluyeron la eliminación de las licencias de exportación, la simplificación de los trámites para exportar y la adopción de un sistema de concesión de rebajas a los exportadores.

Estas políticas parecen haber dado resultados relativamente satisfactorios en Guyana y Trinidad y Tabago, a juzgar por los indicadores macroeconómicos de estos países, entre otros tasas de crecimiento adecuadas aunque moderadas, una baja inflación, un déficit presupuestario reducido y la disminución de las tasas de desempleo, que aún siguen siendo más bien altas. Guyana todavía sufre los efectos limitantes

---

<sup>65</sup> El gasto en salud representó en promedio el 4.1% del PIB en Barbados, el 2.6% en Trinidad y Tabago y el 3% en Jamaica en el período comprendido entre 1990 y 1995. El gasto de Barbados en educación ascendió en promedio al 7.2% del PIB, mientras en Jamaica y Trinidad y Tabago representó el 8.2% y el 4.5% del PIB, respectivamente. Véase CEPAL/CDCC (1999).

de la pesada carga de la deuda externa, que dificulta notablemente el manejo de la economía y pone en peligro los adelantos logrados en materia de estabilidad macroeconómica. Los programas de ajuste estructural aplicados por Jamaica no han dado resultados tan positivos, puesto que el país aún no ha conseguido una estabilidad macroeconómica sostenida, y sigue luchando contra una inflación y un déficit fiscal relativamente elevados.

Los países que integran la Organización de Estados del Caribe Oriental han logrado evitar en gran medida los desequilibrios macroeconómicos que afectaron a los demás países de la región en los años ochenta, fundamentalmente gracias a la aplicación de políticas relativamente prudentes a lo largo de la década y a las condiciones favorables existentes para sus productos primarios básicos de exportación, sobre todo el banano y el azúcar, al mercado europeo protegido. En la década de 1980 estos países registraron tasas de crecimiento que figuraban entre las más altas del mundo y que en promedio superaban el 5%, pero este ritmo se redujo un tanto en los años noventa. Los países de la OECO también han logrado mantener un tipo de cambio fijo, lo que obedece esencialmente a la relativa solidez fiscal y de la balanza de pagos, y a la decisión de su banco central común, el Banco Central del Caribe Oriental, de establecer un mecanismo de caja de conversión para el manejo monetario. El Banco mantiene una relación estrecha entre el circulante y las reservas en divisas, y aplica estrictamente las disposiciones sobre limitación del financiamiento del déficit fiscal.

El sistema tributario de los países de la OECO sigue dependiendo en gran medida de los impuestos indirectos, sobre todo de los aplicados al comercio internacional, que en la mayoría de los países representaron más del 50% de las entradas. En algunos de sus países miembros, entre otros Antigua y Barbuda y Saint Kitts y Nevis, no existe un impuesto sobre la renta personal. En vista de la tendencia a la mayor liberalización del comercio, en la década de 1990 los países de la OECO iniciaron un programa de reformas tributarias con el fin de reducir su dependencia de los impuestos sobre el comercio internacional. A diferencia de Jamaica y Trinidad y Tabago, los gastos destinados a sueldos y salarios aumentaron en forma marcada en los años noventa, del 28.7% en 1983 al 52.9% en 1997. Al igual que otros países caribeños, en términos generales los miembros de la OECO destinaron una alta proporción de sus entradas a gastos sociales, sobre todo en salud y educación. Por ejemplo, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Dominica asignaron el 9.9%, el 6.9% y el 5.5% del PIB, respectivamente, al sector de educación.

#### **b) Desempeño macroeconómico en los años noventa**

En la década de 1990, el desempeño económico de los países caribeños fue bastante heterogéneo. Mientras las Antillas Neerlandesas y Montserrat, entre otros, presentaban una tasa promedio de crecimiento negativa, la de los países de la OECO y Belice se redujo levemente en comparación con el decenio anterior. Las economías de Guyana y Trinidad y Tabago y, en menor medida, Suriname, que habían sufrido una contracción en los años ochenta, registraron una recuperación. El crecimiento de Jamaica siguió siendo muy lento y, de hecho, en los últimos años el país ha experimentado una recesión. El déficit fiscal, la tasa de inflación y la carga de la deuda externa fueron moderados en general en la subregión, con la excepción de Guyana, Jamaica y Suriname.

Guyana sufrió una grave contracción económica en los años ochenta debido a la baja del precio de la bauxita y el aumento del precio del petróleo, como también a las numerosas distorsiones que presentaba la economía. El crecimiento del país se reanudó en la década de 1990; de hecho, en el período 1990-1996, la economía creció a un promedio del 5%, la tasa promedio más alta de toda la subregión. El programa de recuperación económica aplicado en el país a fines de los años ochenta y el bajo nivel inicial explican la marcada recuperación de la economía. El mejor manejo macroeconómico, que redujo

considerablemente el déficit fiscal y la tasa de inflación, unido a medidas destinadas a perfeccionar el funcionamiento del mercado, han contribuido a un incremento del producto, sobre todo en el sector agrícola y, dentro de éste, del azúcar y el arroz. El déficit fiscal y la tasa de inflación se redujeron drásticamente, de 50% y 64% en 1987 a 9.5% y 4.6%, respectivamente, en 1998. Pese a esto, Guyana sigue soportando una pesada carga de la deuda, derivada de las políticas expansionistas de los años setenta cuya aplicación se financió con recursos externos. La deuda externa representaba el 215% del PIB en 1996 y el país sigue teniendo problemas relacionados con su servicio, a pesar de haberse visto beneficiado por la condonación de parte de la deuda en el marco del programa para países pobres altamente endeudados.

Cuadro IV.2  
CUADRO RESUMEN

	Tasa de crecimiento del PIB		Tasa de inflación	Deuda externa como porcentaje del PIB	Tasa de desempleo	Déficit fiscal como porcentaje del PIB
	Promedio	Promedio				
	Años ochenta	Años noventa	1997	1997	1997	Promedio años noventa
Barbados	3.0	0.8	7.7	15.9	14.5	-2.2
Guyana	-1.4	5.0	4.1	242.8	11 <sup>a</sup>	-12.3
Jamaica	0.8	0.8	10.0	54.0	16.5	-0.8
Trinidad y Tabago	-3.0	2.1	3.7	26.9	15.0	-0.4
Belice	4.4	4.4	1.0	44.8	12.7	-3.8
Antigua y Barbuda	7.4	3.1	...	46.3	7 <sup>a</sup>	-2.4
Dominica	5.5	2.8	2.2	42.5	10 <sup>a</sup>	-4.1
Granada	4.7	3.1	0.8	33.6	16 <sup>a</sup>	-3.6
Montserrat	5.8	-6.6	...	34.5	...	-1.7
Saint Kitts y Nevis	5.2	4.2	11.3	44.2	12 <sup>a</sup>	-3.5
Santa Lucía	3.9	2.4	11.3	13.6	16 <sup>a</sup>	-1.0
San Vicente y las Granadinas	5.9	3.6	0.8	35.3	20 <sup>a</sup>	-2.3
Anguila	...	4.3	0.6	13.1	...	-0.5
Aruba	...	5.0	3.0	...	...	-0.8
Bahamas	4.5	...	0.5	9.2	15 <sup>a</sup>	-2.1
Antillas Neerlandesas	...	-0.5	3.1	...	14.2	...
Suriname	-3.1	0.9	16.3	...	10.0	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.

... No disponible.

<sup>a</sup> Desempleo en 1996.



Después de una contracción que se prolongó por varios años a fines de la década de 1980, provocada sobre todo por el brusco descenso de los precios del petróleo y por los desequilibrios macroeconómicos que esto produjo, la economía de Trinidad y Tabago logró recuperarse en los años noventa, período en el que creció a un promedio de 2.1% entre 1990 y 1998. A partir de 1988, el país comenzó a aplicar un estricto y amplio programa de ajuste, que hizo posible una notable disminución de los déficit fiscal y de la balanza de pagos y el surgimiento de condiciones económicas más favorables a la inversión y producción. La reanudación del crecimiento en los sectores petrolero y de producción de gas, así como la recuperación del sector manufacturero y los efectos positivos que tuvieron en otros sectores de la economía —entre otros, la construcción, el sector bancario, los seguros y el sector inmobiliario— fueron los principales factores que contribuyeron a agilizar nuevamente el crecimiento de la economía nacional.

Jamaica y Suriname registraron un crecimiento del 0.8% y 0.9%, respectivamente, en el período comprendido entre 1990 y 1998. Después de una dinámica recuperación a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, la economía de Jamaica comenzó a desacelerarse a mediados del último decenio y a partir de 1996 ha venido registrando una contracción. Ésta obedeció esencialmente a una combinación de desequilibrios macroeconómicos derivados del aumento de los gastos públicos financiados por el Banco Central, el servicio de una cuantiosa deuda y la sequía que afectó al sector agrícola. El déficit fiscal se acentuó en los años noventa, período durante el cual ascendió en promedio al 0.8% del PIB. El financiamiento de la reestructuración del sector financiero mediante la creación de una institución encargada del ajuste de dicho sector (la Financial Sector Adjustment Company), a la que se asignó la tarea de reestructurar las tambaleantes instituciones bancarias,<sup>66</sup> contribuyó al agravamiento del déficit. La inflación, que disminuyó considerablemente a comienzos de los años noventa, se mantenía en un 7.8% en 1998 y amenazaba con elevarse rápidamente. Además, la deuda externa, que había descendido del 137.7% al 54% del PIB entre 1987 y 1997, seguía siendo alta y su servicio aún representaba una pesada carga. Después de sufrir una contracción a comienzos del decenio de 1990, la economía de Suriname se recuperó en 1995 y comenzó a crecer nuevamente gracias a la aplicación de un programa de reforma económica. Pese a esto, la situación política del país sigue siendo inestable, lo que, unido a la pesada carga de la deuda, dificulta el manejo macroeconómico y puede poner en peligro su frágil recuperación.

La economía de Barbados se vio afectada por una desaceleración en los años noventa, puesto que creció a un promedio del 0.8% en el período 1990-1998, lo que se compara con una tasa promedio de crecimiento del 3.5% en el decenio anterior. La economía sufrió una fuerte contracción en 1990, 1991 y 1992, años en que el PIB se redujo en un 3.1%, un 4.1% y un 6.2%, respectivamente. Esta contracción se debió principalmente a la debilidad de la economía mundial y a la pérdida de competitividad de los principales rubros de exportación del país —turismo y productos agrícolas y manufacturados—, debido al alza del costo de producción en el país. La aplicación de un programa de estabilización económica a partir de 1991 y el entorno externo más favorable contribuyeron a la reanudación del crecimiento a partir de 1993. Barbados también ha mantenido un tipo de cambio fijo, sobre todo mediante políticas de ingresos y precios cuyo objetivo era mitigar la constante presión a la baja ejercida sobre el valor de la moneda.

---

<sup>66</sup> En 1995, siete bancos comerciales del país atravesaron por problemas: National Commercial Bank, Mutual Security Bank, Citizens Bank, Workers Bank, Century National Bank, Island Victoria Bank y Trafalgar Commercial Bank. Los dos primeros se fusionaron, y la nueva institución siguió teniendo problemas, por lo que el gobierno debió salir en su ayuda con el aporte de un gran volumen de fondos. Century National Bank se disolvió, y Citizens Bank, Workers Bank, Island Victoria Bank y Trafalgar Commercial Bank se fusionaron en una sola entidad llamada Union Bank of Jamaica.

En los años noventa, el crecimiento de los países de la OECD fue más moderado y mostró una recuperación en los países que habían sufrido una contracción económica en el decenio anterior. En comparación con los años ochenta, el crecimiento de los primeros se desaceleró levemente, pese a lo cual alcanzó un promedio del 2.1% en el período 1990-1998. Esta relativa desaceleración del crecimiento económico se debió fundamentalmente al daño sufrido por la producción agrícola, la infraestructura económica y el turismo a causa de los huracanes y, en el caso de Montserrat, a los trastornos provocados por la actividad volcánica. En general, estos países evitaron un cuantioso déficit fiscal, incluso durante la relativa contracción de los años noventa. Sus políticas fiscales prudentes también contribuyeron a mitigar la presión inflacionaria.

El crecimiento de las Antillas Neerlandesas mostró una marcada desaceleración en la segunda mitad del decenio, lo que respondió sobre todo a las políticas fiscales y monetarias contractivas adoptadas con el objeto de restringir los crecientes déficit fiscal y de la balanza de pagos. La disminución de la demanda agregada provocó un incremento del desempleo en las islas; éste aumentó del 12.8% en 1994 al 14.2% en 1997. La actividad económica de Montserrat también se redujo notablemente después de la erupción volcánica ocurrida en 1995. Esta última causó daños en la infraestructura económica y social de Montserrat y provocó un éxodo masivo de la población. Muchos de los que se quedaron en el país han tenido que ser instalados en refugios y el sector de turismo, uno de los principales propulsores del crecimiento económico, quedó prácticamente destruido. En 1999 los isleños comenzaron a recuperar poco a poco la confianza y el gobierno, en colaboración con el Reino Unido, prosiguió con las actividades de reconstrucción. Se estima que en agosto de 1998 un 14% de los emigrantes había regresado al país, cuya población ascendía a 4 008 (Greene, 1999).

El desempleo se mantuvo en un nivel relativamente alto en el Caribe a lo largo de todo el decenio. En 1996 ascendía como mínimo al 10% en toda la subregión, con la excepción de Antigua y Barbuda. Es posible que estas altas tasas se deban al crecimiento moderado y fluctuante de los países en la década de 1990, como también a las rigideces del mercado de trabajo. La incidencia del desempleo varía de un grupo a otro, y suele ser mayor en los casos de las mujeres y los jóvenes. A pesar de las muy altas tasas de desempleo, los países del Caribe siguieron viéndose afectados por la escasez de trabajadores bien capacitados en áreas técnicas y en administración, y por una buena ética de trabajo (BID, 1998).

### **c) Ahorro, inversión y cuenta corriente**

El coeficiente promedio de inversión bruta/PIB aumentó en todos los países de mayor desarrollo,<sup>67</sup> con la excepción de Trinidad y Tabago. El coeficiente subió de 23% a 30.3% en Jamaica y se incrementó en dos tercios en Guyana, pasando del 27.3% en los años ochenta al 43.1% en los noventa. En cambio, en Trinidad y Tabago el coeficiente se redujo en 7 puntos porcentuales en el último decenio, en tanto que en los países miembros de la OECD se mantenía a un nivel realmente alto en comparación con los de mayor desarrollo, en parte gracias a las tasas relativamente altas de crecimiento real del PIB. El coeficiente promedio de inversión bruta/PIB de los países de la OECD creció del 33.2% en el período 1981-1989 a 36.4% en 1990-1996.

---

<sup>67</sup> Los países miembros de la CARICOM de mayor desarrollo son Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Prácticamente en todos los países caribeños el coeficiente de inversión bruta/PIB siguió superando el de ahorro interno bruto por un amplio margen.<sup>68</sup> Esto se ha traducido en un déficit crónico en cuenta corriente, que exige el financiamiento de un alto porcentaje de las inversiones internas con recursos externos. Las remesas de emigrantes caribeños a los Estados Unidos, Canadá, Europa y otros países del Caribe, que suelen representar una elevada proporción de este ahorro externo, influyeron considerablemente en la situación de la balanza de pagos y en el desarrollo general de los países caribeños. En la subregión, Jamaica y los integrantes de la OECO, con la excepción de Antigua y Barbuda, son los principales receptores de remesas, que representan una importante corriente de fondos. Jamaica, por ejemplo, recibió 306 millones de dólares por concepto de remesas. Éstas ascienden a 6%-9% del PIB en los países de la OECO y a mediados de los años noventa equivalían al 100% de las exportaciones de mercancías en Montserrat y Anguila, al 20% en Jamaica y al 9% en Guyana (CEPAL/CDCC, 1999).

En los países más desarrollados, el déficit en cuenta corriente mostró una importante mejora, puesto que se redujo de un promedio de 4.9% en los años ochenta a un 0.4% en la siguiente década. Trinidad y Tabago registró un excedente en cuenta corriente estimado en un 10.7% del PIB en los años noventa, pero a expensas de la inversión. El déficit en cuenta corriente por lo general ha sido superior en los países de la OECO, en los que ascendió a un promedio del 26.6% y 18.0% del PIB en los decenios de 1980 y 1990, respectivamente.

Al parecer, la relación entre crecimiento de la economía y coeficiente de inversión/PIB responden a un patrón claramente definible. El coeficiente promedio de inversión/PIB en los países de la OECO fue del 33.2% en los países miembros de la OECO, mientras el crecimiento económico real registraba un promedio de 5.1%, porcentaje comparable a un coeficiente de inversión/PIB y un crecimiento económico de 22.9% y -0.4%, respectivamente, en los países de mayor desarrollo. Sin embargo, en los años noventa esta situación tuvo una leve variación, dado que el crecimiento del PIB se redujo a un promedio del 2.1% en los países de la OECO, en tanto que el coeficiente de inversión/PIB ascendía a cerca de 36.4%. El descenso del crecimiento del PIB puede atribuirse a la notable contracción registrada en Montserrat (-6.6%) debido al daño provocado por la erupción volcánica en la infraestructura económica del país. La tasa de crecimiento económico de los países de mayor desarrollo mostró una marcada recuperación que la llevó a un 2.1%, mientras la tasa de inversión aumentaba al 29.3%. Esto permitiría concluir que los países con alto crecimiento económico suelen tener coeficientes relativamente altos de inversión/PIB. Es interesante observar que los países de la OECO han alcanzado niveles de formación bruta de capital fijo comparables a los del sudeste asiático, pero no han tenido tasas elevadas de crecimiento, lo que probablemente obedezca a la menor eficiencia de las inversiones en el Caribe.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Debido a la falta de series cronológicas, se utilizan el PIB y el ahorro interno en lugar del PNIB y el ahorro nacional. La diferencia entre ahorro interno bruto y ahorro nacional bruto es el ingreso factorial neto proveniente del exterior. En el caso de algunos países caribeños en los que se reciben remesas de ciudadanos que viven en el extranjero, el ahorro nacional bruto puede ser superior al ahorro interno bruto.

<sup>69</sup> La relación marginal capital-producto, calculada a fines de los años ochenta como inversión bruta dividida por la tasa de crecimiento exponencial del PIB real, era muy alta, y fluctuaba entre 7.4 y 9.4. Véase CARICOM (1988).

Cuadro IV.3  
**INVERSIÓN, AHORRO Y CUENTA CORRIENTE**  
*(Promedio anual)*

	Inversión interna (A) como porcentaje del PIB	Ahorro interno (B) como porcentaje del PIB	Balance en cuenta corriente (B-A) como porcentaje del PIB
<b>1990-1996</b>			
CARICOM	30.4	22.8	-11.4
Países más desarrollados	29.3	26.2	-0.4
Barbados	...	19.2	...
Guyana	43.1	35.1	-8.0
Jamaica	30.3	24.4	-5.9
Trinidad y Tabago	15.4	26.1	10.7
Países menos adelantados	35.0	21.1	-16.0
Belice	27.1	22.3	-4.8
OECD	36.3	20.9	-18.0
Antigua y Barbuda	...	33.3	...
Dominica	36.3	0.9	-35.4
Granada	35.7	35.1	-0.6
Montserrat	44.9	18.4	-26.5
Saint Kitts y Nevis	44.9	24.7	-20.2
Santa Lucía	24.9	17.1	-7.8
San Vicente y las Granadinas	31.3	17.1	-17.2
<b>1981-1989</b>			
CARICOM	28.8	14.5	-17.2
Países más desarrollados	22.9	18.0	-4.9
Barbados	18.9	19.4	0.5
Guyana	27.3	14.6	-12.7
Jamaica	23.0	16.1	-6.9
Trinidad y Tabago	22.3	21.8	-0.5
Países menos adelantados	32.1	8.0	-24.2
Belice	26.2	16.3	-9.9
OECD	33.2	6.9	-26.6
Antigua y Barbuda	...	...	...
Dominica	30.7	6.5	-24.2
Granada	37.3	6.1	-31.2
Montserrat	39.9	-5.4	-45.3
Saint Kitts y Nevis	37.4	9.9	-27.5
Santa Lucía	24.3	10.7	-13.6
San Vicente y las Granadinas	29.4	11.7	-17.7

Fuente: CEPAL y Caribbean Centre for Monetary Studies, *The Savings/Investment Environment in the Caribbean: Emerging Imperatives*, Ramesh Ramsaran (comp.), 1999.

### 3. Estructura productiva

La estructura productiva de los países del Caribe no registró mayores cambios entre los años ochenta y noventa. En términos generales, se observó una relativa pérdida de importancia de la agricultura y un mayor desarrollo de los sectores manufacturero y de servicios, aunque la evolución subregional fue bastante heterogénea. De hecho, en algunos países aumentó la contribución de la agricultura al PIB en los años noventa. En Guyana el producto agrícola mostró un marcado incremento a raíz de las reformas económicas de fines de la década de 1980, sobre todo la suspensión de los controles de precios y de las restricciones cambiarias, como también de la liberalización del comercio y del tipo de cambio. La contribución del sector agrícola al PIB subió del 29.9% en 1987 al 34.7% en 1998. El sector también siguió representando una alta proporción del PIB en Belice y Dominica; en cambio, en Barbados, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago ésta disminuyó a menos del 5%.

El sostenido descenso de la producción de los principales cultivos agrícolas, iniciado hace años, siguió acentuándose en los años noventa. La producción de azúcar disminuyó de 1 100 000 toneladas en 1970 a 400 000 en 1996. Una contracción similar se observó en los casos del cacao y el café, cuya producción descendió de 11.7 toneladas a 4.9 toneladas en 1996 y de 4.1 a 1.7, respectivamente, entre 1970 y 1996. Aunque la producción de banano mostró ciertas fluctuaciones, en general se mantuvo invariable en las últimas dos décadas. Es posible que el peligro de eliminación del trato preferencial otorgado al banano en el mercado europeo afecte negativamente la producción de este producto básico. Otros factores que han contribuido al descenso de la producción agrícola son la baja de los precios, el mal manejo de los productos una vez cosechados, el trato inadecuado de los recursos naturales, sobre todo de la tierra y el agua, lo que redundó en un deterioro de los suelos, y el incumplimiento de los estándares establecidos. La tecnología aplicada en la agricultura se ha concentrado por lo general en la producción, en lugar de centrarse en el procesamiento.

La producción manufacturera se redujo en los años ochenta, especialmente en los principales centros productores del Caribe, entre otros Trinidad y Tabago, en los que se desencadenó una recesión a fines de ese período. En los años noventa se produjo una leve recuperación en algunos países, incluido también Trinidad y Tabago, pero la contribución de este sector al producto siguió siendo inferior al 10% tanto en éste como en Barbados, Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. El sector manufacturero del Caribe, orientado fundamentalmente al mercado subregional protegido, y al mercado de los Estados Unidos en el caso de las zonas de libre comercio, no ha alcanzado en general el nivel de eficiencia necesario para competir adecuadamente en los mercados internacionales. Sigue estando integrado en su mayor parte por plantas maquiladoras en las que se producen prendas de vestir y artículos electrónicos para su posterior exportación a los Estados Unidos; plantas de sustitución de importaciones en las que se realizan actividades de montaje, como ocurre con los artefactos destinados especialmente a los mercados locales, y plantas procesadoras de productos agrícolas orientadas en su mayor parte al mercado de la CARICOM.

La baja productividad de este sector en la subregión del Caribe ha llevado a los países a ejecutar numerosos programas con el propósito de elevar su eficiencia. Muchos países han establecido sistemas especiales de apoyo a la pequeña y mediana industria, la mayoría de los cuales tienen por objeto fomentar el espíritu empresarial y ofrecer capacitación sobre administración. Un ejemplo de esto son los programas de capacitación y desarrollo de la pequeña industria que comenzaron a ejecutarse en Trinidad y Tabago a

Cuadro IV.4  
**ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA**  
*(Porcentaje del PIB)*

	Agricultura			Industria			Manufactura			Servicios																		
	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1997	
Barbados	10.3	6.9	4	-	20.4	18.7	12.7	-	11.6	8.9	5.2	-	69.3	74.4	83.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guyana	20.7	29.9	35.4	34.7	35.7	30.1	33.7	32.5	12.1	13.9	11.4	11.1	43.6	39.9	30.8	32.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jamaica	8.4	7.7	8	8	37	39.9	35.1	33.7	18.4	20.9	16.3	15.1	54.6	52.4	56.9	58.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tabago	3.5	2.6	2.2	2	59.1	41.5	44.6	44	13.8	7.8	7.8	3	37.3	55.9	53.2	54.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belice	-	22.7	19	19.3	-	27.6	22.1	21.7	-	18.6	13.3	12.6	-	49.6	58.9	59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antigua y Barbuda	1.1	4.5	4.1	4	15.3	20.3	18.2	18.9	4.3	3.6	2.2	2.3	73.8	75.2	77.7	77.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dominica	37.6	29.8	20.9	20.2	14.6	14.8	21.5	22.5	5	6.5	7.5	8.8	47.8	55.4	57.7	57.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Granada	27.1	18.7	8.1	8.4	14.2	18.9	20.7	22.2	3.1	5.9	6.7	7.1	58.7	62.4	71.2	69.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Montserrat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	18.9	10.6	5.1	4.6	28.9	24.8	24.6	24.3	18.1	14.5	10.1	9.7	52.2	64.6	70.3	71.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Lucía	-	13.2	8.6	8.1	-	17.6	19.6	18.9	-	8.5	6.6	6.9	-	69.2	71.8	72.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	17.5	17	10.1	10.9	22.4	24.7	26.6	26.9	7.1	10.3	7.9	6.9	60.1	58.3	63.3	62.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahamas	-	2.1	-	-	-	14.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suriname	8.4	11.2	-	-	42.4	25.1	-	-	18.4	11.5	-	-	49.2	63.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Development Indicators, 1998*, Washington, D.C., 1998.

mediados de los años ochenta, entre otros el de capacitación de jóvenes y de cooperación en materia de empleo. En los países de la OECO se han creado instituciones de desarrollo de pequeñas empresas y de desarrollo nacional, también con la finalidad de fomentar el espíritu empresarial. Estos programas de apoyo suelen tener ciertas deficiencias en cuanto a su aplicación, sobre todo en lo que respecta a la prestación de asistencia técnica. Es difícil determinar el aporte que han hecho estos tres programas de desarrollo de la empresa privada, pero muchas empresas pequeñas siguen teniendo problemas para conseguir el financiamiento y la asistencia técnica que necesitan para incrementar su productividad. Además, la falta de capacitación administrativa y técnica básica sigue siendo uno de los principales obstáculos que dificultan el desarrollo de la pequeña y mediana empresa en el Caribe.

En los años ochenta el sector de servicios fue el que mostró un mayor dinamismo y dentro de éste el sector turístico, que se convirtió en una importante fuente de divisas, de actividad económica y de empleo en los países caribeños, entre otros Barbados, los miembros de la OECO y Jamaica. En los años noventa el turismo siguió haciendo una importante contribución al crecimiento económico de estos países, lo que estimuló a otros, como Trinidad y Tabago, a desarrollarlo. Uno de los elementos más importantes derivados del perfeccionamiento de los servicios turísticos es el desarrollo de nuevas formas de turismo, como el ecoturismo, que no ponen en peligro el frágil ecosistema de las islas. Muchos países de la subregión han fomentado también el desarrollo de otros subsectores de servicios, como la informática y los servicios financieros extraterritoriales, con variados resultados.

Barbados y Jamaica lograron desarrollar un sector de servicios de informática y de comunicaciones relativamente dinámico, pero en este último la expansión parece haberse frenado en la última década. Los servicios de telecomunicaciones relativamente eficientes y de bajo costo, la disponibilidad de mano de obra barata y la favorable legislación sobre inversión extranjera son algunos de los factores que contribuyen al desarrollo del sector en estos países. Los integrantes de la OECO, sobre todo San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis, también cuentan con un sector de informática de reducidas proporciones, que sigue viéndose muy limitado por diversos motivos, especialmente por la falta de personal calificado y por el alto costo de las telecomunicaciones, debido al monopolio que ejercen las empresas proveedoras del servicio. Aunque la mayoría de las empresas de informática que funcionan en el Caribe tienden a especializarse en servicios sencillos de registro de datos, algunas de ellas, en su mayoría de Barbados y Jamaica, han comenzado a ofrecer servicios con un mayor valor agregado, entre otros de programación, de centros de llamado, y de diseño y manejo de páginas Web. El desarrollo de este sector ha ofrecido empleos a trabajadores altamente calificados y poco calificados, junto con atraer divisas e ingresos tributarios. En cuanto al sector de servicios financieros extraterritoriales, en Antigua y Barbuda, Barbados, y Saint Kitts y Nevis, entre otros, se han creado centros pequeños pero en proceso de expansión. Estos países se han sumado a centros financieros más antiguos de la subregión, como los existentes en las Antillas Neerlandesas, Islas Caimán, y las Islas Vírgenes Británicas. El crecimiento futuro de esta rama de actividad dependerá de su capacidad para aplicar normas estrictas sobre regulación y supervisión prudenciales, de acuerdo a la tendencia mundial al fortalecimiento de estos sistemas regulatorios.

Con el objeto de fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología y, en último término, de fomentar el progreso tecnológico y elevar la productividad en algunos países, se han formulado numerosas políticas que aún no se han puesto en práctica, lo que ha impedido a los países reforzar sus servicios de investigación y desarrollo y lograr un mayor desarrollo tecnológico. En los últimos años muchos países han creado instituciones fiscalizadoras, la mayoría de las cuales aún no cuentan con el personal ni los recursos necesarios y que, en algunos casos, tampoco han recibido facultades legislativas que les permitan funcionar adecuadamente. En cambio, no se han logrado avances en la creación de entidades nacionales encargadas de dirigir y financiar las actividades que se realicen en el área de la

ciencia y la tecnología, como las existentes en muchos países latinoamericanos. Éste es un grave obstáculo al desarrollo de este campo en el Caribe, y a su incorporación al proceso productivo.

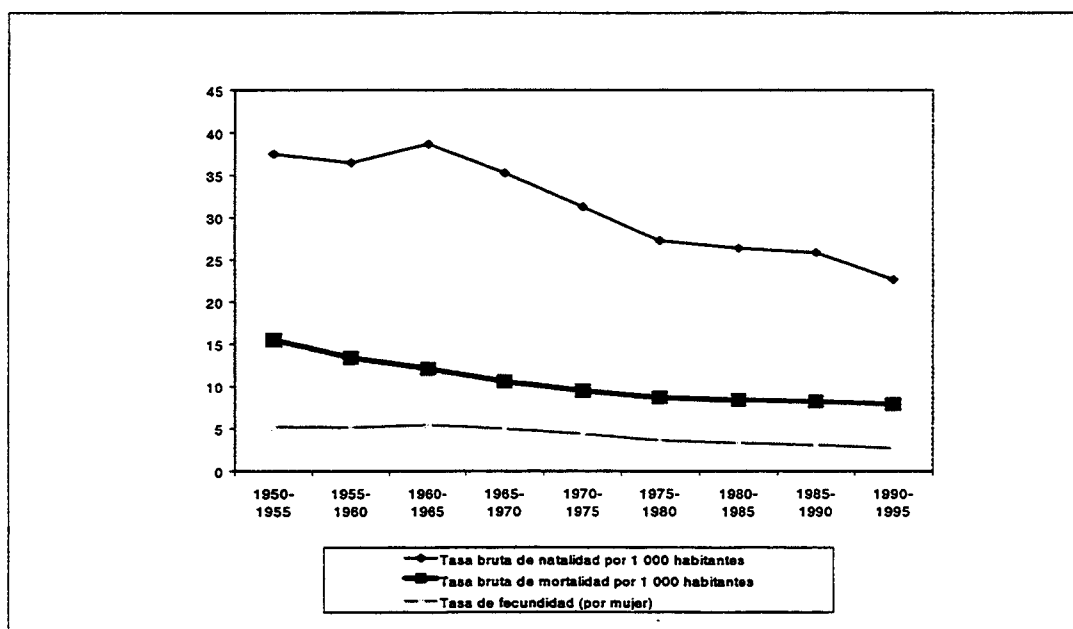
#### 4. Cambios en la estructura social

La estructura social de los países caribeños ha sufrido una profunda transformación, provocada sobre todo por el crecimiento y el envejecimiento de la población, la migración, la urbanización y los efectos cada vez más negativos de la epidemia de VIH/SIDA. El crecimiento de la población ha sido lento en las dos últimas décadas, lo que responde a una serie de factores que han quedado cada vez más de manifiesto en los últimos años, entre otros el sostenido descenso de la tasa de fecundidad y una emigración bastante elevada. La disminución generalizada de la fecundidad en el Caribe se debe sobre todo al mayor nivel de educación de las mujeres y a la constante ejecución de programas de planificación de la familia en muchos países, pero es menos pronunciada entre las adolescentes que en otros grupos etarios. En 1994 un promedio de 15% de los nacimientos correspondieron a madres adolescentes, y este porcentaje fue superior en algunos países, Guyana y Jamaica entre otros, en los que superó el 20%.<sup>70</sup>

La combinación del descenso de la natalidad y de la mortalidad se ha traducido en un lento pero sostenido envejecimiento de la población. La tasa bruta de natalidad disminuyó de 32 por 1 000 en 1975-1980 a 23 por 1 000 en 1990-1998. Otro tanto ocurrió con la tasa cruda de mortalidad, que bajó de 10 por 1 000 en el primer período a 8 por mil en 1990-1996.

Gráfico IV.1

#### TASAS BRUTAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD



<sup>70</sup> CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.



Cuadro IV.5  
**PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 60 AÑOS  
 EN ALGUNOS PAÍSES DEL CARIBE  
 1950-1995**

Indicador	Cifras estimadas									
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Porcentaje de personas mayores de 60 años	6.9	7.0	7.2	7.5	7.9	8.1	8.6	8.7	9.1	9.3
Barbados	8.5	9.5	10.0	11.1	12.2	13.6	14.1	14.8	15.3	14.4
Guyana	6.7	5.8	5.2	5.4	5.3	5.5	5.7	5.7	5.9	6.1
Jamaica	5.8	6.3	6.6	8.1	8.5	8.5	9.3	9.4	10.0	9.5
Trinidad y Tabago	6.1	6.1	5.9	5.7	6.7	7.6	8.1	8.0	8.7	8.9
Belice	6.0	6.2	6.4	6.4	6.5	6.8	6.3	6.1	6.2	6.1
Bahamas	6.6	6.4	5.8	5.4	5.5	5.9	6.3	6.4	6.6	7.1
Antillas Neerlandesas	8.8	7.7	7.3	7.4	8.0	8.6	9.3	9.9	10.2	10.5
Suriname	8.4	7.2	6.2	6.0	5.7	5.8	6.3	6.3	6.8	7.5

Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 1998 Revision (ST/ESA/SER.A/180)*, comprehensive tables, vol. 1, Nueva York, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1999.

El porcentaje de personas mayores de 60 años aumentó de 7.9% de la población de la subregión en 1970 a 9.3% en 1995, sobre todo debido a las mejores condiciones de salud, la migración de jóvenes y el regreso de un número cada vez mayor de jubilados. En promedio, las mujeres viven de cuatro a seis años más que los hombres.

La migración, tanto dentro como fuera de la subregión, ha seguido influyendo en el perfil demográfico del Caribe. En el caso de la migración fuera de la subregión, la mayoría de los trabajadores calificados que emigran lo hacen al Reino Unido, los Estados Unidos y Canadá. El número de emigrantes a los Estados Unidos aumentó de 760 000 en los años setenta a 777 382 en los ochenta. Se estima que 3.5 millones de emigrantes de origen caribeño vivían en ese país en 1991 y que aumentarían a 3.9 millones en los dos años siguientes. La emigración dentro del Caribe se produce por lo general desde los países con menor crecimiento a los de mayor crecimiento, dado que su principal objetivo es la búsqueda de trabajo. Un ejemplo extremo de este fenómeno es el caso de Montserrat, en el que la migración provocada por una erupción volcánica redujo la población de 10 630 habitantes en 1991 a 4 000 en 1998. Otro factor que ha influido en el perfil demográfico de los países del Caribe son los dramáticos efectos de la epidemia de VIH/SIDA; según las estimaciones, ésta ha sido la causa de un 60% a un 80% de las muertes en el grupo de edad de 25 a 34 años, y ha tenido un costo económico y social muy alto para los países caribeños (Centro de Epidemiología del Caribe).

La transformación de la estructura productiva del Caribe, caracterizada por el retroceso de la agricultura y el crecimiento de los sectores manufacturero y de servicios, se ha traducido en una mayor migración de las zonas rurales a las urbanas en busca de mejores posibilidades de empleo. En promedio,

la tasa de urbanización aumentó del 38% al 44% en el período comprendido entre 1975 y 1992. Trinidad y Tabago, cuya población urbana aumentó del 63% al 65% en ese período, presenta la mayor concentración en zonas urbanas. El tamaño de los hogares también ha ido disminuyendo, aunque la jefatura de hogar no ha tenido grandes cambios, dado que los hogares encabezados por mujeres siguen siendo una alta proporción del total. Éstos representan un porcentaje que fluctúa entre un 22.3% en Belice y un 43.9% en Barbados.<sup>71</sup>

En los años ochenta y noventa se lograron importantes adelantos en lo que respecta a equidad de género, lo que queda en evidencia en los cambios fundamentales registrados en la matrícula escolar de ambos sexos. A diferencia de lo que sucedía en los años sesenta, las mujeres representan por lo menos la mitad del total de estudiantes en todos los niveles de la educación. De hecho, actualmente hay más mujeres que hombres en los niveles secundario y terciario.

La existencia de una población femenina más educada, unida a la promulgación y aplicación de leyes contra la discriminación en función del sexo en la mayoría de los países, han hecho posible un incremento de la participación potencial de las mujeres en la fuerza laboral y un mejoramiento general de su condición social y económica. Sin embargo, el desempleo sigue siendo más común entre las mujeres que, además, ocupan un escaso número de cargos gubernamentales y en el parlamento. En 1996, la participación de las mujeres en cargos parlamentarios ascendía en promedio al 14.3%, porcentaje mucho más alto que el 6.6% registrado en 1992, pero que seguía siendo mucho menor a la proporción de mujeres en el conjunto de la población. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo tampoco cambió en comparación con los años ochenta. Según estimaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo, en 1996 las mujeres representaban el 44% de la fuerza laboral, pero sólo desempeñaban el 41% de los empleos (OIT, 1997). Por lo general, las mujeres también se concentran en algunas categorías ocupacionales, por lo que la mayoría se desempeña en empleos técnicos y como vendedoras, en la prestación de servicios y en ocupaciones poco especializadas. Según datos recientes, las mujeres que trabajan por cuenta propia representan el 25% del total de trabajadores independientes en el Caribe.

Aunque los indicadores sociales de los países caribeños han sido generalmente mejores que los de la mayoría de los países latinoamericanos, es posible que la acentuada contracción de varias economías del Caribe y su posterior reestructuración y ajuste hayan reducido esa diferencia. Además, el actual modelo de crecimiento podría haber agravado la pobreza en algunos países, aunque ésta varía notablemente de uno a otro.<sup>72</sup>

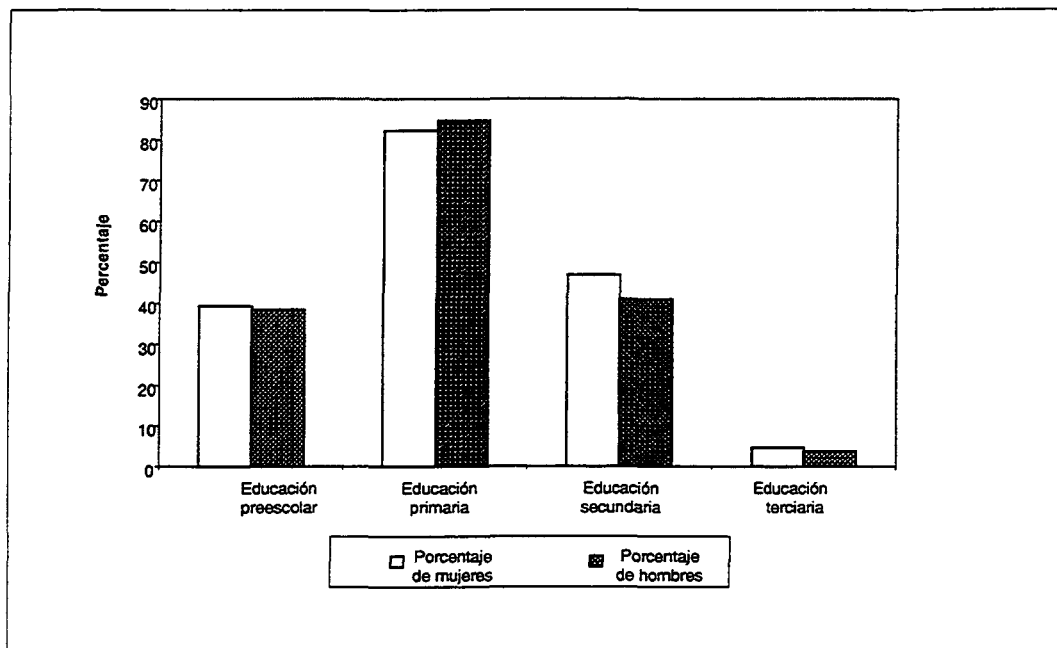
Se estima que el 43.2% de la población de Guyana, el 34.6% de Belice y el 34.2% de Jamaica vive por debajo del umbral de la pobreza, lo que se compara con sólo un 8% y un 5%, respectivamente, en Barbados y Bahamas. La mayoría de los países han adoptado planes de erradicación de la pobreza, que incluyen programas de creación de empleo y capacitación.

---

<sup>71</sup> CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.

<sup>72</sup> En general, la disponibilidad de datos sobre pobreza y situación social en el Caribe es limitada.

Gráfico IV.2  
**TASA DE MATRÍCULA DE HOMBRES Y MUJERES EN EL CARIBE**  
 (En porcentaje)



Las características de los sistemas de seguridad social varían de un país a otro, pero tienen en común el hecho de estar financiados por el Estado. El sistema de Barbados es el único que incluye un seguro de desempleo; en general, los demás ofrecen seguro médico, transferencias a indigentes y pensiones para los jubilados. La cobertura de las personas mayores sigue siendo inadecuada en algunos países del Caribe, entre otros en Belice y Granada, en los que apenas el 10% y el 5% de las personas mayores reciben prestaciones del seguro social. Los planes privados de pensiones son cada vez más comunes en la subregión, pero todavía se encuentran en una etapa inicial de desarrollo y, por lo general, sólo benefician a las personas de mayores ingresos. Los seguros médicos privados también siguen siendo escasos; en 1997 un promedio de 115 de cada 1 000 personas estaban cubiertas por este tipo de seguro en algunos países del Caribe (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social). El gasto público en salud y educación suele ser más alto en los países del Caribe que en otros países en desarrollo del continente. Por ejemplo, el gasto público promedio en salud en el período 1990-1995, expresado como porcentaje del PIB, fue de 4.1%, 3% y 2.6% en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, mientras en Chile y Brasil era de 2.5% y 2.3%, respectivamente (Banco Mundial, 1998). El gasto en educación también suele ser superior en los países del Caribe que en algunos países en desarrollo de la región. En 1996, Jamaica, Santa Lucía y Belice destinaron el 7.5%, el 9.8% y el 7.2% del PIB, respectivamente, a la educación, mientras Chile, Uruguay y Costa Rica apenas le asignaban el 3.1%, el 3.2% y el 5.8%, respectivamente (PNUD, 1999).

Cuadro IV.6

**POBREZA ESTIMADA EN ALGUNOS PAÍSES DEL CARIBE**

<b>País</b>	<b>Porcentaje</b>
Barbados	8.0
Guyana	43.2
Jamaica	34.2
Trinidad y Tabago	21.2
Belice	34.6
Antigua y Barbuda	12.0
Dominica	33.0
Granada	20.0
Montserrat	...
Saint Kitts y Nevis	15.0
Santa Lucía	25.1
San Vicente y las Granadinas	17.0
Bahamas	5.0
Suriname	47.0

**Fuente:** Banco Mundial, "Caribbean Countries Poverty Reduction and Human Resource Development in the Caribbean", Report No. 15342-LAC, Washington, D.C., 14 de mayo de 1996.

### 5. Medio ambiente y desarrollo sustentable

Los Estados de la subregión del Caribe, en su mayoría islas, tienen ecosistemas frágiles y muy vulnerables al deterioro ambiental. La transformación del turismo en pilar de la economía de muchos países caribeños y la concentración de hoteles e instalaciones turísticas a lo largo de la costa han alterado los ecosistemas costeros, y agravado la contaminación y la destrucción de los ecosistemas marinos. Otro aspecto del deterioro ambiental en el Caribe es el avance de la deforestación; la cubierta forestal se ha reducido del 20.4% de la superficie en 1990 a 18.7% en 1995. La tasa promedio de deforestación en los países del Caribe fue de un 1.7% en promedio en el período y mostró una fluctuación de 1.2% en Cuba a 7.2% en Jamaica. La tasa de deforestación en Belice, Guyana y Suriname es mucho menor que el promedio caribeño.

Cuadro IV.7  
**TASA ANUAL DE DEFORESTACIÓN EN LOS ESTADOS  
 INSULARES DEL CARIBE  
 1990-1995**

País	Tasa anual
Jamaica	7.2
Trinidad y Tabago	1.5
Santa Lucía	3.6
Bahamas	2.6
Estados insulares del Caribe	1.7
Centroamérica y México	3.0
Países tropicales de Sudamérica	0.6
Total mundial	0.3

Fuente: FAO.

La marcada dependencia de los países caribeños de los ingresos aportados por el turismo y el temor de perder esta importante fuente de entradas en divisas son dos de las razones que han llevado a los gobiernos de la subregión a desarrollar y aplicar programas para poner fin al deterioro del medio ambiente. Entre otras cosas, en estos programas se contemplan redes de alcantarillado, planes de manejo de las zonas costeras, y planes para áreas marinas y terrestres protegidas. Algunos países, entre los que figuran Trinidad y Tabago y Jamaica, también reforzaron su capacidad de manejo del medio ambiente en la última década, mediante el establecimiento de instituciones encargadas de esta esfera. En cambio, en otros países éste sigue estando fragmentado, a cargo de numerosos ministerios y otras instituciones. El sistema de manejo ambiental empleado en el Caribe consiste esencialmente en la adopción de regulaciones, y éste suele verse dificultado por la existencia de muchos impuestos y subsidios de efectos negativos. Por otra parte, la creciente participación de las comunidades en la conservación de los recursos naturales es un adelanto digno de mención. Buenos ejemplos de esto son la protección de la población de tortugas de Trinidad y Tabago, y el manejo de parques nacionales en Jamaica y de áreas marinas en Santa Lucía.

La adopción del Programa de Acción de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe ha sido una importante contribución a la búsqueda de un desarrollo sustentable. En este programa se definen una serie de principios y estrategias de desarrollo para proteger el frágil medio ambiente de estos Estados. De hecho, el programa está tan centrado en el medio ambiente que, en general, no presta la debida atención a los problemas económicos y sociales que también exigen una pronta atención de las autoridades. Entre estos problemas cabe mencionar la pobreza, el desempleo, el comercio, la agricultura y su relación con el medio ambiente, la alienación de los varones jóvenes, el recrudecimiento de la delincuencia, la drogadicción y la pandemia de SIDA. Además, el daño provocado año a año por los huracanes y las tormentas tropicales a la infraestructura económica y social es otro motivo de preocupación de los países de la subregión, algunos de los cuales se vieron afectados por siete huracanes en la última década. Los pequeños Estados insulares del Caribe consideran que el Programa de Acción es un instrumento que les ofrece un marco de referencia general para la ejecución de actividades que favorezcan el desarrollo sustentable, en las que se preste particular atención al medio ambiente. El hecho de que lo consideren como tal significa que el marco de referencia no es suficientemente dinámico ni multidimensional. Además, por contener recomendaciones de carácter general no ofrece a las autoridades las herramientas específicas necesarias para convertirlo en un instrumento más práctico y eficaz.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe consideran que en la aplicación del Programa de Acción se debe dar la más alta prioridad a los recursos costeros y marinos, los desastres naturales y ambientales y el turismo. Esto responde al hecho de que el medio marino y costero es un recurso de vital importancia para la subregión, ya sea en lo que respecta a las actividades de pesca como al turismo y los asentamientos humanos; también responde a la vulnerabilidad del Caribe a los huracanes, la actividad volcánica y otros fenómenos climáticos y geofísicos violentos. No sólo se ha otorgado alta prioridad a las áreas sustantivas, sino también a una serie de temas de carácter intersectorial, como las instituciones nacionales y la capacidad administrativa, pero los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe reconocen unánimemente que las 14 áreas de acción del Programa son relevantes para el desarrollo sustentable. Lo que se requiere ahora para salvaguardar y profundizar las contribuciones al desarrollo nacional y regional en estas áreas es un esfuerzo focalizado y sostenido, una vez superadas ciertas restricciones. Esto exigiría, entre otras cosas, la adopción de disposiciones más estrictas sobre desarrollo sustentable, la integración explícita del Programa de Acción en la planificación y la adopción de decisiones a nivel nacional, y la asignación de los recursos financieros necesarios que tanto se necesitan.

La insuficiencia de fondos, tanto en el plano nacional como regional, es el obstáculo más citado en relación con la aplicación del Programa de Acción. En el plano nacional, la insuficiencia de recursos humanos y la falta de capacitación son definidas como limitaciones graves. Otros factores identificados como importantes obstáculos que dificultan la ejecución más eficiente del Programa de Acción son de carácter técnico, como la no aplicación de un enfoque integrado a los problemas en el plano nacional. En términos generales, las limitaciones identificadas por estos Estados podrían dividirse en tres categorías: financieras, institucionales, y relativas a los recursos humanos y la capacitación.

Uno de los aportes de efectos duraderos del proceso de aplicación del Programa de Acción es la comprensión de diversos aspectos del desarrollo sustentable, lo que queda de manifiesto, entre otras cosas, en la más clara identificación de problemas y proyectos ambientales y socioeconómicos en toda la región. Además, en respuesta a las necesidades identificadas en el Programa de Acción, los gobiernos y la sociedad civil han comenzado a movilizarse para establecer novedosas relaciones de colaboración, de una intensidad y un alcance sin precedentes. La contribución de la sociedad civil, incluido el sector privado, a la identificación y la consecución de los objetivos del Programa ha sido reconocida e incluso se la ha

fomentado en lo que respecta al manejo conjunto de los recursos naturales, la adopción de estándares, y la formulación de políticas y planes de acción sobre el medio ambiente.

Otra área de importancia en la que se han logrado sólidos adelantos es el reconocimiento de la importancia fundamental del fortalecimiento institucional, ya sea mediante el desarrollo de capacidades, la adopción de leyes sobre el medio ambiente, el empleo de técnicas tales como la evaluación de impacto ambiental, y la adopción y ejecución de planes de acción sobre el medio ambiente. Éstos, junto con la creación de instituciones y ministerios encargados del medio ambiente, son algunos de los mecanismos en los que se refleja el reconocimiento explícito de los países caribeños de la necesidad de un marco institucional adecuado para el fomento de actividades de desarrollo sustentable. Además, los Estados insulares en desarrollo del Caribe también han desplegado grandes esfuerzos en el plano internacional en favor de la ratificación de convenios internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; en julio de 1997 el primero ya había sido ratificado por todos los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.

En el plano regional, la expresión más concreta de los esfuerzos de los países del Caribe por comprender claramente la naturaleza de los problemas que plantea la aplicación del Programa de Acción es el modelo concebido para coordinar el proceso y, en términos generales, contribuir a su ejecución. En vista de la insuficiencia de recursos en distintos planos, la estructura está constituida por una Secretaría Mixta Provisional, integrada por las secretarías de la CEPAL y la CARICOM; la Mesa Directiva de los pequeños Estados insulares en desarrollo, en la práctica la "Mesa Directiva" de la Reunión Ministerial del Caribe para la aplicación del Programa de Acción, celebrada en Barbados en 1997, oportunidad en que se adoptó formalmente la estructura; un Grupo de Colaboración Interinstitucional, integrado por varias organizaciones regionales o con oficinas en la región, y un programa de trabajo conjunto, basado en los capítulos en que se divide el Programa y adoptado formalmente en la misma reunión ministerial. En el marco de la Secretaría Mixta Provisional, la CEPAL actúa como secretaría operacional o técnica, mientras que la CARICOM se encarga de las actividades de difusión política necesarias. Las principales funciones de la Secretaría Mixta son la convocatoria de reuniones, la coordinación de actividades de seguimiento, la difusión de información, la elaboración de informes y la intermediación entre el Grupo de Colaboración Interinstitucional y la Mesa Directiva de los pequeños Estados insulares en desarrollo, a la que se ha encomendado la supervisión política del proceso de ejecución.

En el contexto de la aplicación del Programa de Acción, es importante señalar que, tal como lo han expresado muchos pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, muchas de las actividades contempladas no han sido concebidas ni puestas en práctica en respuesta a la adopción del Programa. Con frecuencia, se trata de actividades iniciadas antes de que éste se adoptara y que se siguen ejecutando en el contexto de los planes nacionales de desarrollo sustentable.

De todos modos, estas actividades se han visto influenciadas por el Programa de Acción que las ha focalizado y les ha dado un nuevo impulso en el contexto del desarrollo sustentable, lo que ha contribuido a la aplicación de un enfoque más integral en su ejecución, y a la formulación de nuevos proyectos y programas. La reciente ampliación del Programa a las áreas económica y social, a instancias de los pequeños Estados insulares en desarrollo y a Estados de otras regiones con características similares, abre nuevas perspectivas de acción práctica.





## BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1996), "Managing capital inflows in Latin America", *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Mahbub Ul Haq, Inge Kaul y Isabelle Grunberg (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Arriagada, Irma (1997), "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", serie *Mujer y desarrollo*, N° 21 (LC/L.1034), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (1998), *World Bank Development Indicators*, 1998, Washington, D.C.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Workers and Labour Markets in the Caribbean: Policies and Programmes to Increase Sustainable Economic Growth*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, cap. 2, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Economic and Social Progress in Latin America*, 1993 Report. Special Section: Human Resources, Washington, D.C.
- Binstock, Hanna (1998), "Hacia la igualdad de la mujer: avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", serie *Mujer y desarrollo*, N° 24 (LC/L.1126), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (1988), *Development to the Year 2000: Challenges, Prospects and Policies*, Commonwealth Secretariat and Caribbean Community, Georgetown.
- CDB (Caribbean Development Bank) (1998), *Annual Report*, 1998, Puerto España.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1999 (LC/G.2061-P)*, Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3))*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998 (LC/G.2042-P)*, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Informe de la Oficina de Washington sobre restricciones a las importaciones por parte de Estados Unidos*, 1999.
- \_\_\_\_\_ (1999c), *Migración y desarrollo en América del Norte y centroamérica: una visión sintética*, serie *Población y desarrollo*, N° 1 (LC/L.1231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.22.
- \_\_\_\_\_ (1999d), *Panorama social de América Latina*, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1998c), *Panorama social de América Latina*, 1997 (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (LC/G.1954/Rev.1-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_\_\_ (1996), *El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en Argentina (LC/R.1682)*, Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1995), Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (LC/G.1855), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/CDCC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe) (1999), "The fiscal covenant: strengths, weaknesses and challenges: Caribbean perspectives" (LC/CAR/G.564), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (1998), "The contribution of remittances to social and economic development in the Caribbean" (LC/CAR/G.543), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999a), América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (LC/DEM/G.184), Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1999b), "América Latina: población económicamente activa, 1980-2025", Boletín demográfico, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1998a), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", Boletín demográfico, año 31, N° 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (1998b), Población, salud reproductiva y pobreza (LC/G.2015(SES.27/20)), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1996) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía), Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (LC/G.1920), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702/Rev.2(P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Charles, Sylvia y Dawn Marshall (1999), Management of Tourism Linkages in Management of Sectoral Linkages between Environment, Tourism and Agriculture in the Eastern Caribbean States, Brian Challenger, Sylvia Charles y Doeke C. Faber (comps), Maastricht.
- Edwards, Sebastián (1995), Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fernández-Arias, Eduardo y Peter J. Montiel (1997), "Reform and growth in Latin America: all pain, no gain?", Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next?; Papers of the Seminar, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Finger, Michael y Ludger Schuknecht (1999), "Market Access Advances and Retreats Since the Uruguay Round Agreement", documento presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía de Desarrollo, Washington D.C., 29 y 30 de abril.
- Fisher, Ronald (1997), Las nuevas caras del proteccionismo, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), Estadísticas financieras internacionales, versión en CD-ROM.
- \_\_\_\_\_ (1998), Perspectivas de la economía mundial, 1998, Washington, D.C., mayo.
- \_\_\_\_\_ (1997), Perspectivas de la economía mundial, 1997, Washington, D. C., mayo.

- \_\_\_\_\_ (1995), *International Capital Markets, Developments, Prospects and Policy Issues*, Washington, D.C.
- Garay, Luis Jorge y Antoni Estevadeordal (1995), "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas", *Las Américas: integración económica en perspectiva*, José Antonio Ocampo (comp.), Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Goldsmith, Raymond W. (1951), "A perpetual inventory of national wealth", *Studies in Income and Wealth*, vol. 14, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Goodhart, Ch. y otros (1998), *Financial Regulation*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Goos, B. (1996), "Discusión del trabajo de Buirá", *Can Currency Crises be Prevented or Better Managed?*, J. J. Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Gordon, Robert J. (1990), *The Measurement of Durable Goods Prices*, Chicago, University of Chicago Press.
- Greene, Edward (1999), "Poverty in the Caribbean" (WSSD/99/2), documento presentado en la Caribbean Subregional Review of WSSD+5 and the Status of the Older Person (Puerto España, 2 al 3 de septiembre de 1999), Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), agosto.
- Hausmann, R. y M. Gavin (1995), *Overcoming Volatility in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Held, G. y R. Szalachman (1998), "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe en los años noventa: experiencias y políticas", *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022), Santiago de Chile.
- Hofman, André A. (1999), *The Economic Development of Latin America in the 20th Century*, Groningen, Universidad de Groningen.
- Hulten, Charles R. (1992), "Growth accounting when technical change is embodied in capital", *American Economic Review*, vol. 82, N° 4, Washington, D.C.
- Hulten, Charles R. y Frank C. Wykoff (1980), "Economic depreciation and the taxation of structures in United States manufacturing industries: an empirical analysis", *The Measurement of Capital, Studies in Income and Wealth*, Dan Usher (comp.), vol. 45, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- Krugman, Paul (1995), "The growing world trade: causes and consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1.
- Lindgreen, C. J., G. García y M. I. Saal (1996), *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Mingat, A. y J.P. Tan (1988), "The economic returns to investments in project-related training: some empirical evidence", *International Review of Education*, vol. 34, N° 2.
- Mishkin, F. (1996), "Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective", documento presentado en la Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo del Banco Mundial, Washington D.C.
- Naciones Unidas (1999), *World Population Prospects: The 1998 Revision (ST/ESA/SER.A/180)*, Nueva York.
- Ocampo, José Antonio (1999), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), *Panorama laboral, 1999*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Digest of Caribbean Labour Statistics, 1997*, Ginebra.
- Palacios, J. J. (1995), "El nuevo regionalismo latinoamericano", *Comercio exterior*, abril.
- Pellegrino, Adela (1995), "La migración internacional en América Latina", *Pensamiento iberoamericano*, N° 28, julio-diciembre.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), Informe sobre desarrollo humano, 1999, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1997), Informe sobre desarrollo humano, 1997, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1995), Informe sobre desarrollo humano, 1995, México, D.F.
- Psacharopoulos, George (1993), 'Returns to Investment in Education – A Global Update', Policy Research Working Papers, N° 1067, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Psacharopoulos, George y E. Vélez (1992), "Educación, habilidad e ingresos en Colombia, 1988", Revista planeación y desarrollo, vol. 23, N° 2, septiembre.
- Psacharopoulos, George y Zafiris Tzannatos (1992), "Women's employment and pay in Latin America: overview and methodology", World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rojas-Suarez V. y S. Weisbrod (1995), "Managing Banking Crises in Latin America: The Do's and Don'ts of Successful Bank Restructuring Programs", Working Paper Series, N° 319, documento presentado en la Conferencia sobre Crisis Bancarias en América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sáez, Sebastián y Juan Gabriel Valdés S. (1999), "Chile y su política comercial lateral", Revista de la CEPAL, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1999), La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Serie Temas de coyuntura, N° 4 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.13.
- Solow, Robert M. (1962), 'Technical progress, capital formation and economic growth', American Economic Review, vol. 52, N° 2, Washington, D.C., mayo.
- Tavares, José (1999), "The Access of Central America to Export Markets: Diagnostic and Policy Recommendations", Development Discussion Paper, N° 693, Cambridge, Massachusetts, Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard, abril.
- Thorstensen, Vera (1999), "OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Rodada del Milenio", borrador de libro a ser publicado en Brasil, versión de mayo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (1999), Preparing for Future Multilateral Trade Negotiations: Issues and Research Needs from the Development Perspective, Ginebra.
- Uthoff, Andras y Daniel Titelman (1997), "La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera", Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), McGraw-Hill.
- Van Ark, Bart (1993), "International Comparisons of Output and Productivity – Manufacturing Productivity Performance of Ten Countries from 1950 to 1990", Monograph Series, N° 1, Groningen, Países Bajos, Groningen Growth and Development Centre.
- Weller, Jürgen (2000), "Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en preparación.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", serie Reformas económicas, N° 11 (LC/L.1160), Santiago de Chile.
- Wyplosz, Charles (1998), "Globalized financial markets and financial crisis", Regulatory and Supervisory Challenges in a New Era of Global Finance, Jan Joost Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).

- Yáñez, L. (1997), "Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela", serie Financiamiento del desarrollo, N° 64 (LC/L.1046), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zahler, R. (1992), "Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales", *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago de Chile.





