

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)



# AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE QUINCE AÑOS DESPUÉS

*De la década perdida a la  
transformación económica  
1980-1995*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE  
ESPAÑA - ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA



**SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA**

---

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
QUINCE AÑOS DESPUÉS**

Primera edición, Chile 1996

Título original:

Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe 1980-1995

© 1996, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Naciones Unidas

© 1996, Fondo de Cultura Económica Chile S.A.  
Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

© Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho Ajusco 227; 14 200 México, D.F.

I.S.B.N.: 956-7083-61-4

Registro de propiedad intelectual N° 98.156

Diseño gráfico: Patricio Andrade

Composición del texto: Miroslava Veselovsky

Impreso en Chile

## PRESENTACIÓN

La crisis que se desencadenó en la región a principios de la década de 1980 dio comienzo a un complejo período de desequilibrios y ajustes que, en la mayoría de los casos, llevó a los países a emprender reformas estructurales encaminadas a configurar economías más estables y más integradas al entorno internacional, capaces de crecer de modo significativo y sostenido.

Los cambios de orientación de la política económica, el compromiso de los gobiernos con los objetivos de las reformas y la estabilización progresiva de las economías coincidieron con modificaciones favorables del contexto internacional, lo que dio lugar a la reanudación de las corrientes de financiamiento externo hacia los países de la región.

En este nuevo orden económico se plasmaron las tendencias transformadoras de los sistemas productivos que se insinuaban con anterioridad y se originaron nuevos movimientos de cambio. Como resultado, la región está pasando por un proceso de mutación estructural de gran profundidad y trascendencia aún en marcha, cuyo desenlace no está predeterminado, sino que depende de las oportunidades y peligro que genera el propio devenir de la transformación.

En esta etapa del camino parece oportuno tratar de hacer un balance de las realizaciones y las insuficiencias de un proceso de cambio tan complejo y trascendente.<sup>1</sup> Esta evaluación debe basarse en un análisis del desempeño de las economías de la región en las diferentes fases por las que atravesaron durante los últimos 15 años, ya que esa trayectoria incide en su funcionamiento actual y, a la vez, permite poner de relieve las conjugaciones tanto favorables como adversas de políticas y circunstancias externas e internas.

<sup>1</sup> Ese balance se presenta en el documento CEPAL, Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía (LC/G.1898(SES.26/3)), Santiago de Chile, 1996.

En este documento se presenta una síntesis de la evidencia empírica al respecto con que se cuenta hasta el momento. Hasta donde tales antecedentes lo permiten, el propósito de este análisis es entender ese desempeño en la perspectiva de la vinculación entre los escenarios macroeconómicos y el comportamiento microeconómico, con especial énfasis en las instituciones que configuran el marco regulatorio en que este último se desenvuelve, así como en las características de los mercados de factores a los que deben recurrir las empresas.

El examen del desempeño económico y de los factores determinantes de los procesos de cambio se ha organizado en torno de tres ejes fundamentales: i) los procesos de estabilización macroeconómica y de crecimiento; ii) el comportamiento del ahorro y la inversión; y iii) las características de la reestructuración productiva y las tendencias del progreso técnico.

## I. ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

EN EL PERÍODO comprendido entre los años 1978 y 1981, la región se vio beneficiada por una mejora en los términos de intercambio y por una abundante oferta de créditos externos provenientes de la banca privada internacional, que permitieron aplicar políticas económicas expansivas, gracias a las cuales 11 países registraron tasas de crecimiento superiores al 4% promedio anual (véase el cuadro I.1). En la mayoría de los casos, esos logros tuvieron como correlato un déficit insostenible en la balanza de pagos; además, en 15 países el déficit en cuenta corriente fue superior a 4 puntos del PIB y en 10 casos representó más de 5 puntos de éste (véase el cuadro I.2).

La interrupción de la afluencia voluntaria de capitales internacionales a partir de la moratoria de la deuda anunciada por México en agosto de 1982, el alza de las tasas de interés internacionales y la reducción de los términos de intercambio dieron inicio a una etapa en que la región se enfrentó a un drástico proceso de ajuste, cuyo objetivo era lograr un superávit en la balanza comercial que permitiera superar la brecha externa. Entre 1982 y 1984 el PIB regional registró un estancamiento, la inversión fija disminuyó poco más de 5 puntos del PIB y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo de un 3.7% del PIB regional en 1978-1981 a un 2.1%. En este contexto, destacan las importantes medidas de ajuste adoptadas en México y Panamá y la persistencia del superávit corriente en Venezuela.

El carácter excepcional de la crisis de los años ochenta se manifestó en el deterioro simultáneo y sostenido de los principales indicadores económicos y sociales. No sólo se produjo una baja de la producción o una drástica reducción de su ritmo de crecimiento. También empeoró la situación ocupacional y disminuyeron las remuneraciones reales, se acentuaron y generalizaron los procesos inflacionarios, y se agravaron los problemas del sector externo. Al deterioro macroeconómico se sumaron severas crisis en el sistema

financiero de los países, derivadas de situaciones recesivas unidas a incrementos de la tasa de interés y notables devaluaciones de la moneda, así como múltiples situaciones de crisis fiscal.

En esencia, el proceso de ajuste se prolongó hasta 1990, con sucesivas caídas del PIB por habitante, aunque cabe señalar que hubo excepciones atribuibles a la situación específica de algunos países. El coeficiente regional de inversión registró una disminución progresiva hasta llegar a un mínimo en 1987; a partir de entonces, comenzó a recuperarse lentamente, de tal modo que en 1994 llegó a poco menos del 22% del PIB, cifra que sigue siendo inferior a los porcentajes correspondientes a comienzos de los años ochenta.

La cuantiosa afluencia de capital registrada desde 1991 proporcionó el financiamiento necesario para reactivar la economía y reducir la inflación, en el contexto de las reformas estructurales iniciadas por diversos países, pero también planteó el desafío de prevenir posibles crisis financieras, y de preservar la estabilidad y el equilibrio macroeconómico. A partir de 1992, se observa una mejora en las variables más importantes en el contexto internacional: una notable recuperación de las corrientes de capital, una baja de la tasa de interés externa, una disminución del servicio de la deuda, y una estabilización y, en algunos casos, una mejora de la relación de los precios del intercambio.

Además de la recuperación económica y la estabilización de los precios, la afluencia de capital puso fin rápidamente a la restricción externa y generó un excedente de fondos, lo que se reflejó en una tendencia a la apreciación del tipo de cambio, la desaparición del superávit comercial desde 1992 y la acentuación del déficit en cuenta corriente hasta 1994 (véase el cuadro I.2).

#### A: NIVEL DE ACTIVIDAD Y APROVECHAMIENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

El costoso ajuste externo de los países latinoamericanos y caribeños en los años ochenta se caracterizó tanto por la marcada contracción del financiamiento procedente del exterior como por el amplio alcance de las medidas que debían adoptarse en plazos bastante

breves, en un contexto comercial adverso, todo lo cual obligó a reducir drásticamente los gastos internos. A esto se suma el ajuste excesivo ("sobreajuste"), al que se recurrió como una manera de hacer frente al comportamiento procíclico de los bancos comerciales internacionales, en general y, en algunos casos, a la fuga de capitales (CEPAL, 1984).

CUADRO I.1. *América Latina y el Caribe (19 países):  
producto interno bruto total  
(Tasa media de variación anual)*

	1978/ 1981	1982/ 1984	1985/ 1990	1991/ 1994
América Latina	4.2	-0.0	2.0	3.6
Argentina	0.1	0.8	-0.9	7.6
Bolivia	0.4	-3.2	1.7	3.7
Brasil	4.1	1.0	2.8	2.3
Chile	7.2	-3.4	5.6	6.8
Colombia	4.9	2.2	4.7	4.0
Costa Rica	2.2	0.9	3.8	4.9
Ecuador	5.3	0.7	2.1	3.7
El Salvador	-4.1	-1.0	1.4	2.5
Guatemala	3.6	-2.0	2.3	4.0
Haití	4.1	-0.8	0.2	-8.3
Honduras	5.1	0.5	3.2	3.3
México	9.2	-0.5	1.6	2.6
Nicaragua	-7.3	0.7	-3.4	0.8
Panamá	8.2	1.5	-0.4	6.9
Paraguay	10.5	-0.2	4.0	2.9
Perú	3.9	-2.6	-1.4	4.7
República Dominicana	4.5	2.6	2.1	3.5
Uruguay	4.8	-5.5	3.3	4.7
Venezuela	-1.2	-2.7	2.4	3.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

CUADRO I.2. *América Latina y el Caribe: relación entre el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos y el producto interno bruto*<sup>a b</sup>  
(Porcentaje)

	1978/ 1981	1982/ 1984	1985/ 1990	1991/ 1994 <sup>c</sup>
América Latina y el Caribe	3.7	2.1	1.2	2.8
Argentina	0.8	2.2	1.3	2.5
Bolivia	9.2	8.7	12.5	9.3
Brasil	4.4	3.0	0.3	-0.2
Chile	9.3	9.3	4.5	2.9
Colombia	0.9	6.4	0.5	0.1
Costa Rica	13.4	9.5	8.4	5.6
Ecuador	7.5	4.4	6.0	4.2
El Salvador	4.3	6.0	5.5	4.6
Guatemala	4.1	3.7	4.4	5.1
Haití	15.5	15.2	13.3	7.8
Honduras	10.5	9.2	8.4	11.1
México	4.5	-1.0	1.0	6.8
Nicaragua	12.1	22.8	40.0	51.9
Panamá	8.4	-1.7	-3.6	3.1
Paraguay	6.5	7.0	7.5	9.0
Perú	1.7	4.7	3.0	4.9
República Dominicana	8.5	7.5	4.1	2.9
Uruguay	4.7	1.8	0.2	1.7
Venezuela	-0.1	-2.9	-1.7	-0.1

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional.

<sup>a</sup> Las estimaciones del producto interno bruto en dólares corrientes se realizaron sobre la base del producto en moneda nacional y del tipo de cambio aplicado a las exportaciones de bienes y servicios. <sup>b</sup> Las cifras negativas se refieren a la relación entre el superávit en la cuenta corriente del balance de pagos y el producto interno bruto. <sup>c</sup> Cifras preliminares.

El producto se redujo en una proporción mayor a la que parecía necesaria, dado el alcance de la restricción externa. La brusca contracción del financiamiento externo y las políticas de ajuste elegidas en la mayoría de los casos limitaron el potencial de crecimiento de la región. Esto obligó a reducir aún más el gasto y provocó situaciones recesivas, que acentuaron la subutilización de los recursos y los desincentivos a la inversión.

En el período 1981-1983 primó el ajuste excesivo, lo que redundó en una disminución de la demanda interna superior a la del producto, una acentuada baja de la inversión y un superávit comercial que respondía más a la restricción de las importaciones que al aumento de las exportaciones. Esta situación cambió parcialmente entre 1984 y 1987, período caracterizado por el incremento del producto y la demanda interna, un mejor desempeño del comercio exterior y una leve recuperación de la inversión. Esta dinámica evolución de la economía fue sólo pasajera, dado que entre 1988 y 1990, pese a las mejoras registradas tanto en las exportaciones como en las importaciones, la inversión volvió a disminuir y el producto y la demanda interna se estancaron (véase el cuadro I.3).

La evolución económica en el período 1991-1994 contrasta en forma marcada con la de años anteriores. El PIB vuelve a expandirse en un 3.6% anual y la demanda interna en un 4.4%, en tanto que la inversión fija aumenta en más de un 8% anual y las exportaciones aumentan en forma sostenida, aunque en una proporción mucho menor que las importaciones.

CUADRO I.3. *América Latina y el Caribe: demanda agregada y nivel de actividad 1981-1994*  
(Tasa media de variación anual)

	Demanda interna	PIB	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Formación bruta de capital fijo
1981-1983	-3.2	-1.0	5.6	-12.9	-10.6
1984-1987	3.4	3.3	4.0	4.9	3.3
1988-1990	0.4	0.6	6.4	6.4	-1.9
1981-1990	0.5	1.2	5.2	0.0	-2.4
1991-1994	4.4	3.6	6.6	14.1	8.3

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En el proceso de ajuste de los años ochenta y la posterior recuperación económica se observan marcadas diferencias entre los países, que obedecen sobre todo al nivel de endeudamiento y desequilibrio comercial en que se encontraban cuando comenzó la crisis de la deuda externa y a la evolución de sus términos de intercambio, así como al financiamiento recibido durante el ajuste y a la brecha externa del sector público.

Los países que reiniciaron más rápidamente el proceso de acumulación en la década de 1980 son los que presentaban un menor desequilibrio y que, por lo tanto, pudieron aplicar políticas graduales, como en el caso de Colombia, y los que contaban con financiamiento externo, como Chile y Costa Rica. Estos tres países pudieron responder mejor a la brecha externa, lo que contribuyó a la estabilidad interna y al crecimiento, y tuvo efectos favorables en lo que respecta a las expectativas y la inversión, puesto que redujo la incertidumbre.

En el período 1991-1994 sólo Chile, Costa Rica y El Salvador registraron coeficientes de inversión fija similares o superiores a los de 1978-1981. En el otro extremo, los coeficientes de inversión de Brasil, Ecuador y Venezuela en el mismo período seguían siendo inferiores a los de la etapa de mayor intensidad de la crisis (véase el cuadro II.4).

En síntesis, el período 1982-1990 se caracterizó por un desempeño económico alejado de la frontera productiva, en que el producto efectivo fue bastante inferior al potencial, lo que redundó en una muy marcada subutilización de los recursos productivos y —en conjunto con la inestabilidad— en una acentuada baja de la inversión, que a su vez limitó la posible expansión futura del producto. Todo ello se tradujo en un lento crecimiento, en una reducción del PIB por habitante y en una demanda interna virtualmente estancada hasta 1990.<sup>2</sup> Por lo tanto, el estímulo al incremento de la productividad y la innovación tecnológica provino sobre todo de las presiones

<sup>2</sup> Los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental constituyen una importante excepción en este sentido, puesto que registraron tasas de crecimiento superiores al 5%, en promedio, a lo largo de toda la década de 1980. Este positivo desempeño económico responde sobre todo al acceso preferencial de las exportaciones de bananos cada vez mayores a los mercados europeos y el rápido crecimiento del sector turismo.

competitivas producidas por la liberalización comercial y acentuadas por un clima de baja actividad económica y de inestabilidad, que neutralizó los efectos positivos de los tipos de cambio real generalmente elevados.

Entre 1991 y 1994, en cambio, tanto la producción como la demanda interna se reactivaron, lo que tuvo efectos favorables para el mercado laboral y las remuneraciones. Las inversiones aumentaron, impulsadas por el cambio de clima macroeconómico y apoyadas en la afluencia de capitales que contribuyeron a financiar el déficit creciente de la cuenta corriente hasta 1994.

La entrada de capitales puso fin a la restricción externa y contribuyó a la recuperación de la producción, los ingresos y el empleo, todo lo cual permitió un mayor aprovechamiento de la capacidad productiva. Por otra parte, la tasa de inflación se redujo considerablemente y el sector público registró un superávit o bien un déficit reducido y manejable. En este contexto, las economías recuperaron en cierta medida la capacidad de crecimiento, en un marco de mayor estabilidad y atenuación de la restricción externa.

En el plano productivo, se observa un repunte de la inversión y la productividad, sobre todo en la industria. Los efectos combinados de la menor inflación y la recuperación del nivel de actividad redujeron la brecha entre producto efectivo y producto potencial. Este fenómeno derivado del ciclo económico o de la estabilización condujo a un aumento de la productividad y ha permitido a los países hacer frente a las revalorizaciones de la moneda, que en otras circunstancias habrían tenido repercusiones más graves en lo que respecta a la competitividad. Sin embargo, esta evolución de la productividad tiene un componente transitorio, que debería ser sustituido por estímulos más permanentes e independientes del ciclo económico en la medida en que se produzca un mayor acercamiento a la frontera productiva.

El examen de la evolución del PIB por habitante en los últimos 15 años permite apreciar notables diferencias entre los países (véase el gráfico I.1). En 1995, este indicador sólo superaba el registrado en 1980 en nueve países, los que de hecho se encuentran más cerca de la frontera productiva, y sólo en Chile, Colombia, Uruguay, Jamaica y

República Dominicana en más de un 10%.<sup>3</sup> En cambio, el PIB por habitante sufrió una baja ininterrumpida en Haití a partir de 1981 y en Nicaragua desde 1984, pero afortunadamente esa tendencia descendente se interrumpe en 1995, en ambos casos gracias al notable desempeño en las exportaciones, al que contribuyeron los favorables precios internacionales (véase el cuadro I.4).

Asimismo, han sido variados los senderos nacionales de ajustes, recuperación y crecimiento que dan lugar a estas diferencias. En el período 1983-1985 se produjeron ciclos recesivos prácticamente en todos los países de la región. Por lo menos 10 de ellos sufrieron otra baja de la producción entre 1988 y 1990 y un número similar, entre los que figuran algunos de estos últimos, volvieron a verse afectados por fenómenos de esta naturaleza a comienzos de los años noventa. Por consiguiente, en muchos casos la recuperación ha sido frágil o vacilante y la etapa actual es de origen tan reciente que aún no presenta rasgos macroeconómicos y productivos claramente definidos.

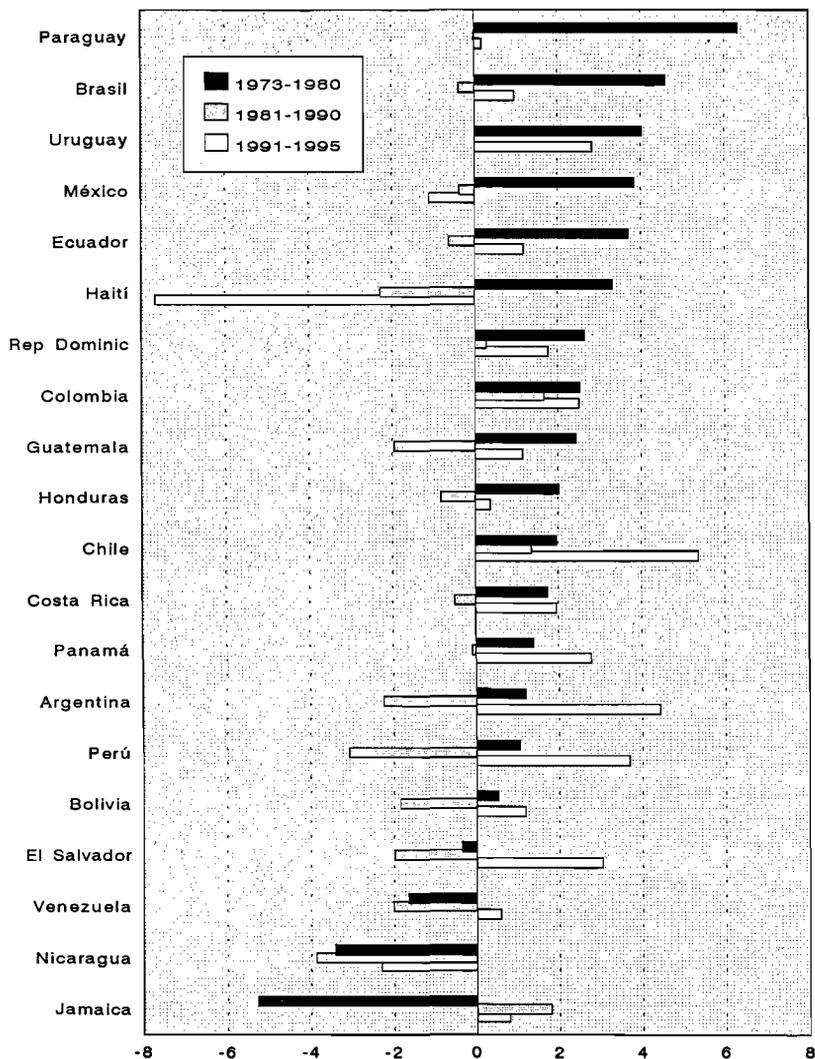
En Colombia, Chile y Jamaica la reducción del PIB por habitante fue más breve que en los demás países, puesto que sólo se prolongó por dos años (1982 y 1983) en los dos primeros casos y tres en el último. Junto con República Dominicana y Uruguay, estos países registran el mayor incremento acumulado del PIB por habitante, lo que indica que la respuesta eficiente y oportuna a los desafíos del ajuste y la estabilización fue un factor determinante del crecimiento sostenido (véase el gráfico I.1).

En 1995, los países en los que el ciclo de crecimiento del PIB se había prolongado por un período más largo eran Chile y Colombia (12 años), seguidos por Guatemala (nueve años consecutivos).<sup>4</sup> En estos ciclos de crecimiento, el incremento anual medio del PIB por habitante es bastante alto en Chile (4.5% anual) y algo menor en Colombia (2.6%), mientras que en Guatemala es mucho más bajo (0.9%).

<sup>3</sup> En 1994 el PIB por habitante de ocho países era igual o superior al de 1980. En 1995, Argentina vuelve a estar por debajo de ese nivel, en tanto que Paraguay y Barbados se incorporan al grupo que consigue superarlo.

<sup>4</sup> En 1994, Jamaica enteraba ocho años de incremento sostenido del PIB por habitante con una media anual de 3.6% y Uruguay cumplía siete años con un incremento promedio de esa variable de un 2.4% anual, pero en 1995 ésta se redujo nuevamente en ambos países.

GRÁFICO I.1. *América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante*  
(Tasa media de variación anual)<sup>a</sup>



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales expresadas en dólares a precios de 1980.

<sup>a</sup> Países ordenados de mayor a menor tasa en el periodo 1973-1980. Las tasas de variación pueden no coincidir con las nacionales, debido a que el producto interno bruto se calcula sobre la base de la estructura de precios de 1980.

CUADRO I.4. *América Latina y el Caribe (32 países): ritmo de crecimiento económico en los años noventa*  
(Tasa media de variación anual del PIB en 1991-1995)

---

<b>Más de 5%</b>	
Chile	7.0
Guyana	6.4
Argentina	5.6
Perú	5.4
El Salvador	5.3
<b>De 4% a 5%</b>	
Belice	4.8 <sup>a</sup>
Panamá	4.7
Costa Rica	4.4
Colombia	4.2
Guatemala	4.0
<b>De 3% a 4%</b>	
Saint Kitts y Nevis	3.8
Santa Lucía y República Dominicana	3.7
Bolivia y Antigua y Barbuda	3.6
Ecuador y Uruguay	3.4
Honduras	3.3
Paraguay, San Vicente y las Granadinas	3.0
<b>De 1% a 3%</b>	
Venezuela	2.8
Brasil	2.6
Dominica y Jamaica	1.5
Granada	1.4
Trinidad y Tabago	1.0
<b>Menos de 1%</b>	
Suriname	0.9
México	0.6
Bahamas	0.3
Barbados	-0.6
Haití	-6.0
Cuba	-7.0

---

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Los datos de 1995 corresponden a CEPAL, *Balace preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1995* (LC/G.1892-P), Santiago de Chile, diciembre de 1995. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.18.

<sup>a</sup> Cifra correspondiente al período 1991-1994.

La situación que se produjo en México a fines de 1994 puso en evidencia la importancia de que las variables macroeconómicas claves reflejen condiciones de equilibrio a mediano plazo en los mercados internos monetarios y de bienes, y una constante disponibilidad de recursos correspondientes a ahorro externo. Pese a lo que indicaban los pronósticos, en 1995 América Latina y el Caribe sortearon una crisis que podría haber asumido mayores proporciones, dado que el crecimiento sólo se interrumpió en Argentina, México y Uruguay, aunque el episodio fue aleccionador para toda la región. En la mayoría de los países la situación siguió caracterizándose por tasas moderadas de crecimiento, una inflación también moderada y decreciente, un alto déficit en cuenta corriente financiado con capital externo y bajos coeficientes de ahorro nacional.

Chile se aparta de esta tendencia y da muestras de consolidar un patrón de crecimiento elevado y sostenido, de progresiva disminución de la inflación y altas tasas de ahorro interno, junto con registrar un superávit global en las cuentas fiscales por seis años consecutivos. Destacan también los notables avances logrados en materia de estabilización de precios por Brasil, país que se suma a los que han emprendido reformas estructurales.

En el período 1991-1995, la tasa de crecimiento de cinco países fue superior al 5% anual (Chile, Guyana, Argentina, Perú y El Salvador) y en otros cinco fue de 4% a 5% (Belice, Panamá, Costa Rica, Colombia y Guatemala). Un grupo numeroso, integrado por 10 países, logró un crecimiento de 3% a 4%, pero en seis este indicador apenas alcanzó a 1% - 3% y en otros seis se produjo un evidente deterioro del PIB por habitante (véase el cuadro I.4).

## B. INFLACIÓN Y POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN

Luego del considerable incremento de la tasa de inflación provocado por los desequilibrios y ajustes posteriores a la crisis que afectó a la región a partir de 1982, en los años noventa la mayoría de las economías ha mostrado una tendencia a la reducción, drástica en algunos casos, del ritmo inflacionario. Por otra parte, aún hay casos en que esta tendencia no se manifiesta o que plantean dudas sobre la

solidez de la estabilidad lograda.

En un marco de mediano plazo, convendría considerar la reducción de las tasas de inflación en el contexto del cambio en el régimen macroeconómico vigente, tomando en cuenta ciertos factores que influyen en el éxito de los procesos de estabilización. En el cuadro I.5 se presenta una clasificación de 19 países,<sup>5</sup> de acuerdo con las tendencias de algunos indicadores macroeconómicos claves en el período de recuperación de los niveles previos de actividad y de progresiva adopción de reformas estructurales (1986-1990), así como en el período 1991-1994.

CUADRO I.5. *América Latina y el Caribe: tendencias de algunas variables macroeconómicas en 1990 y 1994*  
(Número de países)

Tendencia	Déficit sector público	Superávit sector público	Crecimiento monetario (M1)	Inversión bruta fija/PIB	Tipo de cambio real de las exportaciones	Remuneraciones reales medias	Desempleo urbano
<b>Creciente</b>							
1986-1990	-	1	8	5	7	3	7
1991-1994	4	2	4	8	4	11	3
<b>Decreciente</b>							
1986-1990	64	-1	610	71	45	71	53
1991-1994							
<b>Estable</b>							
1986-1990	-	-	-	1	-	3	1
1991-1994	3	1	1	8	6	3	9
<b>Variable</b>							
1986-1990	11	-	3	5	6	2	4
1991-1994	3	-	1	1	2	-	3

FUENTE: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>5</sup> Los países considerados fueron Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Hacia finales de la década anterior el déficit del sector público se atenuó en un número de países, aunque en muchos otros este indicador no mostró una clara tendencia decreciente. Sólo un país, Chile, registró un superávit sostenido. En los primeros años de la década de 1990 se aprecia una mejora en el ámbito fiscal; de hecho, la mayoría de los países presenta un superávit o un déficit decreciente o estable, lo que contrasta con cuatro casos (Brasil, Costa Rica, Uruguay y Venezuela) en los que la situación sufrió un deterioro.

La expansión de la oferta monetaria también ha contribuido a la estabilidad de precios en los últimos años; los casos de incremento de dicha oferta disminuyeron entre fines de los años ochenta y principios de los noventa, y en la mayor parte de los países muestran una reducción. A la vez, el panorama de la evolución de los tipos de cambio reales aplicables a las exportaciones ha cambiado radicalmente; mientras en el primer período eran una mayoría los países con tipo de cambio creciente o variable, durante el segundo período predominan los países con tipo de cambio estable o apreciación real, ya sea en respaldo a los programas de estabilización adoptados o como consecuencia de la creciente afluencia de capitales.

Entre ambos períodos también se observa un cambio positivo de la inversión bruta fija considerada como porcentaje del PIB, que a la vez refleja y contribuye a consolidar el proceso de estabilización. Aunque en varios casos este proceso se inicia a partir de niveles muy bajos, que responden a los ajustes y la inestabilidad de la década de 1980, cabe destacar como aspecto positivo las crecientes o estables tasas de inversión durante los años noventa en la mayoría de los países, lo que contrasta con la reducción y las fluctuaciones de períodos anteriores. Como se sabe, éste es uno de los factores determinantes del éxito a largo plazo de los procesos de estabilización.<sup>6</sup>

En el mercado de trabajo también se produjeron cambios favorables entre los dos períodos considerados, principalmente asociados con la recuperación económica. En primer lugar, en la

<sup>6</sup> En general, los países con mayor crecimiento tienen baja inflación y una alta tasa de inversión en relación con el producto. Debido a la incertidumbre y a la inestabilidad de precios que provoca, la inflación afecta la inversión y su eficiencia, por lo que también limita el potencial de crecimiento (De Gregorio, 1996).

mayoría de los casos se observan tendencias positivas en los índices de remuneraciones reales medias, aunque su intensidad varía notablemente de un país a otro; sin embargo, hay varios países en que estos índices aún no muestran una recuperación posterior a la baja real sufrida en la década de 1980. Por otra parte, en el período 1991-1994 la elevación de la tasa de desempleo urbano se interrumpió en la mayoría de los casos, pero en 1995 volvió a aumentar en algunos casos, debido a rebotes de inestabilidad o los efectos de los programas de estabilización ejecutados para hacer frente a los impactos derivados de la crisis mexicana.

En resumen, si se compara la situación de comienzos de los años noventa con el segundo quinquenio de la década anterior, se observan cambios importantes en el ambiente macroeconómico: una moderada expansión del nivel de actividad, una menor tendencia al déficit en el sector público, un crecimiento más limitado de la oferta monetaria, recuperación de las tasas de inversión y baja del desempleo. Además, las alzas del tipo de cambio real son menores que las registradas en la etapa más álgida del proceso de ajuste, en parte debido a la mayor afluencia de capitales a la región; incluso, en aquellos casos en que se optó por la adopción de políticas de estabilización basadas en un mayor aprovechamiento de los recursos externos disponibles se produjo una apreciación (véase el cuadro I.6).

En el contexto de un ambiente financiero internacional propicio a combinaciones adecuadas de políticas de ajuste y de financiamiento para responder a las convulsiones internas y externas, los cambios mencionados y las reformas a las que obedecen se tradujeron en una tendencia decreciente del ritmo inflacionario en la mayor parte de los casos. De hecho, en los primeros años de la presente década aumenta el número de países con inflación inferior o cercana al 10%, lo que contrasta en forma marcada con lo ocurrido en los años anteriores.

Como se indica en el cuadro I.7, en el período 1985-1990 sólo dos países presentaban una inflación de un dígito, pero en 1994 ya había seis en esa misma situación. También se observa que de un período a otro aumentó de cuatro a siete el número de países con inflación moderada (de 15% a 25%), en tanto que el grupo de países con inflación superior al 25% anual se redujo a seis. Brasil constituye la excepción más destacada, dado que ha seguido registrando una

inflación elevada, hasta que en 1994 adoptó un programa de estabilización en el que se otorga particular importancia a la reducción del déficit público, factor determinante del éxito de los programas de esa índole, como ha quedado demostrado tanto a nivel regional como mundial.

Aunque es difícil sacar conclusiones de carácter general en lo que respecta a las políticas a partir de lo ocurrido en los países que han conseguido reducir el ritmo inflacionario, entre otras cosas porque en realidad no hay una única alternativa posible en cuanto a combinación y secuencia de aplicación, se ha llegado a reconocer unánimemente que la situación financiera del sector público debe mostrar un equilibrio a mediano plazo que ofrezca una base sólida a los programas de estabilización. No cabe duda de que la supresión de la inercia inflacionaria y la orientación de las expectativas facilitan la aplicación de programas de ese tipo, pero el logro de esos objetivos está cada vez más estrechamente vinculado al saneamiento del presupuesto público, que influye notablemente en las expectativas inflacionarias de los agentes.

Como se indicó anteriormente, la apreciación real de la moneda y el recurso al financiamiento externo como instrumentos de control de la inflación han contribuido a la estabilización en algunos países. El empleo de "anclas nominales" es importante en todo proceso de estabilización, sobre todo cuando éste se inicia después de episodios de hiperinflación y fuga de capitales; por lo observado en la práctica, este mecanismo da mucho mejores resultados cuando forma parte de un conjunto de medidas destinadas a reducir la inflación a largo plazo. Entre esas medidas, el saneamiento duradero de la situación fiscal y la superación de la escasa solvencia del sistema financiero público y privado han demostrado ser fundamentales para el éxito sostenido de las políticas de estabilización.

El empleo de la apreciación real como instrumento anti-inflacionario también se relaciona con la composición del gasto sufragado con recursos provenientes del financiamiento externo. Uno de los legados más importantes de la crisis de la deuda que afectó a la región es el reconocimiento de que el aumento súbito de la disponibilidad de recursos externos suele traducirse en un incremento insostenible del consumo.

CUADRO I.6. *América Latina y el Caribe (14 países): indicadores de estabilidad macroeconómica<sup>a</sup>*  
(Promedio 1992-1994)

País	Precios al consumidor (variaciones diciembre a diciembre)	Déficit (-) o superávit (+) del gobierno central (% del PIB)	Saldo en cuenta corriente del balance de pagos (% del PIB)	Deuda externa acumulada/exportaciones de bienes y servicios (1994)	Saldo comercial (% del PIB)	Competitividad del tipo de cambio real, 1994 (1990=100)	Interés total deuda externa/exportaciones de bienes y servicios	Ahorro interno/PIB
Argentina	9.7	-0.2	-3.1	404.0	-1.9	78.0	16.3	16.4
Brasil	1 522.5	-1.0	0.7	308.0	2.9	91.0	16.8	22.9
Chile	11.2	1.9	-2.7	152.0	-0.4	96.5	8.5	24.7
Colombia	23.4	1.0	-2.2	179.0	-2.6	75.3	13.1	16.7
Costa Rica	15.3	-3.6	-6.6	110.3	-5.8	101.3	6.4	15.8
El Salvador	13.7	-3.6	-4.6	232.8	-15.3	82.8	7.0	13.4
Guatemala	12.5	-1.2	-6.5	100.8	-9.1	84.6	5.6	9.2
Honduras	21.4	-6.5	-11.8	266.2	-4.4	125.3	18.0	13.4
México	9.0	1.7	-7.3	271.0	-5.0	82.1	24.0	17.5
Nicaragua	11.8	-8.5	-51.0	2 992.0	-27.2	103.8	103.9	-9.5
Panamá	1.3	-0.9	-2.4	182.0	0.8	100.0	0.0	34.0
Perú	37.2	-0.3	-5.4	415.0	-3.2	87.2	21.2	18.6
República Dominicana	7.9	0.3	-3.4	184.7	-5.7	96.2	7.5	18.5
Venezuela	49.5	-4.5	-0.8	223.0	2.2	94.2	15.9	19.8

FUENTE: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios años, Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios años y CEPAL, Características del Istmo Centroamericano y la República Dominicana que podrían afectar su participación en el área de libre comercio de las Américas (ALCA) (LC/R.1584), México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México, noviembre de 1995.

CUADRO I.7. América Latina y el Caribe (19 países): tasa de inflación anual  
(Variaciones del IPC de diciembre a diciembre)

	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994	1990	1994	1995 <sup>a</sup>
Argentina	132.1	443.5	1 216.2	28.2	1 343.9	3.7	1.8
Bolivia	27.0	934.1	1 383.9	10.7	18.0	8.5	10.7
Brasil	76.8	162.5	855.6	1 260.8	1 584.6	929.3	22.0
Chile	26.1	36.6	17.6	17.8	27.3	8.9	8.2
Colombia	27.5	22.4	21.1	13.1	32.4	22.6	20.0
Costa Rica	25.4	19.6	25.7	24.3	27.3	19.9	24.9
Ecuador	13.3	34.0	45.6	41.4	49.3	25.4	22.2
El Salvador	14.9	13.0	23.8	12.7	19.3	8.9	11.4
Guatemala	10.2	6.9	25.1	11.9	59.6	11.6	8.6
Haití	13.2	7.2	7.9	19.1	26.1	52.1	25.0
Honduras	12.2	6.1	10.8	17.5	36.4	28.8	26.5
México	23.7	79.6	71.7	11.5	29.9	7.1	48.5
Nicaragua	30.7	34.1	8 526.0	202.7	13 490.2	12.4	11.0
Panamá	8.6	2.2	0.4	1.3	0.8	1.4	1.3
Paraguay	19.1	16.0	28.1	17.1	44.1	18.3	10.4
Perú	68.2	103.2	2 080.5	62.7	7 649.6	15.3	10.3
República Dominicana	9.8	17.7	37.6	7.5	79.9	14.3	12.0
Uruguay	50.3	46.0	83.0	59.3	129.0	44.1	36.8
Venezuela	14.6	10.9	35.5	44.9	36.5	70.9	52.9

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información sobre precios al consumidor proveniente de fuentes oficiales de los países.

<sup>a</sup> De noviembre a noviembre.

La única posibilidad de evitar que esto ocurra es destinar la mayor parte de los recursos financieros disponibles a inversión real, a fin de que permitan ampliar la futura capacidad de pago de las economías; de lo contrario, la estabilización no puede dejar de ser transitoria. Como se ha indicado, los coeficientes de inversión de los países de la región han aumentado, pero en algunos casos los recursos externos han alimentado una expansión acelerada del consumo, bastante limitado como consecuencia de prolongados procesos de ajuste. En este contexto, la política tributaria desempeña un papel muy importante, debido a su capacidad para estimular una expansión de las inversiones que supere la del consumo; la política financiera también puede hacer un aporte significativo, mediante el desarrollo de instrumentos que permitan una mayor canalización de los recursos externos a la inversión.

El objetivo de la política de estabilización es mantener un ritmo inflacionario bajo, fidedigno y sostenible a largo plazo. Para lograrlo en un contexto de apertura comercial y financiera, los sectores exportadores y productores de bienes transables deben tener un nivel adecuado de desarrollo, diversificación y flexibilidad. Por lo tanto, la estabilidad de los estímulos a este sector es un requisito importante para consolidar la estabilización.

A corto plazo, se plantea un dilema entre la reducción del ritmo inflacionario mediante el empleo de la apreciación real como instrumento de contención y el desarrollo de los sectores exportadores y productores de bienes capaces de competir con los importados. A largo plazo, la estabilidad depende en gran medida del crecimiento de estos últimos, por lo que convendría evitar las revaluaciones reales muy pronunciadas, capaces de inhibir los procesos que los conducirían a aumentos sostenidos de su productividad. Si la situación del país lo justifica, se podría recurrir a una reducción pausada de la inflación junto con un control adecuado de la entrada de recursos externos y de sus consecuencias en lo que respecta al tipo de cambio real y al incremento del consumo.

## Recuadro I.1.

## CENTROAMÉRICA: CONSOLIDANDO LA ESTABILIZACIÓN

En comparación con el decenio pasado, en los años noventa los países centroamericanos han avanzado notablemente en el proceso de estabilización económica, pero éstos aún no se han consolidado y la reactivación económica no es pareja. Siguen existiendo casos de elevada brecha fiscal, que se manifiesta en un cuantioso déficit en la cuenta corriente. Aunque se reconoce que las economías centroamericanas seguirán recurriendo al ahorro externo por largo tiempo, la magnitud que alcanza este fenómeno actualmente es excesiva. El financiamiento de este desequilibrio con capitales volátiles redundará en una acentuación de la fragilidad económica, lo que puede dificultar la profundización del proceso de integración subregional.

La inflación media de los seis países del istmo centroamericano muestra una considerable desaceleración, gracias a la adopción de importantes medidas fiscales, en el marco más amplio de políticas de estabilización y ajuste, muchas de las cuales se aplicaron en virtud de acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Esos acuerdos contribuyeron a una gradual convergencia de los objetivos de la política económica, aunque su aplicación ha dado resultados disímiles, salvo en lo que respecta a la tasa de inflación.

A principios de los años noventa se liberalizaron los mercados cambiarios, plenamente en Costa Rica, El Salvador y Honduras, lo que no excluye la posible intervención de los bancos centrales para evitar fluctuaciones excesivas de corto plazo, y parcialmente en Guatemala y Nicaragua, mediante subastas en el primer caso y deslizamiento en el segundo. La liberalización de los mercados financieros, especialmente de las tasas de interés, responde a la nueva orientación de la política económica de esta subregión. La consiguiente alza de las tasas internas y la diferencia entre éstas y las tasas internacionales, ajustada de acuerdo con las expectativas cambiarias, estimularon la afluencia de capitales externos, lo que fortaleció el vínculo entre este último factor, las condiciones del mercado financiero interno y el nivel del tipo de cambio. En cambio, el alza de la tasa de interés desalentó la inversión productiva y acentuó el déficit público.

**Recuadro I.1. (continuación)**

Por consiguiente, los efectos de las medidas adoptadas con el objeto de reducir el déficit fiscal primario se vieron contrarrestados por el mayor costo de la deuda interna, debido a la emisión de títulos de alto rendimiento para cubrir el déficit del sector público o para regular la liquidez de la economía. Debido a lo anterior, el déficit cuasifiscal ha asumido notables proporciones en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, y el Banco Central de cada uno de estos países ha sufrido pérdidas anuales equivalentes a más del 1% del PIB.

FUENTE: CEPAL, *El regionalismo abierto en América Central. El desafío de profundizar y ampliar la integración (LC/MEX/L.261)*, México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México, abril de 1995.

**C. BRECHA EXTERNA Y FLUJO DE CAPITAL**

A partir de 1982, la mayoría de los países de la región se enfrentó a la crisis económica más profunda y prolongada de los últimos cincuenta años, causada por un complejo conjunto de factores externos e internos. Aunque los de origen externo contribuyeron en mayor medida al desencadenamiento de la crisis, ésta también obedeció a inconsistencias en las políticas económicas internas, entre otras el excesivo endeudamiento externo, la exagerada expansión del gasto interno, las políticas de estabilización basadas en el rezago cambiario y modalidades de liberalización financiera que se tradujeron en el mantenimiento de tasas reales de interés muy altas por períodos prolongados (CEPAL, 1984).

En la evolución de la brecha externa desde la crisis de la deuda al presente se observan dos períodos claramente diferenciados, en función del signo de la transferencia neta de recursos y de la influencia que ejerció en el desempeño económico. El primero, que abarca de 1982 a 1990, es un período de ajuste y transferencia neta de

recursos negativa equivalente a un 3.2% del PIB; el segundo, comprendido entre 1991 y 1994, es una etapa de recuperación apoyada en el ahorro externo, en que los países recibieron una transferencia positiva equivalente al 1.5% del PIB.<sup>7</sup> En el segundo período los indicadores de endeudamiento externo muestran una marcada baja (véase el cuadro I.8).

El equilibrio de la cuenta corriente adquirió una importancia prioritaria en el período 1982-1990, debido a la restricción de los créditos internacionales. En vista de la necesidad de destinar grandes sumas al pago de intereses y la remesa de utilidades, que provocaba un déficit en la cuenta de servicios financieros, los países se vieron en la obligación de lograr un superávit comercial significativo, lo que a su vez exigía tipos de cambio real elevados y superiores a los de largo plazo. En los años noventa, una vez reducida la brecha externa, ese objetivo se sustituyó por el financiamiento de la balanza de pagos, para lo cual era preciso captar capitales que permitieran financiar un déficit creciente en cuenta corriente. Salvo algunas excepciones, el tipo de cambio real dejó de ser un instrumento relevante de la política económica y pasó a estar determinado por la cuantía de las corrientes de capital.

La nueva estrategia internacional de manejo de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe, adoptada en el marco del Plan Brady, les permitió regularizar la deuda pública externa. Además, fueron recuperando gradualmente la confianza de los inversores, gracias a la adopción simultánea de medidas fidedignas de ajuste fiscal y de reformas institucionales indicativas del grado de compromiso de los gobiernos con el nuevo orden económico y, sobre todo, con el papel protagónico de la inversión privada.

Debido a lo anterior, a lo que se sumó la notable reducción de las tasas de interés internacionales, los inversores extranjeros centraron su atención en los altos rendimientos posibles en economías en proceso de recuperación y transformación, algunas de las cuales incluso daban muestras de reapertura a la inversión extranjera directa o presentaban atractivas ofertas de privatización de empresas

<sup>7</sup> Estos promedios regionales no reflejan la situación de Centroamérica, subregión que siguió siendo receptora neta de recursos externos en los años ochenta, en buena medida debido a razones de orden geopolítico, específicamente los conflictos militares.

estatales proveedoras de servicios públicos.

Como consecuencia de lo anterior, ya a comienzos de la actual década se revirtió la transferencia negativa de recursos financieros prevaeciente entre 1982 y 1990 (véase el cuadro I.8). Los países de la región recuperaron el acceso al financiamiento externo privado, que alcanzó una gran magnitud y provino de variadas fuentes, aunque cabe señalar que éstas mostraron una mayor preferencia por el corto plazo que en otras zonas en desarrollo.<sup>8</sup>

La inversión extranjera directa y la inversión de cartera aumentaron en respuesta a la colocación de bonos y acciones, ya sea directamente o mediante ADRS y GDRS, en tanto que el financiamiento oficial y la deuda privada se redujeron (véase el cuadro I.9). Los flujos netos de capital expresados como proporción del PIB alcanzaron a un 5% en 1992-1994, nivel superior al máximo histórico anterior (4.5% en 1977-1981). Aunque la afluencia de recursos se concentró en México, Argentina, Brasil, Chile y Perú, en 11 países de la región la entrada de capital ascendió a más de un 5% del producto (véase el cuadro I.10).

Si bien entre 1982 y 1990 los países de América Latina y el Caribe debieron hacer frente a una transferencia neta de recursos financieros acumulada de 218 mil millones de dólares, entre 1991 y 1994 recibieron una transferencia neta que ascendió a 79 mil millones, gracias a una entrada neta de capitales de 207 mil millones. Especialmente espectacular fue el caso de México, que paso de un flujo neto de capitales de 9 mil millones durante el primer período a un ingreso neto de 90 mil millones en el segundo.

Al atenuarse la restricción externa, entre 1992 y 1994 se produjo una voluminosa entrada neta de recursos que permitió cubrir el creciente déficit comercial y en la cuenta corriente. En efecto, a partir de 1992 el déficit comercial reaparece, el incremento de las importaciones duplica al de las exportaciones y el déficit en cuenta corriente supera el 5% del PIB en nueve países (Bolivia, Costa Rica,

<sup>8</sup> En efecto, entre 1990 y 1994 los flujos de cartera de todos los países en desarrollo representaron el 41% de la afluencia de recursos externos, lo que se compara con un 37% correspondiente a inversión extranjera directa (IED), mientras en la región los primeros ascendieron a 66% y los de IED a un 30%. En cambio, en Asia se observó una marcada preferencia por el largo plazo (45% en IED), en tanto que sólo el 24% de los recursos correspondió a flujos de cartera (véase Fondo Monetario Internacional, 1995).

Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú), aunque en la mayoría el ingreso en la cuenta de capital compensa con creces ese desequilibrio (véanse los cuadros I.10 y I.11).

CUADRO I.8. *América Latina y el Caribe: evolución del sector externo 1978-1995*

	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1995
Saldo comercial <sup>a</sup>	-1.5	2.9	2.7	-0.8
Saldo en cuenta corriente <sup>a</sup>	-3.7	-2.1	-1.2	-2.1
Relación entre la transferencia neta de recursos (TNR) y las exportaciones <sup>b</sup>	16.7	-24.9	-20.7	7.5
Relación TNR/PIB	2.1	-3.8	-3.1	1.0
Intereses/exportaciones <sup>c</sup>	23.8	41.0	31.5	18.4
Deuda externa/exportaciones <sup>d</sup>	235.2	327.3	348.0	259.5

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Las cifras correspondientes a 1995 son preliminares y en la transferencia de recursos no se incluye el financiamiento excepcional del balance de pagos. <sup>a</sup> Como porcentaje del PIB. <sup>b</sup> Transferencia neta de recursos expresada como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios. La TNR corresponde a ingresos netos de capitales menos pagos netos de utilidades e intereses. <sup>c</sup> Relación entre el interés total devengado y las exportaciones de bienes y servicios. <sup>d</sup> Relación entre la deuda externa total desembolsada y las exportaciones de bienes y servicios.

El cuantioso influjo neto de capital condujo a un aumento del gasto y del déficit en cuenta corriente, que los elevó a una magnitud incompatible con la estabilidad macroeconómica, poniendo en duda la sostenibilidad del nivel de ahorro externo. En varios países, la voluminosa afluencia de capital tuvo efectos no deseados en relación

con el tipo de cambio y la oferta de dinero, y acentuó la vulnerabilidad de la economía ante cambios externos bruscos junto con afectar negativamente al sector de transables y desviar ingresos hacia el consumo de bienes importados en detrimento del ahorro interno. Los intentos por neutralizar el efecto de la absorción de divisas en el ámbito monetario obligaron a mantener altas tasas de interés que dificultaron las inversiones productivas y dieron origen a procesos de arbitraje, todo lo cual limitó la autonomía de la política monetaria (véase el cuadro I.12).

La abundante oferta relativa de divisas se traduce en una tendencia bastante generalizada a la revaluación de la moneda<sup>9</sup> en una magnitud que en varios casos excedió el nivel razonable de incremento de la productividad neta, en comparación con los principales socios comerciales. Esto no sólo reduce la capacidad competitiva de exportadores y productores de sustitutos de importaciones, sino que además obstaculiza una reestructuración productiva orientada a estimular la producción de transables.

El pago de intereses ha cobrado particular importancia en Honduras y Nicaragua, países en que superó el 6% del PIB en los últimos años. En Centroamérica, la brecha en cuenta corriente se acentuó, puesto que después de mantenerse en torno al 8% del PIB en los años ochenta, entre 1992 y 1994 alcanzó en promedio el 12.3% de éste. Como en general esta brecha se ha cubierto con recursos más bien volátiles, es prioritario que los países de esa subregión tomen medidas que les permitan incrementar las exportaciones y el ahorro interno junto con facilitar la captación de recursos externos más estables.

En México, el incremento de los pasivos externos, el elevado déficit en cuenta corriente y la dependencia del flujo de capital de corto plazo para equilibrar las cuentas macroeconómicas fueron configurando en 1994 un entorno financiero sensible al clima de marcada incertidumbre política. Esto se vio agravado por una política monetaria expansiva, en un contexto de pérdida de reservas y de leve desajuste en el sector público. Todos estos factores contribuyeron a la crisis que se desencadenó en diciembre de 1994.

<sup>9</sup> Entre 1990 y 1994, la revaluación real superó el 5% anual en Argentina, Colombia, Ecuador y Uruguay. En el caso de Brasil tal revaluación ascendió en un solo año, el 1994, a 21%.

CUADRO I.9. *América Latina y el Caribe: composición de los ingresos netos de capital*  
(Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
A. Inversión extranjera directa	25.4	30.1	65.4	16.3	22.6	18.8	15.1
B. Inversión de cartera (1+2+3)	7.1	10.8	18.7	40.4	49.7	60.9	75.2
1. Bonos <sup>a</sup>	6.8	10.1	14.2	38.1	35.0	47.0	51.0
a) Corto plazo	15.6	15.4	16.7	37.3	27.8	40.6	31.8
b) Largo plazo	-8.8	-5.3	-2.5	0.8	7.2	6.4	19.2
2. Acciones	0.3	0.7	3.4	2.2	11.4	11.3	22.9
3. Papeles comerciales y certificados de depósito	...	...	1.0	0.0	3.4	2.7	1.3
C. Financiamiento oficial (1+2+3)	23.7	25.1	44.0	20.5	11.5	2.2	4.2
1. Donaciones <sup>b</sup>	9.3	8.7	18.7	4.9	8.0	3.8	2.6
2. Préstamos	17.8	19.7	27.2	13.2	5.4	0.6	2.4
a) Multilaterales	11.9	10.4	19.2	8.6	2.9	1.3	2.1
b) Bilaterales	5.9	9.3	8.1	4.6	2.5	-0.8	0.3
3. FMI	-3.4	-3.3	-2.0	2.4	-1.8	-2.2	-0.8
D. Deuda privada (1+2)	43.7	34.0	-28.1	22.7	16.2	18.1	5.5
1. Créditos bancarios <sup>a</sup>	36.6	30.6	-28.9	23.1	19.3	21.1	7.3
a) Largo plazo <sup>a</sup>	19.5	15.4	-49.6	4.6	3.4	6.2	-2.2
b) Corto plazo	17.1	15.2	20.7	18.5	15.9	14.9	9.5
2. Otros créditos	7.1	3.5	0.8	-0.4	-3.1	-3.0	-1.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

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

<sup>a</sup> Entradas en la región de capital público y privado, de corto y largo plazo, menos amortizaciones. <sup>a</sup> Garantizados y no garantizados. <sup>b</sup> No incluye cooperación técnica.

CUADRO I.10. *América Latina y el Caribe (6 países):  
afluencia neta de capital<sup>a</sup>  
(Promedio anual)*

	Afluencia neta total (en miles de millones de dólares)				Porcentaje del PIB <sup>b</sup>			
	1977- 1981	1983- 1990	1990- 1991	1992- 1994 <sup>c</sup>	1977- 1981	1983- 1990	1990- 1991	1992- 1994 <sup>c</sup>
América Latina y el Caribe	29.4	9.6	27.8	60.7	4.5	1.3	2.6	5.0
Argentina	1.9	1.4	1.1	10.6	2.0	2.1	0.6	5.1
Brasil	9.3	2.4	3.3	8.9	4.1	0.8	0.8	2.0
Chile	2.6	1.5	2.3	3.6	12.7	7.0	7.3	9.1
Colombia	1.0	0.8	-0.2	1.7	3.4	2.3	0.1	2.9
México	8.2	0.8	16.3	25.8	5.1	0.2	6.3	8.7
Perú	0.8	1.1	2.2	3.7	4.5	4.4	5.8	8.1

FUENTE: 1977-1991: CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1995, capítulo IX. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6; 1992-1994: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Incluye capital de largo plazo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales, y errores y omisiones. <sup>b</sup> Dada la sensibilidad de este porcentaje al tipo de cambio usado para la conversión del PIB en moneda nacional a dólares estadounidenses, para el período 1990-1994 se usó un promedio de dos estimaciones de éste agregada, una de las cuales está basada en un tipo de cambio nominal que mantiene la paridad de 1990 entre la moneda nacional y el dólar estadounidense y la otra en tipos nominales de cada año. <sup>c</sup> Las cifras correspondientes a México reflejan en términos generales la tendencia observada hasta octubre de 1994.

La renovada afluencia de recursos externos a la región se reflejó en Argentina en un gran dinamismo de la economía, al que también contribuyó la apertura comercial acelerada anterior al lanzamiento del plan de convertibilidad, muy exitoso en términos de reducción de la inflación. En un marco de tasas de inflación internas superiores a la internacional, la estabilidad nominal del tipo de cambio condujo a la apreciación de la moneda nacional e hizo necesario contar con un elevado ahorro externo. En 1995 y a consecuencia de la crisis

mexicana, se produjo una severa contracción del crédito externo disponible hasta entonces, lo que dio origen a una situación recesiva y un marcado aumento del desempleo.

#### D. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL

La crisis de las finanzas públicas en la gran mayoría de los países de la región fue uno de los aspectos más importantes de las conmociones económicas que sufrió la región en el decenio de 1980 (CEPAL, 1992c). En la presente década se ha producido una situación diametralmente opuesta, por lo menos hasta 1994, ya que casi todas las economías han gozado de una relativa estabilidad, gracias a los notables adelantos logrados a partir de 1991, sobre todo a consecuencia de los procesos de ajuste fiscal iniciados en los años anteriores, la generalización de las medidas de control presupuestario y la reanudación del financiamiento externo.

##### 1. *La crisis fiscal de los años ochenta*

Una de las principales manifestaciones de la crisis fiscal de la década de 1980 fueron los graves problemas enfrentados por el sector público para su financiamiento, atribuibles al elevado déficit, agravado además por las recesiones y la carga de la deuda, y a la drástica reducción del financiamiento externo. Esta situación dio lugar a diversas combinaciones de financiamiento inflacionario, a la suspensión del pago de los servicios de la deuda y a los ajustes fiscales aplicados por los gobiernos a lo largo de la década.

La crisis fiscal obedece en gran medida a la situación específica de cada país, pero hay varios elementos comunes a todos ellos. Entre éstos cabe mencionar el elevado déficit fiscal, las restricciones de la política tributaria, el rezago de las tarifas y el desfinanciamiento de las empresas públicas, las nuevas funciones que debieron asumir los Estados, el vuelco de las transferencias netas de recursos externos, las dificultades para financiar el déficit fiscal y el profundo deterioro de la función pública.

CUADRO I.11. *América Latina y el Caribe: saldos del balance de pagos comercial, en cuenta corriente y de la cuenta de capitales (Porcentajes del producto interno bruto)*

	1983-1989			1990-1991			1992-1994		
	Comercial	Corriente	Capital	Comercial	Corriente	Capital	Comercial	Corriente	Capital
América Latina y el Caribe	3.2	-1.1	1.1	1.4	-1.1	2.6	-1.4	-3.2	4.1
Argentina	3.2	-2.2	1.7	3.5	1.2	0.6	-2.0	-3.2	4.3
Bolivia	-2.2	-12.2	12.4	-2.6	-6.5	6.9	-7.0	-10.0	11.6
Brasil	3.5	-0.4	0.7	1.8	-0.6	0.8	1.8	0.3	1.9
Chile	3.6	-5.6	6.1	4.0	-1.7	7.4	0.4	-3.5	8.3
Colombia	0.6	-2.2	2.3	5.4	3.4	-0.6	-1.3	-2.2	2.9
Costa Rica	-1.5	-8.3	10.2	-3.3	-6.3	7.6	-4.8	-6.5	6.1
Ecuador	4.9	-5.0	5.1	6.5	-4.7	7.3	3.4	-3.8	5.9
El Salvador	-6.6	-5.5	6.3	-11.1	-6.4	7.2	-13.7	-4.1	5.6
Guatemala	-3.0	-4.3	4.6	-3.3	-2.4	5.4	-8.2	-6.14	6.5
Haití	-16.6	-13.9	14.0	-12.8	-10.1	10.3	-10.1	-6.8	4.7
Honduras	-3.5	-8.5	8.6	-3.7	-10.5	12.0	-5.1	-11.2	10.6
México	4.5	0.3	-0.3	-2.2	-4.5	6.4	-5.1	-7.4	6.4
Nicaragua	-22.5	-33.7	34.9	-24.6	-42.9	44.4	-27.2	-51.5	51.3
Panamá	6.9	4.5	-4.9	4.4	-3.4	8.1	0.6	-2.4	3.8
Paraguay	-5.7	-6.8	5.7	-6.2	-5.3	9.8	-10.9	-10.0	10.3
Perú	0.4	-3.2	3.3	-0.9	-3.7	5.2	-3.1	-5.3	8.4
República Dominicana	-4.9	-5.2	5.2	-2.8	-1.6	3.7	-4.4	-3.4	2.3
Uruguay	4.1	-0.8	1.6	4.0	0.9	0.8	-1.0	-2.3	3.1
Venezuela	5.3	1.4	-3.0	12.0	10.1	-4.9	2.2	-1.0	0.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

CUADRO I.12. *América Latina y el Caribe (14 países): tasas pasivas equivalentes en dólares en mercados nacionales de capital<sup>a</sup>*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
						I	II
Argentina	138.0	-8.8	13.1	10.1	8.2	14.4	16.4
Bolivia	8.4	12.2	12.4	12.1	12.1	13.1	15.4
Brasil	6.4	30.2	40.8	27.0	54.6	30.7	45.9
Chile	24.0	10.2	16.5	5.9	22.2	3.1	64.8
Colombia	4.0	9.8	-1.4	14.8	26.0	6.0	33.5
Costa Rica	-0.4	-2.8	15.1	6.4	7.9	3.8	4.9
Ecuador	0.2	-1.9	4.1	17.6	11.6	27.0	16.3
El Salvador	-11.4	15.5	-0.8	22.4	12.5	13.2	13.7
Guatemala	-1.7	22.7	6.2	1.9	12.8	3.1	...
Honduras	-50.1	8.6	4.9	-9.6	-12.8	25.2	3.0
México	17.2	12.2	14.0	15.9	-8.5	-83.9	99.2
Perú	-33.8	83.0	12.7	8.8	24.1	-9.2	17.7
Uruguay	0.4	10.9	9.1	10.3	9.0	9.2	12.5
Venezuela	15.3	12.6	9.1	29.6	9.4	23.7	24.3

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional.

<sup>a</sup> Promedio de valores trimestrales.

La difícil situación financiera de los gobiernos, que respondía tanto a la inestabilidad de los ingresos como a la inflexibilidad de los gastos, había comenzado a gestarse mucho antes, pero en los años setenta quedó oculta por la gran disponibilidad de recursos externos que permitieron aplazar los imprescindibles ajustes fiscales. En cambio, en los años ochenta las economías latinoamericanas se enfrentaron a un entorno más complejo que el de épocas anteriores, caracterizado entre otros factores por la fragilidad y la apertura de los sistemas financieros, y las políticas cambiarias vulnerables.

Una vez desencadenada la crisis de la deuda externa, la recesión contribuyó a acentuar la crisis fiscal, puesto que supuso una disminución de los ingresos fiscales y amplió considerablemente el déficit del sector público. El clima de incertidumbre predominante en muchos países, combinado con la fuga de capitales, facilitó las actividades informales, lo que contribuyó a reducir aún más las bases tributarias.

Cuando recién se inició la crisis, se produjo una baja de las entradas fiscales derivada de la recesión, que obligó a adoptar

medidas tributarias tendientes a contrarrestar sus efectos. Además, en la mayoría de los casos las tarifas de los servicios públicos mostraron un rezago durante los procesos inflacionarios, que vino a acentuar los problemas financieros de las empresas públicas. La evolución de los ingresos corrientes del sector público fue muy variada, aunque en casi todos los casos registraron una marcada contracción; tanto es así que a fines de la década de crisis su nivel real era inferior al registrado al comienzo del período en algunos países, mientras en otros reflejaban un alza significativa. Los factores que tuvieron mayor incidencia en la acentuada baja de los ingresos en algunos países fueron la recesión económica, el deterioro de los precios de exportación y el acelerado aumento de la inflación. La crisis generalizada de comienzos del decenio redujo los ingresos fiscales de los países de la región en su conjunto, que recién en 1985 superaron el nivel real alcanzado en 1980, en tanto que a fines del decenio las entradas del gobierno comenzaron a aumentar nuevamente, lo que contribuyó al logro de ajustes fiscales que hasta entonces resultaban muy difíciles (véase el cuadro I.13).

Durante los años ochenta el gasto público tuvo una notoria merma, en términos reales, en la mayoría de los países de la región, como consecuencia de los procesos de ajuste y pese al incremento de la carga financiera (CEPAL, 1992c). Algunos países (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela) fueron reduciendo, aunque con altibajos, el nivel del gasto público real a lo largo de ese período, mientras en otros éste recuperó el nivel inicial después del primer proceso de ajuste, como ocurrió en Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay. En Chile el gasto público pasó por períodos de expansión y contracción, y en 1989 registraba un nivel prácticamente similar al de comienzos de los años setenta, en tanto que en Brasil, Colombia y Paraguay mostraba un evidente incremento.

La carga financiera de la deuda pública externa aumentó a comienzos del decenio, a raíz del alza del tipo de cambio real y de la tasa de interés internacional predominante, a continuación de lo cual el costo de la deuda pública interna mostró un incremento pronunciado, atribuible a tasas de interés excepcionalmente altas. En un contexto de restricciones financieras externas e internas del sector público, la creciente carga de los intereses tendió a reducir los gastos

CUADRO I.13 *América Latina y el Caribe: crisis fiscal y ajuste*

País	Primera crisis fiscal	Ajuste				Segunda crisis fiscal	Ajuste				Situación actual
		Período	T	I	G		Período	T	I	G	
Argentina	1981-1984	1985-1986:	4.6	3.7	0.9	1988-1990	1991-1994:	3.0	4.7	-1.7	Deterioro en 1995
Bolivia	1983-1984	1986-1987:	14.1	15.2	-1.1						Se mantiene
Brasil	1987-1989	1990-1991:	6.4	0.9	5.5	1992	1993-1994:	4.0	1.0	3.0	Deterioro en 1995
Chile	1982-1985	1986-1989:	5.6	-3.1	8.6						Se mantiene
Colombia	1981-1983	1984-1990:	7.4	5.6	1.8						Deterioro en 1995
Costa Rica	1980	1981-1987:	6.1	4.1	2.0	1989-1990	1991-1993:	2.5	1.0	1.5	Deterioro en 1994 y mejora en 1995
Ecuador	1980-1983	1984-1985:	5.4	5.9	-0.5	1986-1987	1989-1994:	9.2	2.0	7.2	Deterioro en 1995
El Salvador	1983-1984	1985-1988:	5.6	-2.1	7.7	1989-1992	1993-1994:	2.8	0.8	2.0	Continúa el ajuste
Guatemala	1980-1984	1985-1988:	2.8	2.9	-0.1	1989-1990	1991-1992:	2.3	1.8	0.5	Continúa el ajuste
Honduras	1980-1987	1990-1991:	4.0	2.7	1.3	1993-1994					Comienza nuevo ajuste en 1995
México	1981-1987	1989-1994:	13.5	-0.2	13.7						Deterioro en 1995
Nicaragua	1980-1990	1991-1994:	7.0	5.2	1.8						Sin cambios en 1995

CUADRO I.13. (continuación)

País	Primera crisis fiscal	Ajuste				Segunda crisis fiscal	Ajuste				Situación actual
		Período	T	I	G		Período	T	I	G	
Panamá	1980-1984	1985-1986:	4.8	1.1	3.7	1987-1989	1990-1994:	6.2	7.5	-1.3	Sin cambios en 1995
Perú	1980-1989	1990-1994:	3.9	5.3	-1.4						Deterioro en 1995
República Dominicana	1980-1983	1984-1986:	2.3	3.2	-0.9	1987-1988	1989-1992:	4.5	0	4.5	Mejora en 1995
Uruguay	1982-1984	1985-1987:	6.8	3.7	3.1	1988-1989	1990-1993:	3.7	3.6	0.1	Deterioro desde 1994
Venezuela	1987-1988	1989-1991:	4.9	0.8	4.1	1992-1994					Continúa el deterioro en 1995

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

T: Magnitud total del ajuste fiscal, expresada como porcentaje del PIB.

I: Ajuste de los ingresos corrientes, expresado como porcentaje del PIB.

G: Ajuste de los gastos totales (negativo cuando hubo aumento), expresado como porcentaje del PIB.

primarios —corrientes y de capital— en mayor proporción que el total de gastos o bien a limitar su expansión a un nivel inferior al de este último. Ante esta situación, los países optaron por recortes de gastos en áreas como la inversión pública y el gasto social, lo que tuvo un alto costo en términos sociales (CEPAL, 1994a).

### Recuadro I.2

#### AJUSTES FISCALES "TRANSITORIOS" Y "PERMANENTES"

¿Cómo saber si un ajuste fiscal es transitorio o permanente? Para determinarlo, habría que analizar si, antes de que éste se inicie, los agentes consideran que las medidas de ajuste se revertirán, ya sea por razones técnicas o políticas, caso en el cual se puede hablar de ajuste transitorio ("T"). Si, de lo contrario, los agentes aceptan el cambio de régimen impuesto por el ajuste y comienzan a actuar de conformidad con las nuevas reglas, cabe hablar de ajuste permanente ("P").

En principio, los ajustes de tipo "T" se centran en el cumplimiento de ciertas metas a corto plazo, por lo general de conformidad con compromisos internacionales asumidos por el gobierno. En tal caso, las autoridades económicas se enfrentan a la imposibilidad de aumentar la carga tributaria a corto plazo y de cubrir déficit mediante la reducción de gastos públicos (corrientes y de capital) en forma prácticamente indiscriminada. Los ajustes de esta índole son ineficaces, porque suponen una absorción real de recursos con el único objeto de que los encargados de la gestión económica "ganen tiempo". Además, podrían considerarse espúreos, porque no se basan en una clara distinción entre las diversas medidas que se adoptan con el objeto de reducir el déficit corriente, aun a sabiendas que su disminución puede ser pasajera.

El ejemplo más adecuado de medidas adoptadas en el marco de ajustes fiscales inadecuados (transitorios) son las que se relacionan con el **gasto**. Entre otras cabe mencionar las siguientes: i) política salarial destinada a reducir, en forma drástica o tendencial, las remuneraciones reales de los funcionarios públicos o de algunas categorías en particular como los profesores, el personal médico y paramédico, los jubilados y las fuerzas del orden; ii) postergación del cumplimiento de compromisos de aumento de los salarios adquiridos en negociaciones laborales anteriores, lo que también puede afectar a los jubilados y los funcionarios de los sectores de educación y salud, entre otros; iii) suspensión de obras y recortes en programas de inversión pública, ya sea de construcción de

**Recuadro I.2 (continuación)**

la infraestructura necesaria para determinadas actividades productivas (mantenimiento y construcción de carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, etc.) o en área social (mantenimiento y construcción de escuelas y hospitales, etc.); iv) atraso en el pago a los empleados públicos, los proveedores del Estado o contratistas de obras públicas.

Aunque la reanudación del financiamiento externo facilitó la consolidación de los ajustes fiscales a comienzos de los años noventa, en varios casos la afluencia de recursos superó los valores tendenciales de dicho financiamiento y se observó una marcada preferencia por las colocaciones a corto plazo, lo que acentuó la vulnerabilidad fiscal. En una economía que crece a nivel superior al producto potencial en virtud de una gran afluencia de capitales externos de corto plazo el sector público puede mantenerse en un punto de equilibrio o registrar un superávit, gracias a la recaudación tributaria derivada de ese crecimiento. Desde un punto de vista de las tendencias, si el sector público no ahorra esos recursos de origen cíclico y, por el contrario, los destina a gastos corrientes, se producirá un desajuste con respecto a los rubros menos variables del presupuesto; por lo tanto, el sector público se verá obligado a un costoso ajuste en su nivel de gasto, una vez que la entrada de recursos recupere sus valores tendenciales.

Los ajustes fiscales permanentes o irreversibles no adolecen de importantes inconsistencias temporales atribuibles a consideraciones de orden técnico. Por lo general, consisten en una combinación de reducciones de gastos e incremento de los ingresos, que responden a una lógica presupuestaria de mediano plazo. Además, en este caso la racionalización de los gastos no responde exclusivamente a la contracción de los gastos, sino también una redefinición de las funciones. Este tipo de ajuste cuenta con un mayor respaldo político, que puede provenir del mandato otorgado a las autoridades en una elección o de procesos de concertación entre grupos representativos de la opinión pública. Por consiguiente, existen menos posibilidades de que las autoridades se vean obligadas a no cumplir con compromisos debido a diversas presiones.

FUENTE: CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, 1995, (LC/G.1892-P), Santiago de Chile, 1995. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.18.

La moratoria del pago de los intereses de la deuda externa alivió temporalmente la restricción de los gastos primarios, aunque en muy pocos casos los redujeron efectivamente; en general, las restricciones financieras que forzaron al sector público a acogerse a una moratoria fueron de tal gravedad que también lo obligaron a reducir los gastos primarios.

Por otra parte, el vuelco de la transferencia neta de recursos no sólo forzó a realizar drásticos ajustes en las cuentas externas, sino que además, en la gran mayoría de los países, modificó radicalmente el financiamiento del sector público, que se convirtió en el principal responsable de los pagos netos exigidos después de haber sido el principal receptor de esos recursos (Altimir y Devlin, 1994). La prolongada inestabilidad macroeconómica y la magnitud del ajuste derivado de las conmociones externas tuvieron amplias repercusiones en el comportamiento económico y financiero del sector público.

A medida que el ajuste se volvía más difícil, el financiamiento del déficit fiscal también iba adquiriendo una mayor complejidad. A estas dificultades se sumó el hecho de que los gobiernos debieron asumir gran parte de la deuda externa del sector privado en vista de la situación generalizada de insolvencia, otro efecto negativo de la crisis de la deuda externa, que se refleja en el ámbito de las cuentas públicas. Los bancos centrales de muchos países tuvieron que otorgar subsidios y proceder a reprogramaciones de la deuda bancaria interna, a fin de evitar el colapso del sistema financiero.

En tales circunstancias, los bancos centrales se convirtieron en la única fuente de financiamiento de la mayoría de los gobiernos de la región. Para ello se vieron obligados a recurrir a la emisión, cuyo efecto negativo en lo que respecta al equilibrio macroeconómico sólo se contrarrestó parcialmente mediante instrumentos monetarios y se tradujo, sobre todo, en pronunciadas alzas de los precios internos. Por consiguiente, los gobiernos se financiaron —en distintas proporciones— mediante el "impuesto inflación", cuya recaudación en algunos países superó el 10% del PIB. Sin embargo, la utilización de este mecanismo también representó un financiamiento inestable,

en marcos de gran debilidad del aparato fiscal y de amplios desequilibrios macroeconómicos.<sup>10</sup> En cambio, las economías con inflación moderada contaron con un ingreso reducido por dicha vía, pero previsible y estable, que no alteró mayormente el desempeño macroeconómico global.

## *2. La situación fiscal en los años noventa*

Los procesos de ajuste fiscal de gran magnitud que se vieron forzados a realizar los países de América Latina para hacer frente a la crisis de las finanzas públicas se iniciaron en la primera mitad del decenio de 1980, el período de mayor intensidad de la crisis de la deuda externa. Los ajustes permitieron una reducción del déficit fiscal de cinco a seis puntos del producto en la mayoría de los países de la región. Salvo contadas excepciones, no dieron resultados satisfactorios, debido a que las condiciones externas seguían siendo adversas.

Por lo tanto, pocos años después hubo que iniciar nuevos procesos de ajuste, que se prolongaron hasta comienzos de la década de 1990. En esta oportunidad, la disminución de la brecha externa y la reactivación del crecimiento permitieron lograr resultados más favorables, por lo que el déficit fiscal disminuyó alrededor de tres puntos del PIB. En ambas oportunidades los ajustes fiscales han incluido tanto aumentos de ingresos como contracción de gastos. En general, los ajustes típicos de los años ochenta supusieron un incremento de ingresos de todas las fuentes disponibles. Destacan en particular el aumento del ahorro de las empresas públicas en Argentina, Colombia, Costa Rica y Chile; el de los impuestos indirectos al petróleo en Ecuador; el de los aportes a la seguridad social en Argentina y Uruguay, y la mayor presión tributaria de los gobiernos locales en Colombia y Uruguay. Los ajustes de los años

<sup>10</sup> Por otra parte, el "impuesto inflación" percibido en primera instancia por el banco central ha constituido un recurso para financiar déficit cuasifiscales ocultos en las cuentas del organismo emisor.

noventa afectaron a un menor número de países, fueron menos intensos y se basaron en mayor medida en el aumento de la recaudación tributaria proveniente del crecimiento de la actividad económica, lo que permitió mitigar la restricción de los gastos, cuyo nivel ya había descendido considerablemente debido a los ajustes de la década anterior.

Los ingresos fiscales aumentaron en la mayoría de los países de la región en el decenio de 1990 (véase el cuadro I-13). En diez países (Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) registraron un nivel real que superaba en un 25% o más el registrado en 1980. En particular, en Brasil mostraron una significativa recuperación a partir de 1993, después de la contracción sufrida en 1991-1992. En estos casos, el incremento de los ingresos fiscales se debió tanto a una mayor recaudación tributaria como al aumento de las entradas de las empresas públicas; en algunos de ellos, también respondió a los ingresos extraordinarios procedentes de las privatizaciones.

Como consecuencia del ajuste, durante los años ochenta el gasto público disminuyó notablemente, en términos reales, en la mayoría de los países de la región, pero en el decenio actual esa tendencia comenzó a invertirse. De hecho, en 1994 alcanzó el nivel más alto que se haya registrado en términos históricos en nueve países (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), y en Honduras ocurrió lo mismo en 1993. En cambio, en Brasil el gasto total creció durante la década pasada; en 1987 llegó a su punto máximo, para luego iniciar una baja sostenida en todos los años posteriores, con la excepción de 1992. En la mayoría de los restantes países de la región, el gasto también ha mostrado una recuperación significativa en los últimos años, aunque el correspondiente a 1994 es inferior al de principios del decenio de 1980.

La reanudación del crédito externo y del crecimiento y la estabilidad de precios, que caracterizaron la economía latinoamericana en el período 1990-1994 también contribuyeron al mejor desempeño fiscal. La posibilidad de financiamiento voluntario en los

mercados internacionales aumentó los márgenes del endeudamiento interno junto con reducir sus costos. Por otra parte, debido a la apreciación cambiaria, vinculada también al ingreso de capitales y a la acumulación de reservas, disminuyó la carga real que representaba el pago de intereses de la deuda externa para los presupuestos públicos. Los ingresos tributarios respondieron elásticamente a la aceleración de la actividad; la recaudación tributaria mejoró gracias al descenso de las tasas internas de interés, derivado de la baja de las tasas internacionales y del fin del racionamiento de los créditos que afectaba a muchos países de la región, al que vino a sumarse el mayor crecimiento de la producción. La baja de la inflación fue otro elemento que incidió en el aumento de la recaudación real.

Todos estos factores contribuyeron a configurar una nueva situación en el ámbito fiscal. Además, cabe destacar por sus efectos en ese ámbito las consecuencias en diversas áreas del sector público de las reformas estructurales que, como se sabe, han sido muy variadas y de amplio alcance. Entre ellas destacan la reformulación de distintos aspectos de la política tributaria, que pasó a centrarse en los impuestos al consumo, en la ampliación de la base imponible y la reducción de las alícuotas; la disminución de los aranceles aduaneros, y el perfeccionamiento de los instrumentos de fiscalización tributaria desde el punto de vista jurídico y administrativo. Otro aspecto importante de las reformas estructurales fue la venta de empresas públicas y la extensión de las privatizaciones de servicios públicos. Además, se profundizó la descentralización y se redimensionaron las instituciones de la administración pública. Junto con la aceleración del proceso de privatización de los sistemas de seguro social (médico y previsional), los países adoptaron políticas destinadas a realzar la eficacia y la equidad del gasto social.

En síntesis, entre los años ochenta y noventa se produjeron importantes cambios en los principales componentes de las cuentas públicas de los países de la región. Asimismo, aunque la evolución de los países es disímil en la última etapa (1991-1994) se observa una tendencia generalizada a la reducción del desequilibrio fiscal (véase el cuadro I-14).

### E. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO EN TÉRMINOS DE EMPLEO Y EQUIDAD

El crecimiento registrado por América Latina y el Caribe en el período de la posguerra implicó una creación dinámica de empleos y una radical transformación de la fuerza de trabajo que aumentaba a razón de un 2.5% anual. La rápida urbanización redujo la población activa empleada en el sector agrícola de un 55% del total en 1950 a un 32% en 1980. El empleo generado por el sector formal urbano se expandió a un 4% anual, pero este incremento resultó insuficiente para absorber a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo urbana, cuyo nivel de subutilización (desocupación o empleo en actividades informales) se mantuvo en torno al 30% (Tokman, 1991).

La existencia de amplios sectores de la población urbana dedicados a actividades informales y de una numerosa fuerza de trabajo de baja productividad en la agricultura campesina contribuyeron a que muchos países de América Latina y el Caribe figuren entre los que presentan una mayor desigualdad de ingresos en el mundo en desarrollo. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades de ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra.

Por lo tanto, al culminar en 1980 el largo período de crecimiento hacia adentro, la mayoría de los países de la región presentaba una distribución del ingreso caracterizada por una mayor desigualdad que la imperante en los años sesenta o principios de los setenta.<sup>11</sup>

Sin embargo, debido al crecimiento económico y a la modernización de ciertos segmentos del sector agrícola, la pobreza absoluta, en la que se encontraba alrededor del 40% de los hogares latinoamericanos y caribeños en 1970, había tendido a decrecer en los años setenta. Este fenómeno fue bastante generalizado en los áreas

<sup>11</sup> La única excepción a esta regla es lo sucedido en Venezuela entre 1970 y 1980, a la que quizá se puedan agregar Colombia y México, dependiendo de cuán comparables sean los datos (Altimir, 1994).

rurales, pero no ocurrió lo mismo en las zonas urbanas, debido a diferencias entre unas y otras en lo que respecta al ritmo de crecimiento y la generación de empleo, y la desigual evolución de la distribución de los ingresos (Altimir, 1994).

### 1. Costo distributivo de la crisis y los ajustes

Durante el período de crisis y ajustes de los años ochenta se rompió el frágil equilibrio del empleo que se había conseguido mantener en la etapa anterior de crecimiento. Los salarios reales disminuyeron, el desempleo abierto se expandió y aumentó la proporción de empleos en segmentos de menor productividad media. En términos generales, la fuerza de trabajo urbana de la región empleada en sectores caracterizados por la subutilización de su capacidad creció a un ritmo medio de 5% anual. En cambio, el empleo en actividades formales se expandió a la mitad de esa tasa; la mayor parte de ese aumento provino de las pequeñas empresas y, en cierta medida, del sector público (véase el gráfico I.2).

A raíz de esta evolución de los mercados de trabajo, a la que en algunos casos se sumaron los efectos de la aceleración de la inflación y el incremento de las ganancias de capital derivadas de la especulación financiera o una rápida desregulación, la concentración del ingreso se acentuó aún más durante la crisis y los procesos de ajuste de los años ochenta. En casi todos los países de la región se produjo una redistribución del ingreso de gran alcance durante esa década, al final de la cual éstos presentaban mayores índices de desigualdad que antes de la crisis. Sólo Colombia y Uruguay llegaron a fines de los años ochenta con una desigualdad de ingresos similar o inferior a la de comienzos del decenio.

La recuperación posterior al ajuste externo sólo mitigó la desigualdad en un par de países, precisamente Colombia y Uruguay, en tanto que en los demás se mantuvo o se acentuó más aún.

CUADRO I.14. América Latina y el Caribe: balance del sector público a precios corrientes<sup>a</sup>

(Porcentaje del PIB)

	Nivel <sup>b</sup>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	SPNFN	-5.5 <sup>b</sup>	-9.6	-10.6	-10.5	-8.3	-4.3	-3.3	-5.3	-8.2	-3.7	-3.8	-1.6	-0.1	-0.1	-0.4
	SP													-0.9	-0.3	-0.7
Bolivia	SPNF	-7.8	-7.6	-14.2	-17.9	-26.6	-10.9	-3.1	-7.3	-5.8	-4.8	-3.9	-3.7	-4.8	-5.8	-4.2
Brasil	SPC	-1.6	-3.2	-4.1	-4.1	-3.4	-4.2	-3.6	-5.7	-4.8	-6.9	1.2	-0.2	-2.8	-1.3	1.2
Chile	GC	6.5	2.8	-3.4	-2.6	-2.9	-3.8	-0.8	1.9	1.7	2.8	3.5	2.4	2.8	2.0	2.0
Colombia	SPNF	-2.6	-5.3	-6.0	-7.6	-6.3	-4.0	-0.3	-1.9	-2.2	-1.9	-0.6	0	-0.2	0.3	2.6
Costa Rica	GC	-8.1	-3.5	-2.6	-4.3	-3.1	-2.0	-3.4	-2.0	-2.5	-4.1	-4.4	-3.1	-1.9	-1.9	-7.0
	SPNF						-1.7	-1.8	0.0	0.1	0.0	-2.5	-0.1	0.7	0.6	-6.9
Ecuador	SPNF	-7.4	-8.5	-7.2	-5.2	-1.2	0.2	-3.7	-9.6	-5.3	-1.6	0.6	-1.0	-1.7	-0.4	-0.2
El Salvador	GC	-5.3	-6.6	-7.0	-8.8	-5.8	-3.8	-2.8	-3.8	-3.2	-4.9	-3.6	-5.2	-5.2	-3.3	-2.1
Guatemala	GC	-4.7	-7.4	-4.7	-3.3	-3.8	-1.8	-1.9	-2.4	-2.4	-3.8	-2.3	-0.1	-0.5	-1.5	-1.5
Honduras	GC	-8.7	-8.1	-13.0	-10.9	-12.3	-9.8	-8.7	-8.1	-6.9	-7.4	-6.4	-3.3	-4.9	-9.3	-5.2
México	GC	-3.2	-7.0	-12.9	-8.6	-7.7	-8.2	-13.2	-14.3	-9.7	-5.1	-2.8	-3.5	4.8	0.8	-0.4
	SP												-0.2	1.6	0.4	-0.8
Nicaragua	GC	-9.3	-11.7	-13.2	-28.7	-23.6	-22.4	-17.3	-16.6	-26.6	-6.7	-17.1	-7.5	-7.6	-7.3	-9.7
Panamá	GC	-9.3	-7.8	-12.9	-5.7	-6.7	-2.1	-1.9	-4.5	-5.3	-7.0	-0.7	-2.7	-1.4	-0.4	-0.8
Paraguay	GC	0.3	-2.2	-0.1	-2.0	-2.5	-1.2	1.0	-0.2	0.7	1.5	3.0	4.4	-0.1	-0.7	0.8
Perú	GC	-2.4	-4.0	-3.2	-7.5	-4.4	-2.2	-3.7	-5.7	-2.5	-4.2	-2.5	-1.4	-1.4	-1.6	2.1
República Dominicana	GC	-2.9	-2.3	-3.1	-2.8	-0.9	-1.5	-0.5	-2.2	-1.6	-0.1	0.3	2.8	2.9	-0.4	-1.1
Uruguay	GC	0.0	-1.5	-9.1	-3.9	-5.2	-2.9	-1.2	0.1	-2.0	-3.4	-0.1	0.4	0.3	-1.1	-2.3
	SPC	1.1	-1.8	-11.1	-4.0	-4.5	-2.3	-0.7	-0.9	-4.5	-6.1	-2.5	0.0	0.5	-1.5	-3.0
Venezuela	GC	-0.2	2.8	-1.1	-2.0	2.5	2.3	-0.5	-5.0	-6.2	-1.0	-2.1	2.8	-3.6	-3.4	6.5
	SPNF				-2.4	6.8	3.2	-5.3	-4.4	-8.6	-1.1	0.2	0.2	-5.8	-3.5	-13.8

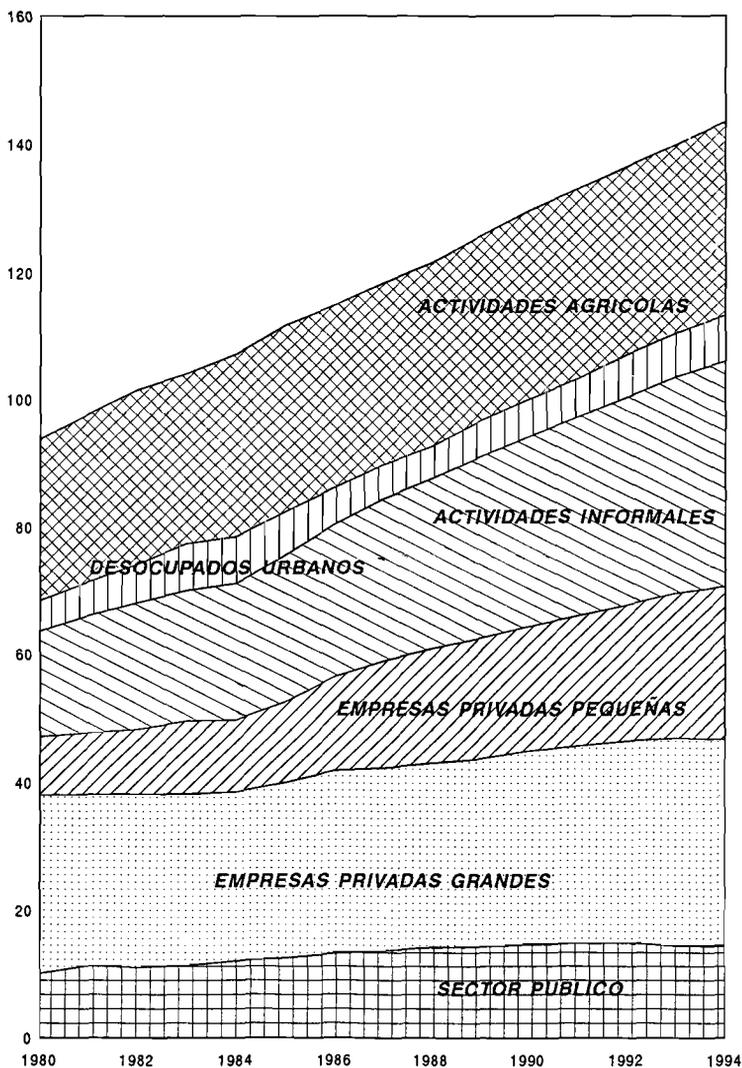
FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> El signo (-) indica déficit. <sup>b</sup> En este cuadro se utilizan las siguientes abreviaturas: SPNFN = sector público no financiero nacional. SPNF = sector público no financiero.

SP = se refiere a la situación hipotética que se habría dado si no se hubieran computado los ingresos de privatización. SPC = sector público consolidado.

GC = gobierno central.

GRÁFICO I.2. *América Latina y el Caribe:*  
*utilización de la fuerza de trabajo*  
*(Millones de personas)*



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Los países que, luego de recuperarse del ajuste externo, volvieron a sumirse en la recesión debido a persistentes desajustes internos y al fracaso de los intentos de estabilización, sufrieron un nuevo deterioro de su situación distributiva. En algunos, Argentina entre otros, en los que posteriormente se logró estabilizar una inflación de grandes proporciones con la consiguiente recuperación del nivel de actividad, la distribución del ingreso registró un mejoramiento parcial (véase el cuadro I.15).

La acentuación de la desigualdad y la caída del ingreso por habitante durante el primer quinquenio de los años ochenta condujeron a un notable aumento de la pobreza urbana, situación que sólo en unos pocos casos se pudo revertir gracias a los procesos de estabilización y recuperación posteriores. En 1990 un 39% de los hogares de la región se encontraba por debajo del umbral de pobreza, lo que se compara con un 35% en 1980. El agravamiento de la pobreza fue mucho más marcado en las áreas urbanas, en las que aumentó de un 25% a un 34% de los hogares en dicho período (CEPAL, 1995f).

## *2. La generación de empleo y la equidad en la nueva etapa de crecimiento*

En los países que consiguieron corregir los principales desequilibrios, la recuperación se basó en una primera etapa en una mayor utilización de la capacidad instalada, sin que necesariamente se produjeran cambios importantes en la combinación del uso de los factores de producción. En consecuencia, el crecimiento del producto se tradujo en buena medida en un aumento de la demanda de mano de obra, por lo que las tasas de desempleo se redujeron y la expansión relativa de los sectores de baja productividad media comenzó a bajar o bien se estancó. Por otra parte, los salarios reales volvieron a subir en el contexto de una menor inflación y una mayor demanda de mano de obra.

Sin embargo, una vez que se llegó a utilizar más plenamente la capacidad instalada comenzaron a quedar de manifiesto tanto los riesgos que implican las reformas estructurales como las posibilidades que ofrecen en términos del mercado de trabajo.

CUADRO 1.15. *América Latina y el Caribe: indicadores de bienestar en la década de 1980 y a comienzos de los años noventa*

País	Año	Ingreso real per cápita (índices)	Pobreza (% hogares)		Concentración del ingreso en áreas urbanas (Gini) <sup>a</sup>	Utilización de la fuerza laboral <sup>b</sup> (índices)	Salario real (índices)	Gasto social per cápita (índices)
			Nacional	Urbana				
I. Países con ingreso per cápita superior al de antes de la crisis								
Colombia	1980	100	39	36	0.518	100	100	100
	1986	105	38	36	0.455	92	120	109
	1990	112	...	35	0.450	99	118	117
	1992	113	...	38	0.454	96	116	128
	1994	121	...	...	...	94	122	...
Costa Rica	1981	100	22	16	0.328	100	100	100
	1990	103	24	22	0.345	103	98	112
	1992	110	25	25	0.362	106	97	96 <sup>c</sup>
	1994	116	...	...	...	97	112	...
Chile	1981	100	...	...	...	100	100	100
	1987	90	39	38	0.485	100	87	85
	1990	103	33	33	0.471	108	96	82
	1992	111	28	28	0.474	110	106	97
	1994	118	24	24	0.479	106	114	...
Uruguay	1981	100	11	9	0.379	...	100	100
	1990	90	...	12	0.353	...	85	101
	1992	101	...	8	0.301	...	91	118 <sup>c</sup>
	1994	108	...	...	...	...	96	...

CUADRO I.15. (continuación)

II. Países con ingreso per cápita inferior al de antes de la crisis								
Argentina	1980	100	9	5 <sup>d</sup>	0.365 <sup>d</sup>	100	100	100
	1990	72	...	16 <sup>d</sup>	0.423 <sup>d</sup>	88	77	75
	1992	85	...	10 <sup>d</sup>	0.408 <sup>d</sup>	85	79	89
	1994	95	...	...	...	72	78	...
Brasil	1979	100	39	30	0.493	100	100	100 <sup>e</sup>
	1990	98	43	39	0.535	94	116	125
	1994	100	...	...	...	85	108	...
México	1981	100	...	...	...	100	100	100
	1984	88	34	28	0.321	96	72	66
	1989	83	39	34	0.424	86	73	59
	1992	88	36	30	0.414	86	86	74 <sup>c</sup>
	1994	88	...	...	...	82	97	...
Panamá	1979	100	36	31	0.399	...	100	...
	1989	93	38	34	0.460	...	114	...
	1991	85	36	34	0.448	...	111	...
	1994	90	...	...	...	...	112	...
Perú	1979	100	46	35	...	...	100	100 <sup>e</sup>
	1990	72	...	...	...	...	44	40
	1994	81	...	...	...	...	56	...
Venezuela	1981	100	22	18	0.306	100	100	100
	1990	75	34	33	0.378	93	48	65
	1992	76	33	32	0.380	94	47	...
	1994	70	...	...	...	85	36	...

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Calculado sobre la base de la distribución del ingreso per cápita entre hogares por deciles. <sup>b</sup> Porcentaje de la fuerza laboral no agrícola empleada en actividades formales. <sup>c</sup> 1991. <sup>d</sup> Área metropolitana (Gran Buenos Aires). <sup>e</sup> 1980.

Los peligros que encierran los procesos de transformación en curso en lo que respecta al empleo y los ingresos laborales en el contexto de los procesos de transformación son esencialmente los siguientes:

- posibilidad de que medidas como la apertura comercial y la reducción del aparato del Estado, entre otras, provoquen una pérdida importante de empleos en actividades que, de no contar con apoyo para su reestructuración, dejan de ser viables;
- posibilidad de que el incremento de la competitividad internacional de las actividades dinámicas se base en el empleo de técnicas que suponen un uso poco intensivo de mano de obra, lo que limitaría la generación de empleo directo;
- posibilidad de que, además de lo anterior, la mayor parte de los nuevos empleos se concentren en actividades poco productivas, lo que seguiría dejando a amplios sectores de la fuerza de trabajo al margen de los procesos de modernización;
- posibilidad de que la demanda de personal con calificaciones específicas (o incluso de mayor calidad, en un mismo nivel de calificación o educación) sea superior a la oferta, lo que daría origen a grandes diferencias salariales en cada estrato y aun dentro de un mismo estrato, por períodos prolongados;
- posibilidad de que en las ramas de actividad más dinámicas no haya una correlación entre productividad y salarios, debido a factores tecnológicos y sociopolíticos, lo que redundaría en una distribución asimétrica del ingreso.

En todos estos casos, se puede dar una tendencia a la polarización y la marginación de ciertos grupos, que se refleje en un deterioro de su situación en el mercado de trabajo. Algunos de estos riesgos son inherentes a una primera etapa de los procesos de transformación, en el que ciertas actividades dejan de ser viables pero aún no surgen nuevos segmentos que compensen las pérdidas de empleos e ingresos. Por lo tanto, muchos autores reconocen que el mercado de trabajo sufre una evidente crisis en la etapa de transición (García, 1993; Banco Mundial, 1995).

Por otra parte, la transformación de la modalidad de desarrollo ofrece posibilidades de generación de empleos productivos y de aumento de las remuneraciones, como consecuencia de la aceleración

del crecimiento que trae aparejada la competitividad internacional. Hay una relación directa entre la expansión de los sectores competitivos en el plano internacional y la creación directa de empleos; cuanto más estrecha sea su vinculación con otras actividades del sistema productivo mayor será también la generación indirecta de empleos en todo el sistema. Por otra parte, las empresas de los sectores competitivos a nivel internacional se ven obligadas a introducir constantes cambios en su estructura y su sistema productivo, lo que implica una incorporación cada vez mayor de tecnología y de mano de obra calificada. En la medida en que la demanda de estos factores sea creciente y sostenida, aumentará la oferta de trabajadores calificados, lo que a la larga hará posible una reducción de las diferencias salariales y elevará los niveles medios de los salarios reales. El aumento de la productividad es otro elemento que posibilita el alza de los salarios en un entorno competitivo.

No todos los países de la región han aprovechado por igual estas oportunidades. Incluso en los casos de un alto crecimiento basado en las exportaciones, la generación de empleo no se concentró en los sectores exportadores —aunque en éstos surgieron polos generadores de un gran volumen de empleos, como la maquila y algunas actividades agropecuarias—, sino en la producción de bienes y servicios no transables (Pollack, 1993).

Los factores de riesgo mencionados han sido, hasta ahora, los más destacados en la región. En los primeros años de la actual década se observó una débil relación entre crecimiento y generación de empleo. Sólo en algunos casos la mayor tasa de crecimiento se tradujo en reducciones de la tasa de desempleo; en otros, se registro incluso una ampliación del desempleo abierto. A la vez, la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo siguen proviniendo de los sectores con niveles de productividad y de remuneraciones más bajos, en tanto que la participación de las actividades formales —grandes empresas privadas y sector público— en el empleo ha disminuido (OIT, 1994 y 1995) (véase el gráfico I.2).

La desigual influencia de los factores de riesgo en la situación laboral y el potencial de transformación productiva en los distintos países, así como la etapa de ese proceso en que se encuentran, han dado origen a una serie de diferencias. En 1994, la situación de unos

pocos países (Chile, Colombia) muestra una mejoría con respecto a la de 1980, tanto en el desempleo urbano como en los salarios reales. En otros países (Brasil, Costa Rica, México) el desempleo se redujo y los salarios reales de las actividades formales recuperaron el nivel anterior (véase el cuadro I.16). Solamente Bolivia registró una declinación de la tasa de desempleo urbano y una baja simultánea de los salarios. También se da el caso de varios países (Argentina, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) en que el mayor nivel de desempleo coincide con salarios reales más bajos, en el mejor de los casos similares a los de 1980, mientras que sólo en Panamá se produjo un aumento de estos salarios en el sector moderno en un contexto de mayor desempleo.

CUADRO I.16. *América Latina y el Caribe: comparación de los salarios medios reales y del desempleo urbano abierto 1980-1994*

Salarios medios reales (sector urbano moderno)	Nivel de desempleo urbano abierto	
	Peor	Mejor
Mejor	Panamá <sup>a</sup>	Chile Colombia
Igual	Guatemala Paraguay Uruguay	Brasil Costa Rica México
Peor	Argentina Ecuador <sup>b</sup> Nicaragua Perú Venezuela <sup>b</sup>	Bolivia

FUENTE: CEPAL sobre la base de informaciones oficiales de los países.

<sup>a</sup> En el caso de los salarios se compararon los valores de 1980 y 1993. <sup>b</sup> Debido a la falta de datos, se compararon los salarios mínimos de los años correspondientes.

Así como la situación laboral no se limita al empleo y los salarios en el sector formal, la subutilización de la fuerza de trabajo tampoco se circunscribe al desempleo abierto. Las variadas formas que asume el subempleo en el sector informal son un reflejo de la precariedad de la estructura del empleo, que se agudizó en los años ochenta y aún no ha disminuido. En el período considerado se observa un aumento proporcional de las ocupaciones de menor productividad media, unido a una baja comparativa del ingreso de los trabajadores por cuenta propia, especialmente de los que no son ni profesionales ni técnicos (CEPAL, 1995f).

Aunque el nivel de educación de los integrantes de la fuerza laboral siguió aumentando, la insuficiente demanda de personal capacitado en los años ochenta condujo a una reducción de sus remuneraciones en comparación con los salarios de los trabajadores menos preparados. En los años noventa esa tendencia parece haberse revertido, al menos en algunos países y en lo que respecta a los profesionales universitarios.

En muchos casos, disminuyó la demanda de personal con determinadas calificaciones, empleado anteriormente en actividades que iban perdiendo importancia, y a la vez aumentó la demanda de especialistas en disciplinas más necesarias en sectores en expansión. La combinación de estos dos fenómenos modificó la estructura de los salarios por actividad en una magnitud difícil de determinar.

Estos cambios, que afectan la distribución de los ingresos, son un reflejo de numerosos factores: de los bruscos cambios externos, del ajuste macroeconómico, de los ajustes fallidos y la aceleración de la inflación, de las reformas estructurales y de los procesos de reestructuración microeconómica en curso. Por tal motivo, resulta difícil determinar claramente en qué medida ha incidido cada uno de ellos en la distribución del ingreso y el empleo. Lo que sí se puede hacer es analizar las situaciones que se conforman una vez finalizada la etapa de recuperación de las economías, cuando ya están funcionando con un alto nivel de aprovechamiento de la capacidad productiva, en el nuevo contexto macroeconómico y regulatorio, y de acuerdo con la modalidad de desarrollo emergente.

Colombia y Uruguay son los únicos países en los que la desigualdad se redujo en comparación con el nivel registrado antes del

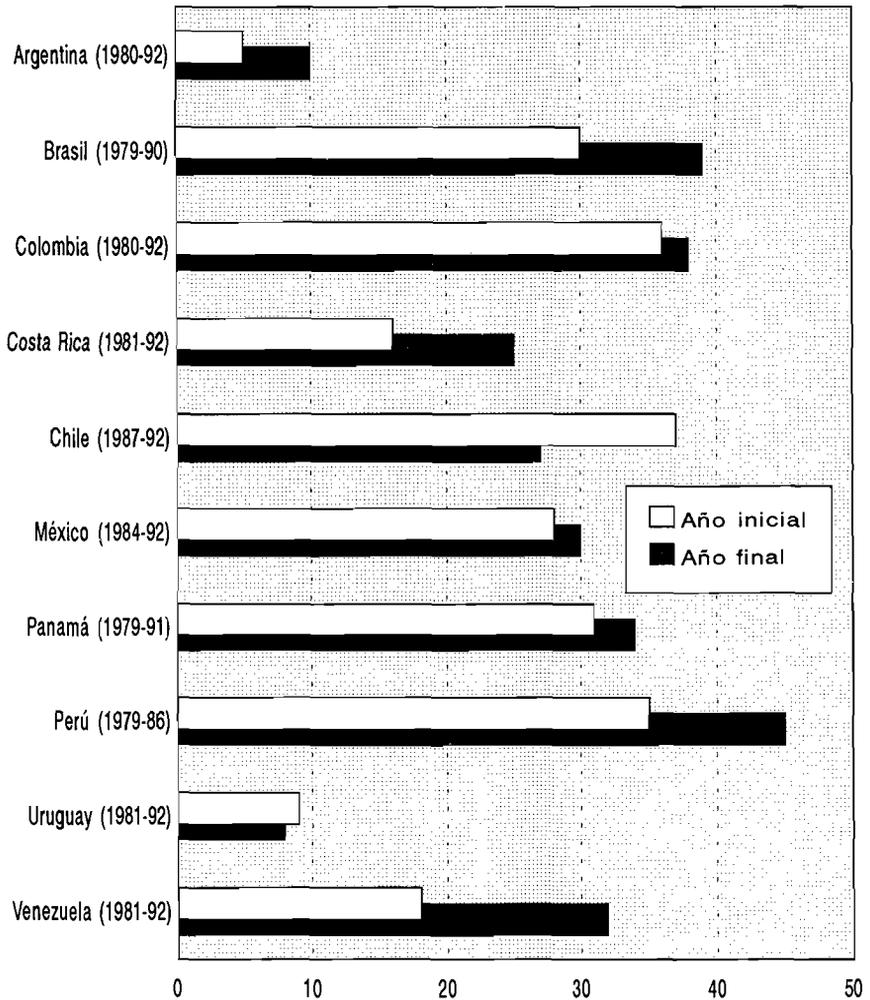
comienzo de la crisis. Chile, país en que el proceso de transformación muestra un alto grado de avance y que ha iniciado una trayectoria de crecimiento sostenido, presentó al término de la crisis una desigualdad igual o más acentuada,<sup>12</sup> que sólo se ha reducido parcialmente en la última fase de crecimiento. Por último, en Costa Rica se observa un gradual deterioro de la equidad en el ámbito distributivo (véase el cuadro I.15). Sin embargo, este grupo de países muestra —con la excepción de Uruguay— un nivel similar o mayor de utilización de la fuerza de trabajo urbana, y salarios reales iguales o superiores.

Después del ajuste, el control de la inflación y la adopción de reformas, Argentina y México presentaban en 1992 una desigualdad de ingresos superior a la registrada antes de la crisis. Asimismo, en ambos casos el grado de subutilización de la fuerza de trabajo había aumentado, en tanto que los salarios reales habían disminuido.

En los primeros años de la presente década, la incidencia de la pobreza tuvo una evolución disímil en los países de la región. Mientras en los años ochenta el porcentaje de hogares que se encontraban bajo la línea de pobreza subió prácticamente en todos los países, a comienzos de la presente década algunos lograron mitigarla. Sin embargo, en muchos casos el crecimiento ha sido insuficiente para reducirla en forma significativa, pese a lo cual en los primeros años del decenio de 1990, en algunos países, entre otros Argentina, Bolivia, Chile, México y Uruguay, se observa una considerable baja de este indicador (CEPAL, 1994d y 1995f). Aun así, sólo Chile y Uruguay lograron reducir la pobreza a un nivel inferior al de antes de la crisis, lo que puede atribuirse al crecimiento económico en el primer caso, mientras en el segundo obedece en mayor medida a la mejor distribución del ingreso (véase el gráfico I.3).

<sup>12</sup> Según datos recopilados en una encuesta de empleo e ingreso realizada por la Universidad de Chile, la concentración del ingreso familiar en el Gran Santiago habría aumentado levemente (2%) entre 1978 y 1987. En cambio, los resultados de una encuesta de ingresos y gastos (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) indican que la concentración del gasto habría aumentado un 9% entre 1978 y 1988, lo que se considera un porcentaje bastante alto (Altimir, 1996).

GRÁFICO I.3. *América Latina y el Caribe (10 países): pobreza urbana*  
*(Porcentaje de hogares en condición de pobreza)*



En síntesis, con la excepción de casos aislados, la etapa de crecimiento que se inicia en los años noventa no se ha caracterizado por avances significativos en materia de generación de empleo y aumento de la equidad. Las secuelas de la crisis se suman a los rezagos sociales acumulados en la etapa anterior. La recuperación económica de los últimos años sólo contrarrestó parcialmente esas secuelas y el crecimiento sostenido por sí solo no ha contribuido a mejorar la distribución regresiva del ingreso; por el contrario, se observan ciertas tendencias desfavorables, que en algunos casos bien podrían ser transitorias, pero que en otros podrían llegar a convertirse en rasgos característicos de la nueva modalidad de desarrollo, lo que exigiría la adopción de políticas adecuadas para evitarlo.

## F. EXPERIENCIA ADQUIRIDA

### 1. *Características y secuencia de la apertura financiera*

La crisis mexicana de fines de 1994 no tuvo un efecto "dominó", por razones tanto externas como internas. Entre las primeras figura el dinamismo que, a diferencia de 1982, caracterizaba a la economía mundial y al comercio internacional; además, los términos de intercambio eran favorables para los exportadores de materias primas, la tasa de interés era reducida y el dólar se iba devaluando. Entre las segundas destaca el ciclo de acelerada actividad por el que atravesaban varias economías de la región (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador y Perú) y el intenso comercio intrarregional, así como los adelantos logrados en materia de reforma económica, la menor inflación y los desequilibrios fiscales menos acentuados.

Pese al impacto de la crisis mexicana, el contexto macroeconómico muestra una mayor estabilidad a nivel regional y las economías recuperan cierta capacidad de crecimiento, junto con registrar un incremento de los coeficientes de ahorro e inversión, y una expansión y diversificación de exportaciones. Sin embargo, la existencia de tipos de cambio real inferiores a los de mediados de los años ochenta plantea mayores exigencias en materia de ahorro y productividad.

El déficit en cuenta corriente ha demostrado ser un importante indicador de la sustentabilidad del equilibrio macroeconómico en economías abiertas. No se considera inquietante cuando es moderado (1%-2% del PIB) o sustentable, en la medida en que se financia principalmente con ingresos de capital de largo plazo. Tampoco es grave cuando no sustituye al ahorro nacional, sino que lo complementa y se refleja más en un incremento de la inversión que del consumo, y cuando está bien invertido en transables que realzan la capacidad de pago.

Este conjunto de factores favorece el ahorro, porque contribuye a que el externo e interno se complementen. Si no se adoptan políticas adecuadas, el ahorro externo tiende a reducir el nacional, sobre todo cuando aumenta de tal manera que se distancia notablemente del valor tendencial.

Como ha quedado en evidencia en la práctica, las medidas destinadas a estabilizar la afluencia de capital externo impiden que contribuya a distorsionar precios claves de la economía, como el tipo de cambio y la tasa de interés. Varios gobiernos han intervenido en el mercado cambiario con el objeto de evitar ese efecto; en tales casos, no se han limitado a comprar divisas, sino que además han neutralizado el efecto monetario de esas compras con la emisión de instrumentos de deuda interna. Asimismo, Chile y Colombia han estimulado el ingreso de recursos a largo plazo y, simultáneamente, han tratado de limitar la entrada de capital a corto plazo mediante la adopción de disposiciones específicas que la desincentivan. En 1995, Brasil y Perú también iniciaron un proceso de aplicación de políticas de este tipo, aunque de menor intensidad. Estas políticas no están exentas de costos,<sup>13</sup> pero han resultado eficaces en etapas de transición a una mayor integración financiera.

En los casos más destacados de manejo de un abundante financiamiento externo tanto dentro como fuera de la región, el

<sup>13</sup> Entre estos costos destacan los microeconómicos, derivados de la menor eficacia de la intermediación financiera, y los macroeconómicos, derivados de las pérdidas cuasifiscales en que incurre la autoridad monetaria al pagar más por la deuda interna que el rendimiento de las reservas internacionales acumuladas en virtud de esta política. Por otra parte, tampoco conviene tratar de neutralizar todas las repercusiones en el tipo de cambio, aun si se las considera transitorias, porque esto puede estimular el arbitraje y reducir el margen de maniobra de la política monetaria.

problema se ha abordado mediante una serie de medidas integradas de política económica que persiguen una mayor austeridad fiscal y el incremento del ahorro interno, e incluyen la intervención esterilizadora, la eliminación gradual de los controles aplicados al capital y la salida de recursos, una apreciación moderada de la moneda nacional y la disuasión del ingreso excesivo de capitales de corto plazo (CEPAL, 1995b).

Por otra parte, lo ocurrido en la región en los últimos años indica que la combinación de baja o nula incertidumbre cambiaria,<sup>14</sup> intervención esterilizadora que frena la convergencia de las tasas de interés y liberalización del ingreso de capitales favorece la entrada de capital de corto plazo y amplía sus efectos desestabilizadores (FMI, 1995).

El ritmo de apertura de la cuenta de capitales debe adecuarse a la capacidad de absorción y asignación eficaz de recursos externos de la economía, para que sea posible consolidar la estabilidad macroeconómica y evitar las fluctuaciones del tipo de cambio real. Por ejemplo, se debe proceder a una devaluación real para que la liberalización de la cuenta comercial dé resultados satisfactorios e impedir que la transición productiva y ocupacional tenga un alto costo.<sup>15</sup> Como los mercados financieros se adaptan más rápido que los mercados reales, la apertura prematura de la cuenta de capital puede conducir a pronunciadas apreciaciones, y generar señales contradictorias con respecto a la apertura comercial y la financiera.

Dado que la reestructuración productiva dista de ser instantánea, la experiencia también ha demostrado la importancia de evitar apreciaciones excesivas durante el período de transición. Según las

<sup>14</sup> En abril de 1994, las autoridades financieras mexicanas indujeron la sustitución de valores gubernamentales denominados en moneda nacional (CETES y otros) por Tesobonos, instrumentos cuyo valor se indizó sobre la base del tipo de cambio, lo que se tradujo en la práctica en una absoluta certidumbre cambiaria. Debido a la sensibilidad del ambiente económico, a las turbulencias políticas y económicas, el saldo de los Tesobonos aumentó de poco menos de 2 000 millones de dólares en abril a cerca de 29 000 millones de dólares en diciembre de 1994.

<sup>15</sup> Entre 1987 y 1991, seis países de la región iniciaron una apertura comercial o tomaron medidas con el objeto de profundizarla, proceso que coincidió con una etapa de marcada apreciación de sus monedas. Por lo tanto, la combinación de mayor entrada de capital y menor costo de las importaciones provocó un aumento desmesurado de estas últimas. Véase CEPAL (1992a).

características de cada país, se puede optar por ejercer un control sistemático de los flujos financieros, tomar medidas que impidan las corrientes desestabilizadoras y reducir las restricciones impuestas a la cuenta de capital, una vez que la nueva estructura productiva se encuentre consolidada.

Si la apertura financiera es muy brusca y se produce un ingreso masivo de capitales, el déficit en la cuenta corriente puede asumir proporciones que afecten severamente el equilibrio macroeconómico, además de ser insostenible en el mediano plazo. A esto se suma una presión al alza del precio de los activos internos —tierra, propiedades y acciones—, cuyo "efecto riqueza" estimula el consumo e incrementa el déficit. Todo esto acentúa el riesgo país y las expectativas de devaluación, ante lo cual la corriente de capital tiende a invertirse, lo que provoca una profunda recesión o exige devaluaciones traumáticas para ajustar el desequilibrio externo.

En este sentido, hay bastante coincidencia en que la apertura de la cuenta de capitales debe ser progresiva e iniciarse una vez que se hayan consolidado otros procesos de liberalización, en particular el comercial y el del mercado financiero interno (Edwards, 1984). Sin dejar de reconocer esta necesidad, conviene prestar atención a las características específicas de cada país. De hecho, la evolución de la política económica de un país puede desaconsejar el uso de determinados instrumentos, entre otros el control de capitales. En otros casos, puede ser necesario iniciar simultáneamente un conjunto de reformas económicas por consideraciones de economía política, como ha ocurrido en Bolivia y Perú, o la existencia de un historial de hiperinflación puede exigir la adopción de anclas cambiarias y sistemas de libre convertibilidad que permitan captar el ahorro externo a fin de que contribuya a la estabilización y el crecimiento, como ha ocurrido en Argentina.

De todos modos, continúan siendo válidas las razones que aconsejan la secuencia señalada de reformas económicas y el mantenimiento de un prudente desequilibrio en la cuenta corriente y de un cierto nivel de competitividad. Lo más importante es decidir como conviene abordar los desafíos que plantea la política económica en un nuevo contexto, que impone mayores exigencias en materia de austeridad fiscal y evolución de la productividad.

El cambio de signo en la transferencia neta de recursos no basta para explicar la actual coyuntura económica en América Latina. Las profundas reformas económicas y el evidente vuelco de la política económica también inciden en esa situación. De hecho, en 1995 vuelve a registrarse una transferencia neta de recursos al exterior a nivel regional, pese a lo cual el desempeño de la mayoría de las economías, con la excepción de Argentina, México y Uruguay, fue similar o superior al del año anterior.

## 2. *Gestión fiscal*

Dos casos exitosos de ajuste externo, los de Chile y Colombia, también destacan por el logro de un equilibrio fiscal duradero. En ambos casos, el estado de las cuentas públicas anterior a la crisis era más alentador que en los demás países considerados; a lo largo del proceso de ajuste fiscal se siguieron realizando inversiones públicas esenciales y los dos países presentan actualmente los coeficientes más altos de ingresos tributarios y corrientes con respecto al PIB, sin tomar en cuenta las privatizaciones. En resumen, los ajustes fiscales realizados en Chile y Colombia se basaron en el crecimiento de la economía, y se centraron en la reducción y racionalización de los gastos unidas a una mayor captación de ingresos tributarios y corrientes.

La situación observada en los países de la región permite llegar a la conclusión de que la disponibilidad de financiamiento externo, las características del mercado nacional de capitales, las fluctuaciones del nivel de actividad económica interna y la gravedad de la inflación son factores exógenos determinantes de los grados de libertad y eficacia de la gestión fiscal. Por ejemplo, la suspensión repentina de la corriente de ahorro externo o su disponibilidad en momentos críticos determinan la naturaleza del ajuste, e influye tanto en la actividad económica en general como en el desempeño del sector público.

En cuanto al mercado interno de capitales, lo ocurrido en los años ochenta pone de manifiesto que el recurrir al crédito público interno es extremadamente costoso. En general, las necesidades de financiamiento del sector público resultaron excesivas en comparación con

la magnitud de los sistemas financieros latinoamericanos, por lo que las tasas de interés reales registraron alzas pronunciadas. Debido a la fragilidad de la solvencia financiera del sector público, se sumó a las tasas de interés real una elevada prima de riesgo. Ésta fue proporcionalmente mayor en los períodos de incertidumbre sobre el nivel y la estabilidad del tipo de cambio real. La caída del ahorro interno y las elevadas tasas de interés crearon condiciones poco propicias para la reanudación de la inversión privada, lo que acentuó las tendencias recesivas del ajuste. Además, el mayor costo del endeudamiento público incrementó el volumen de la deuda real, lo que supuso un mayor riesgo de déficit en el futuro.

Además, varios países de la región se han visto afectados por un estancamiento de la actividad y una inflación alta y sostenida. Actualmente se reconoce que el efecto monetario del déficit fiscal es uno de los factores que ha contribuido a la inflación, cuyo impacto se multiplica debido al bajo nivel general de monetización. La inflación a su vez ha influido negativamente en la situación fiscal, deteriorando los ingresos tributarios en términos reales, y dificultando la aplicación de la política de precios de los servicios públicos y el manejo del presupuesto. Asimismo, las caídas del nivel de actividad económica han afectado negativamente los ingresos tributarios. En síntesis, no es de extrañar que los intentos más exitosos de control de la situación fiscal y de minimización del costo que implica para el resto de la economía se hayan dado en contextos caracterizados por una mayor tasa de crecimiento, menor inflación y correcciones graduales de los precios relativos claves, menor endeudamiento interno y más disponibilidad de financiamiento externo.

No cabe duda de que, además del contexto macroeconómico, el manejo de las variables fiscales ha variado de un país a otro y que la magnitud del desequilibrio anterior al comienzo de la crisis de la deuda también ha tenido efectos importantes. En Colombia, por ejemplo, la crisis fiscal de comienzos de los años ochenta fue menos grave que la de otros países precisamente debido al reducido endeudamiento previo. En segundo lugar, se observa que la capacidad de captación de ingresos derivados de la explotación de recursos naturales del sector estatal fue importante en algunos casos de ajuste más exitoso, sobre todo en el de Chile. Otro factor digno de mención

es el grado de consecución del objetivo de incremento o mantenimiento de la carga tributaria. Varios países realizaron importantes reformas tributarias que contribuyeron a la consolidación del ajuste fiscal. En cuarto lugar, destaca el grado de eficacia de las medidas orientadas a la reducción del gasto, especialmente cuando permitieron seguir realizando ciertas inversiones públicas o prestando servicios esenciales.

### *3. Dos eslabones débiles de la transformación: empleo y equidad*

A los rezagos sociales que se fueron acumulando durante la anterior fase de crecimiento se agregaron secuelas de la crisis como la baja de salarios, el aumento del desempleo y de otras formas de subutilización de la fuerza de trabajo, la ampliación de las desigualdades y el aumento de la incidencia de la pobreza.

La posterior recuperación económica remedió sólo parcialmente esas secuelas. Por otro lado, el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de precios relativos y la liberalización comercial no se ha traducido aún en una suficiente generación de puestos de trabajo ni en una adecuada disminución de las desigualdades. Tanto es así que en numerosos países los indicadores de equidad no han recuperado aún el nivel anterior a la crisis.

Por una parte, las transformaciones en curso plantean los riesgos de una mayor polarización entre los segmentos de la fuerza de trabajo que se ven beneficiados por el progreso tecnológico de las actividades más dinámicas y los que subsisten con empleos de baja productividad y, por otra, ofrecen oportunidades de generación de empleos productivos y de aumento de las remuneraciones derivados de procesos de rápido crecimiento que imprimen dinamismo al aparato productivo.

Hasta ahora, son más abundantes los signos indicativos del predominio del primer tipo de efectos. La heterogeneidad estructural característica de los aparatos productivos de la región se ha acentuado, ya que en los últimos años han tendido a ampliarse las

diferencias de productividad entre las empresas grandes que encabezan el proceso de modernización y el variado conjunto de las actividades que han quedado rezagadas en el mismo proceso. A nivel macroeconómico esta dicotomía se expresa en la escasa creación de empleos de mayor productividad y en la creciente proporción de la fuerza de trabajo ocupada en empleos de baja productividad o desocupada. En una evolución paralela, las remuneraciones de los trabajadores con mayores niveles de educación han tendido a distanciarse de las que reciben los de menor calificación.

Por otra parte, el ajuste fiscal de los años ochenta redujo el gasto social y la calidad de las prestaciones (CEPAL, 1994a), lo que, entre otras consecuencias, ha afectado las políticas sociales que procuran aliviar las más graves manifestaciones de privación y marginalidad, frente a las cuales hasta ahora han resultado insuficientes y de una eficacia limitada.



## II. EVOLUCIÓN DEL AHORRO Y LA INVERSIÓN

### A: PANORAMA GENERAL

EN LOS AÑOS ochenta, con diferencias de grado entre los distintos países, los coeficientes de ahorro, y en especial los coeficientes de inversión, cayeron bruscamente con respecto a décadas pretéritas. Si bien dichos coeficientes vienen recuperándose gradualmente en los años noventa, en la mayoría de los países no han alcanzado aún los niveles anteriores a la crisis.

En los estudios sobre el particular,<sup>16</sup> se destacan los siguientes puntos:

i) El nivel de ahorro nacional se potencia en contextos macroeconómicos e institucionales adecuados. Las políticas macroeconómicas consistentes contribuyen a incrementar el financiamiento interno no inflacionario y permiten que los mercados cambiarios, del dinero y de bienes ofrezcan señales estables para una asignación eficiente de recursos en el tiempo. Los progresos en materia de desarrollo institucional pueden fortalecer la eficiencia de los sistemas financieros en la captación, intermediación y asignación de recursos, otorgando a la supervisión y regulación de los mismos una importancia fundamental.

ii) Las tasas de interés, si bien contribuyen a la utilización más eficiente de los recursos disponibles y a regular los movimientos de capitales, no inciden decisivamente en la determinación de los volúmenes de ahorro.

iii) Existen diversos datos acerca de la sustitución entre ahorro público y privado que refuerzan la convicción de que es necesario fortalecer la complementariedad entre ambas formas de ahorro.

<sup>16</sup> Entre ellos, dos reseñas realizadas por la CEPAL: Massad y Eyzaguirre (1990) y Held y Uthoff (1995).

iv) Los esfuerzos de ahorro pueden ser inútiles cuando las condiciones externas plantean una restricción importante al crecimiento. Por ejemplo, las transferencias de recursos al exterior generadas por la deuda externa consumieron una elevada proporción del ingreso que en otras circunstancias habría estado disponible como ahorro, reduciendo el nivel de inversión necesario para asegurar un crecimiento económico sostenible.

v) Las devaluaciones tuvieron un efecto ambiguo en el ahorro público, lo que dependió de si el gobierno pudo captar los beneficios de la devaluación o si las cuentas públicas resultaron afectadas por ella.

vi) Dadas las restricciones fiscales y de balanza de pagos que ocasiona la deuda externa, la recuperación del financiamiento externo podría ser complementaria de los esfuerzos de ahorro nacional, pero frecuentemente se da el caso de que dicha recuperación puede conducir a una expansión excesiva del consumo, en detrimento del ahorro.

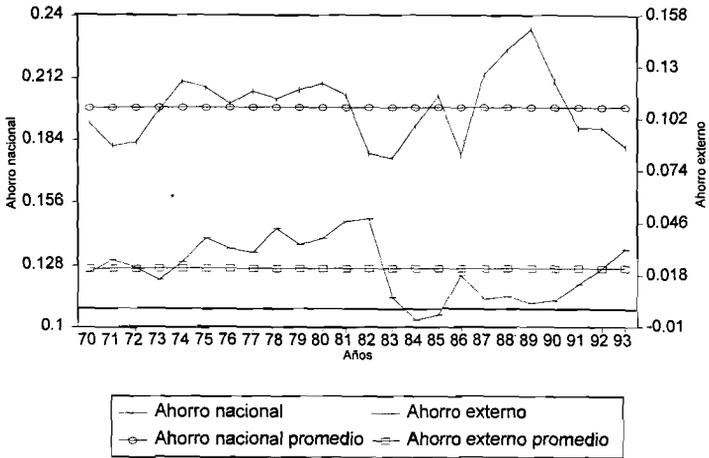
## B: AHORRO

Como se observa en el gráfico II.1, el ahorro presenta en la región tres características fundamentales: i) estabilización en torno a una tasa equivalente a 20% del PIB; ii) tendencia al desplazamiento del ahorro nacional por el incremento del ahorro externo; iii) desplazamiento parcial del ahorro privado por ahorro público.

El contexto macroeconómico influye en el ahorro nacional a través de la determinación del nivel y la composición del ingreso real disponible y del fortalecimiento del sistema financiero. El estímulo al ahorro y la inversión debe basarse en dos pilares de esencial importancia: i) una política económica que ofrezca estabilidad e incentivos adecuados a la inversión y el crecimiento, con objetivos y precios que contribuyan a la asignación de recursos en forma eficiente y competitiva, y ii) un fortalecimiento del sector financiero para que éste de garantías de solvencia, prudencia y buena organización en el manejo de los recursos de terceros.

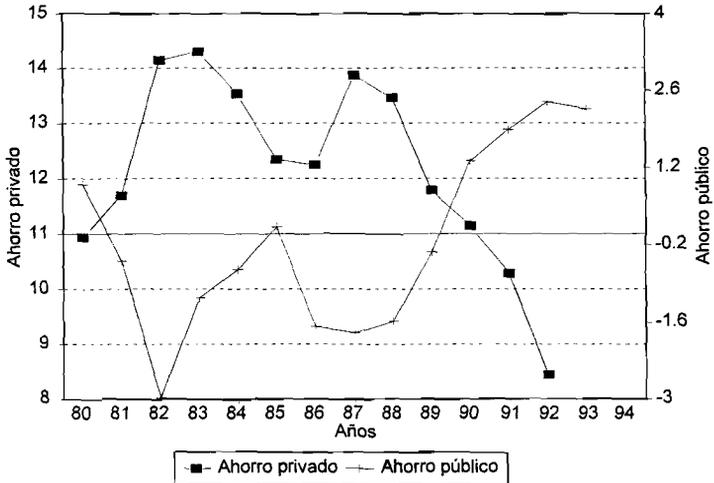
GRÁFICO II.1. *América Latina y el Caribe: evolución del ahorro*

**AHORRO NACIONAL Y AHORRO EXTERNO**  
a precios corrientes (% PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales correspondientes a 15 países.

**AHORRO PRIVADO Y AHORRO PÚBLICO**  
a precios corrientes (% PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales correspondientes a 12 países.

Como queda en evidencia en la situación actual, en la región se han producido conflictos entre las distintas fuentes de ahorro. El incremento del ahorro público ha compensado en gran medida la declinación del privado. A la vez, el aumento del ingreso disponible real, derivado del influjo de un mayor volumen de ahorro externo que ha mitigado las restricciones externas, se ha canalizado en forma desproporcionada al consumo y ha desplazado el ahorro nacional en todas sus formas.<sup>17</sup>

El ahorro nacional bruto como proporción del PIB (a precios corrientes) se mantuvo relativamente estable en el período 1974-1981, durante el cual la elevada liquidez internacional dio acceso a los países al financiamiento externo, específicamente a préstamos bancarios.<sup>18</sup> Luego disminuyó cuando se produjo la crisis de la deuda y se inició el ajuste de la actividad económica en respuesta a la interrupción de la afluencia de recursos provenientes del exterior.<sup>19</sup> La tasa de ahorro vuelve a aumentar posteriormente, ante la recuperación del nivel de ingreso disponible per cápita, aunque la tendencia al alza se interrumpe cuando la región vuelve a tener acceso a capital externo a comienzos de los años noventa (véase el cuadro II.1).

El ahorro nacional calculado a precios corrientes presenta constantes fluctuaciones a partir de 1980, que responden a importantes variaciones del ingreso real disponible. Una de las consecuencias de la crisis de la deuda fue la marcada declinación de dicho ingreso y del ahorro nacional en los países de la región. Este último disminuyó de un 21% a un 17.8% del PIB entre 1980 y 1982 y sólo alcanzó al 18.7% del PIB en el período 1983-1986, después de lo cual recuperó el nivel original en 1987-1989, en concordancia con el ingreso real disponible per cápita.

<sup>17</sup> En Held y Uthoff (1995) se analizan la medición, los factores determinantes y los efectos del ahorro en los países de la región.

<sup>18</sup> El ahorro externo es igual a la entrada de capital en sus diferentes formas (inversión extranjera directa, inversión de cartera, créditos externos y transferencias en cuenta de capital) menos la acumulación de reservas por parte del Banco Central.

<sup>19</sup> En esas circunstancias el cumplimiento de los compromisos internacionales tuvo tres consecuencias: una baja del producto para adaptar el nivel de actividad a la disponibilidad de recursos externos, una reducción más acentuada del ingreso disponible como consecuencia de la necesidad de destinar una mayor proporción del producto al servicio de la deuda y, por último, una menor disposición al ahorro en los países.

CUADRO II.1. *América Latina y el Caribe: indicadores de ahorro y formación de capital*  
(Porcentajes)

Período	y <sup>o</sup>	anb	ae	fbc	pfbc/ ppgb	fbc <sup>o</sup>
1970-1973	1385	18.8	2.1	20.9	1.16	18.0
1974-1975	1647	20.9	3.2	24.1	0.97	24.9
1976-1979	1809	20.4	3.5	23.9	1.00	24.0
1980-1981	1967	20.7	4.3	24.9	1.02	24.5
1982	1821	17.8	4.9	22.6	1.09	20.8
1983-1986	1757	18.7	0.3	19.0	1.14	16.7
1987-1989	1808	22.4	0.4	22.8	1.31	17.4
1990-1991	1786	20.0	0.9	20.8	1.28	16.3
1992-1993	1793	18.5	2.7	21.1	1.17	18.1

FUENTE: CEPAL, sobre la base de datos oficiales. Países considerados: Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

y<sup>o</sup> = ingreso nacional disponible per cápita (en dólares de 1980).

anb = ahorro nacional bruto a precios corrientes.

ae = ahorro externo a precios corrientes (saldo en cuenta corriente).

fbc = formación bruta de capital a precios corrientes.

pfbc = precio relativo de la formación bruta de capital.

pgdp

fbc<sup>o</sup> = fbc/(pfbc/pgdp).

La reanudación de la entrada de capitales internacionales en la región a comienzos de los años noventa debilitó nuevamente el ahorro nacional. De hecho, éste se estabiliza para luego disminuir notablemente, mientras el ahorro externo empieza a incrementarse. En el cuadro II.2 se observa que, en determinadas circunstancias, el fortalecimiento de las finanzas públicas mediante un mayor ahorro público ha tenido un costo importante en términos de ahorro privado.

CUADRO II.2. *Determinantes del ahorro nacional bruto: efectos del ciclo y la tendencia del ingreso y del ahorro externo*

Técnica de estimación	Variables independientes									R <sup>2</sup> ajustado
	Constante	Ingreso per cápita (En logaritmo)		Inflación	Crecimiento	Relación de dependencia demográfica	Efecto términos de intercambio	Ahorro externo (Porcentaje del PIB)		
		Tendencia	Desvío de tendencia					Tendencia	Desvío de tendencia	
1. Efectos fijos con Brasil y Perú		0.05 (3.9)	0.21 (12.6)	0.001 (2.7)	0.18 (4.5)	-0.02 (0.7)	-0.25 (7.8)	-0.10 (0.9)	-0.53 (11.6)	0.69
2. Efectos fijos sin Brasil y Perú	0.08 (4.6)	0.08 (3.5)	0.21 (11.8)	-0.0005 (0.1)	0.21 (4.6)	0.003 (0.1)	-0.25 (7.4)	-0.09 (0.7)	-0.52 (10.9)	0.75
3. Efectos aleatorios con Brasil y Perú	0.11 (6.1)	0.05 (7.3)	0.25 (13.3)	0.002 (3.5)	0.16 (3.4)	0.10 (4.7)	-0.29 (8.7)	-0.31 (3.4)	-0.50 (10.0)	0.76
4. Efectos aleatorios sin Brasil y Perú		0.06 (10.8)	0.24 (11.2)	-0.024 (3.3)	0.20 (3.96)	0.06 (3.3)	-0.129 (3.1)	-0.19 (2.0)	-0.53 (7.9)	0.82

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

NOTA: Estadígrafos t entre paréntesis.

### 1. *Determinantes macroeconómicos del ahorro nacional*

El cuadro II.2 muestra la importancia relativa de los principales determinantes del coeficiente de ahorro nacional bruto en una amplia muestra de países de la región a lo largo del período 1970-1990. El nivel de ingreso real per cápita y su tasa de crecimiento figuran entre los principales determinantes de ese coeficiente. Sin embargo, a pesar de su significación estadística, los resultados indican que el ahorro no es muy sensible a los cambios en estas variables y que, a diferencia de los postulados de la teoría del ingreso permanente o de la teoría del ciclo de vida, los agentes económicos en la región no discriminan entre ingresos permanentes y transitorios. Gran parte de las variaciones en el ingreso son consideradas como permanentes, e influyen de este modo en sus niveles de consumo en el corto plazo.

En efecto, las regresiones del cuadro II.2 indican que las variaciones cíclicas del ingreso tienden a tener un impacto positivo pero pequeño sobre el ahorro y, por lo tanto, grande sobre el consumo.<sup>20</sup> Este resultado refleja el hecho de que, en la experiencia del conjunto de la región, los cambios bruscos externos o internos que generen incrementos "temporales" del ingreso repercuten de manera positiva en los niveles de consumo e implican la posibilidad de ajustes excesivos en esta variable con la consecuente caída en el ahorro nacional.

Dos factores pueden explicar este comportamiento. Primero, hay indicios de que los agentes económicos de la región enfrentan frecuentemente situaciones de restricción de liquidez o de crédito (Schmidt-Hebbel, Webb y Corsetti, 1992). En estas condiciones, el consumo responde a fluctuaciones temporarias del ingreso, observándose una sensibilidad excesiva del consumo (Flavin, 1981; Hall y Mishkin, 1982). Segundo, la fuerte reacción del consumo a variaciones en el ingreso puede responder a una situación de

<sup>20</sup> El que se ahorre muy poco a partir de los ingresos transitorios sugiere una propensión marginal a consumir diferente de cero, lo que contradice la hipótesis del ingreso permanente. Si bien la desviación del ingreso de su nivel de tendencia tiene una influencia positiva sobre el ahorro, su coeficiente está en la vecindad de 0.20, lo que indica que para aumentar el ahorro en un punto porcentual del PIB el ingreso observado debe superar su nivel de tendencia en el equivalente a cinco puntos porcentuales.

"consumo reprimido". Dados los bajos niveles de ingreso per cápita, sobre todo en los años ochenta, los incrementos en el ingreso han sido destinados en gran medida a elevar el consumo.<sup>21</sup>

## 2. Ahorro externo y ahorro nacional

Un segundo elemento que llama la atención en las estimaciones del cuadro II.2 es la influencia negativa que tuvo el nivel de ahorro externo sobre el ahorro nacional, y el hecho de que este efecto fue mayor cuando aumentó el ahorro externo respecto de su valor de tendencia. La respuesta negativa del ahorro nacional a variaciones cíclicas del ahorro externo implica que las formas de inserción en los mercados financieros internacionales inciden de manera importante en los niveles de ahorro nacional.

De acuerdo con esas ecuaciones, un aumento del ahorro externo en un punto porcentual respecto de su nivel de tendencia reduce el ahorro nacional en alrededor de medio punto porcentual del producto. Por otro lado, la sustitución de ahorro nacional por ahorro externo ha sido mucho mayor en aquellos países que, debido al renovado acceso al mercado internacional de capitales a comienzos de los años noventa, han adoptado políticas macroeconómicas que se han traducido en importantes excesos de gasto (en relación con el ingreso nacional) y que han descansado en crecientes apreciaciones cambiarias con fines de estabilización. Estas características han sido especialmente importantes en aquellos países que durante la década de 1980 debieron reprimir su consumo al no disponer de financiamiento externo durante sus fases de ajuste a la crisis de la deuda externa.

Por otra parte, la rápida entrada de capitales financieros no ha

<sup>21</sup> En las estimaciones del cuadro II.2 se analizan otros factores que también influyen en la proporción del ingreso disponible que se destina al ahorro. Primero, la estructura de edades de la población; ante una mayor relación de dependencia, la tasa de ahorro debería ser menor, ya que los dependientes no tienen —en principio— capacidad de ahorro. Segundo, la inflación, dado su efecto sobre las expectativas de rendimiento real de los instrumentos financieros. Tercero, el efecto de los términos de intercambio sobre el ingreso real. Sin embargo, los resultados estadísticos obtenidos en esta estimación son poco significativos en el caso de los dos primeros factores y no confirman las hipótesis teóricas para el tercero. Una medición más afinada de esta última influencia requeriría una mayor elaboración del modelo estimado.

tenido una contrapartida similar en la creación de activos productivos, produciéndose un efecto "riqueza" como consecuencia de una rápida apreciación en el precio de los activos existentes. Por esta vía, las entradas de capital se tradujeron en mayores tendencias al consumo.

Los países de la región que entre 1990 y 1993 aumentaron su ingreso nacional disponible con déficit en cuenta corriente relativamente moderados e incluso inferiores a los del período 1983-1986, y con apreciaciones cambiarias también moderadas (por ejemplo, Chile y Costa Rica),<sup>22</sup> han mantenido niveles relativamente elevados de ahorro nacional. En el otro extremo se ubican aquellos países cuya ampliación del saldo en cuenta corriente ha resultado excesiva, que han incurrido en apreciaciones cambiarias con fines de estabilización y en los cuales se observan efectos negativos sobre los esfuerzos de ahorro nacional (Argentina, Colombia, México, Paraguay, Perú y Venezuela). En una situación intermedia se ubica Ecuador.

### *3. Ahorro público y ahorro privado*

En los países que han superado en parte el dilema que plantea la estabilización (Colombia y Chile), el ahorro nacional público y privado ha respondido positivamente a la recuperación del nivel de actividad con posterioridad a la crisis de la deuda. Es importante señalar que estas economías contaron con financiamiento externo al menos en una e incluso en las dos etapas del proceso de ajuste, lo que les permitió reducir notablemente el déficit en cuenta corriente. En tales casos, se dio una mínima sustitución del ahorro privado por ahorro público, y de ahorro nacional (público o privado) por ahorro externo, lo que responde al nivel y la estabilidad de los precios empleados como incentivo de la asignación de recursos a actividades propulsoras del crecimiento y la inversión.

Las economías en las que no sólo se tomaron medidas para hacer frente a la crisis de la deuda sino que también se otorgó particular

<sup>22</sup> Cabe destacar que ambos países ajustaron sus economías a las consecuencias de la crisis de la deuda con importante apoyo financiero externo.

importancia a la estabilización (México hasta 1994, Costa Rica, El Salvador y Guatemala) muestran resultados menos espectaculares, con la excepción de Costa Rica que redujo su tradicional dependencia del financiamiento externo. En estos casos se observa que el fortalecimiento de las finanzas públicas y su reflejo en el incremento del ahorro público, o la reducción del desahorro en ese sector, tienen un costo en lo que respecta al ahorro privado, ya limitado por la mayor afluencia de ahorro externo en los períodos en que la política económica ha descansado en un déficit en cuenta corriente de magnitud similar a la registrada antes de la crisis de la deuda, como sucedió en México<sup>23</sup> y en El Salvador.

En los países que siguen registrando una inflación alta y persistente, especialmente en Uruguay, las tasas de ahorro aún no han recuperado el nivel anterior a la crisis. En comparación con ese período, el ahorro público no ha aumentado, excepto en Ecuador durante la segunda etapa del ajuste, lo que no responde tanto a un elevado déficit en cuenta corriente como a los problemas que han planteado el fortalecimiento de las finanzas públicas y la débil reactivación económica.

Por último, en los países que se vieron afectados por una inflación muy alta o una hiperinflación, las tasas de ahorro se mantuvieron al mismo nivel que antes de la crisis, como ocurrió en Brasil, o bien disminuyeron, como en los casos de Argentina y Perú. En Argentina, la mayor contracción del ahorro se produjo después de la primera etapa de ajuste, etapa en que los sucesivos incrementos del ahorro público afectaron en forma desmesurada el ahorro privado, proceso que culminó con un notable desplazamiento del ahorro privado por ahorro externo entre 1992 y 1994. En Perú sucedió algo similar. En Brasil, en cambio, no se observa un evidente aumento del ahorro público, pero el privado muestra un alto grado de sensibilidad ante el nivel de ahorro externo.

<sup>23</sup> El conflicto entre distintas formas de ahorro fue muy importante en el caso de México, que no dispuso de financiamiento externo neto en ninguna de las sucesivas etapas de ajuste. Por este motivo, una vez que se reanudó la afluencia de capitales privados, el país adoptó una nueva orientación de política, que suponía una excesiva dependencia del financiamiento externo.

CUADRO II.3. *América Latina y el Caribe (12 países): ahorro nacional<sup>a</sup> y ahorro externo en diferentes fases macroeconómicas (% del PIB)*

Países/Fases	Fin del período de abundancia de crédito externo	Ajuste del gasto			Reactivación		Reanudación entrada de capitales
	1980-1981	1982	1983-1984	1985-1986	1987-1989	1990-1991	1992-1994
<b>Economías estabilizadas</b>							
<b>Colombia</b>							
Ahorro nacional	18.2	15.1	15.1	19.5	21.5	22.0	18.0
Ahorro privado	15.2	12.6	12.9	13.6	16.5	15.2	10.0
Ahorro público	3.0	2.5	2.2	6.0	5.0	6.9	8.0
Ahorro externo	1.6	5.4	4.3	-1.0	-0.8	-4.8	1.3
<b>Chile</b>							
Ahorro nacional	11.2	3.1	7.2	9.7	21.1	24.2	24.7
Ahorro privado	-1.9	-2.2	5.0	8.1	15.2	18.3	19.5
Ahorro público	13.1	3.1	2.2	1.5	5.9	5.9	5.2
Ahorro externo	11.2	9.8	8.6	8.4	2.4	1.2	2.8
<b>Economías con estabilización avanzada</b>							
<b>México</b>							
Ahorro nacional	21.8	22.4	23.6	20.3	20.0	18.5	15.6
Ahorro privado	21.0	30.1	27.9	27.3	27.4	17.6	13.0
Ahorro público	0.8	-7.7	-4.4	-7.0	-7.4	0.9	2.6
Ahorro externo	5.5	0.5	-3.3	-0.5	0.3	3.6	6.9
<b>Costa Rica</b>							
Ahorro nacional	12.8	12.4	14.6	19.9	18.1	20.6	22.2
Ahorro privado	13.9	10.6	12.2	15.8	13.9	17.5	18.4
Ahorro público	-1.9	1.8	2.3	4.1	4.2	3.1	3.7
Ahorro externo	15.0	12.3	8.9	5.7	8.0	5.6	6.8
<b>El Salvador</b>							
Ahorro nacional	11.0	10.8	9.3	11.5	13.8	10.6	15.5
Ahorro privado	12.0	13.4	11.4	10.7	14.6	11.1	14.5
Ahorro público	-1.0	-2.6	-2.1	0.8	-0.8	-0.6	1.0
Ahorro externo	2.7	2.5	2.8	0.5	-0.3	2.2	1.0
<b>Guatemala</b>							
Ahorro nacional	12.0	9.6	8.1	8.7	8.3	11.1	11.4
Ahorro privado	11.7	9.3	8.5	8.6	8.6	10.7	9.9
Ahorro público	0.4	0.3	-0.5	0.1	-0.3	0.4	1.5
Ahorro externo	4.4	4.6	3.3	2.2	5.4	2.9	6.2

CUADRO II.3. (continuación)

<b>Economías con inflación alta y persistente</b>							
<b>Ecuador</b>							
Ahorro nacional	20.2	15.8	14.7	15.0	12.3	17.5	18.7
Ahorro privado	14.0	12.0	6.8	5.0	9.9	11.1	12.1
Ahorro público	6.2	3.8	8.0	10.0	2.4	6.4	6.6
Ahorro externo	4.4	9.4	2.7	4.5	9.3	2.3	2.3
<b>Uruguay</b>							
Ahorro nacional	17.6	15.2	10.5	11.2	13.3	14.0	12.4
Ahorro privado	13.6	18.9	10.1	8.9	12.1	9.5	8.1
Ahorro público	4.0	-3.7	0.3	2.3	1.2	4.5	4.3
Ahorro externo	5.8	5.4	2.7	0.1	-0.4	-1.7	1.4
<b>Venezuela</b>							
Ahorro nacional	nd	na	22.4	20.3	20.5	23.6	16.1
Ahorro privado	nd	na	9.7	8.1	13.0	12.4	9.9
Ahorro público	nd	na	12.7	12.2	7.5	11.2	2.7
Ahorro externo	nd	na	-6.9	-0.6	1.4	-9.1	5.1
<b>Economías con episodios hiperinflación<sup>b</sup></b>							
<b>Argentina</b>							
Ahorro nacional	22.3	22.1	20.8	18.2	18.2	16.8	15.7
Ahorro privado	27.3	30.9	27.7	22.4	22.1	19.1	15.2
Ahorro público	-5.0	-8.8	-6.9	-4.2	-3.9	-2.3	0.5
Ahorro externo	1.7	-0.4	-0.4	-0.6	0.2	-2.0	2.7
<b>Brasil</b>							
Ahorro nacional	19.3	16.6	16.2	19.1	25.2	20.6	20.5
Ahorro privado	17.9	17.8	18.3	20.9	26.8	18.4	21.0
Ahorro público	1.4	-1.2	-2.1	-1.8	-1.7	2.3	-0.5
Ahorro externo	5.0	6.0	1.8	1.1	-0.3	0.6	-0.4
<b>Perú</b>							
Ahorro nacional	24.2	23.4	19.8	19.8	20.8	20.5	17.1
Ahorro privado	22.6	23.4	20.5	18.1	24.5	20.8	14.2
Ahorro público	1.6	0.0	-0.8	1.7	-3.7	-0.3	2.9
Ahorro externo	5.3	7.9	3.1	2.4	2.4	0.1	5.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales a precios corrientes y como porcentajes del PIB.

<sup>a</sup> En ahorro nacional se incluye ahorro público y privado y el ahorro externo corresponde al saldo en cuenta corriente del balance de pagos. <sup>b</sup> Argentina entre 1988 y 1990; Brasil entre 1987 y 1994; Perú entre 1988 y 1990.

### C. INVERSIÓN

La baja de la tasa de crecimiento y la disminución de la demanda interna provocadas por la crisis de la deuda se tradujeron en una subutilización de la capacidad productiva y una marcada declinación de la inversión. Aunque estos fenómenos fueron generalizados, la magnitud del ajuste y la posterior recuperación varían notablemente de un país a otro. Por ejemplo, ya en 1985-1989 Chile, Colombia y la República Dominicana lograron superar el nivel de inversión del período 1978-1981 (véase el cuadro II.4).

Como queda demostrado en algunos estudios realizados en la región,<sup>24</sup> la acumulación de capital depende en gran medida del grado inicial de endeudamiento de cada país, la evolución de la relación de precios de intercambio, el monto relativo del financiamiento externo recibido a lo largo del proceso de ajuste y el grado de apertura de la economía. Por cierto, la coherencia general de la política económica y la consistencia entre ésta y las reformas adoptadas también influyen en las características que presenta la formación de capital.

Países como Colombia, Paraguay y República Dominicana, que al iniciarse la crisis de la deuda externa presentaban un limitado endeudamiento y un desequilibrio comercial reducido y, por lo tanto, eran menos vulnerables a las conmociones de origen externo en el ámbito financiero, pudieron hacer frente al deterioro de la situación externa con políticas de ajuste graduales y moderadas, que no redundaron en una brusca caída del producto y la inversión.

En cambio, los países muy endeudados no sólo tuvieron que encarar el problema de la restricción de los créditos externos, sino también del elevado servicio de la deuda externa, todo lo cual redujo sus posibilidades de financiamiento y sus ingresos, y redundó en una contracción de la demanda interna. En los países con menor grado de industrialización, la limitación impuesta a la capacidad de importar por la falta de divisas obligó a reducir considerablemente la adquisición de maquinarias y equipos y, por consiguiente, las inversiones (véase el cuadro II.8).

<sup>24</sup> En las siguientes publicaciones se presentan síntesis de esos estudios: Servén y Solimano (1993a); Bacha (1993); Damill y Fanelli (1994) y Schmidt-Hebel, Servén y Solimano (1994).

### 1. *Los determinantes de la inversión*

Según los estudios empíricos disponibles,<sup>25</sup> las decisiones de inversión del sector privado en la región dependen, además de los factores tradicionalmente destacados en la teoría,<sup>26</sup> de factores específicos derivados del contexto en que operan las empresas y que se relacionan con la estabilidad de las políticas y el grado de certidumbre que enfrentan los agentes, las características de los mercados financieros y el acceso a la infraestructura apropiada.

Una de las características del contexto macroeconómico que ha incidido en las decisiones de inversión, y que a su vez se diferencia claramente de los contextos de los países desarrollados, es la inestabilidad de los precios fundamentales: tipo de cambio, tasa de interés y precios al consumidor. Según los estudios citados, los empresarios son reacios al riesgo y para sus decisiones de inversión toman en cuenta tanto la media como la varianza de las variables que afectan la rentabilidad de su inversión. La estabilidad y predictibilidad de la estructura de incentivos parece ser al menos tan importante como su nivel.

Esta circunstancia refuerza la importancia de la estabilidad macroeconómica y de reglas claras y sostenidas para que los empresarios respondan positivamente a las nuevas políticas. En este sentido, secuencias inadecuadas e inconsistencias en la política económica o entre diversas reformas que hayan afectado la estabilidad o predictibilidad de los precios relativos pueden haber influido en la lenta respuesta de los inversionistas a los nuevos incentivos.

La literatura actual enfatiza la importancia del riesgo, al considerar la irreversibilidad de las inversiones, debido a las importantes pérdidas que supone la transferencia del capital a otra actividad.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Al respecto, una buena síntesis figura en Servén y Solimano (1993a).

<sup>26</sup> El acelerador del ingreso, en el enfoque keynesiano, al que se agrega el precio relativo de los factores bajo el marco neoclásico, o bien la relación entre el precio sombra de una unidad adicional de capital y su valor de mercado, lo que corresponde al enfoque "q de Tobin".

<sup>27</sup> Véanse al respecto Dixit (1989, 1991 y 1992), Pindyck (1988, 1991 y 1993) y Findyck y Solimano (1993).

CUADRO II.4. América Latina y el Caribe (17 países): evolución de la formación bruta de capital fijo y del PIB 1978-1994

	Formación bruta de capital fijo <sup>a</sup> (Índices promedio 1978-1980=100)				PIB <sup>a</sup> (Variación promedio anual en el período)				Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB <sup>b</sup>			
	1978- 1981	1982- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1978- 1981	1982- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1978- 1981	1982- 1984	1985- 1989	1990- 1994
Argentina	97	73	67	82	0.3	0.9	-0.9	6.1	24.0	18.1	16.2	19.0
Bolivia	95	52	68	81	0.4	-3.1	1.3	4.0	16.6	9.9	13.3	14.3
Brasil	99	80	94	84	4.4	1.1	4.5	1.0	22.5	17.5	17.0	15.5
Chile	111	82	130	229	7.2	-3.1	6.1	5.7	17.4	14.0	17.8	22.3
Colombia	104	121	128	157	5.0	2.2	4.8	4.0	16.3	17.6	15.6	16.0
Costa Rica	93	61	90	135	2.3	1.1	3.8	4.7	24.5	16.5	21.3	24.5
Ecuador	99	79	76	80 <sup>c</sup>	5.3	0.7	2.2	3.3	23.2	17.2	15.2	14.1
El Salvador	92	57	72	91 <sup>c</sup>	-3.2	-0.9	1.5	4.2	15.2	11.2	13.3	16.6
Guatemala	100	70	66	85 <sup>c</sup>	3.7	-2.0	2.2	3.8	13.5	9.5	8.6	9.7
Honduras	95	74	78	113 <sup>c</sup>	5.2	0.5	3.9	2.6	24.5	18.2	16.9	21.9
México	109	92	86	119	9.2	-0.4	1.1	3.0	23.9	18.6	17.2	20.8
Panamá	108	111	84	120 <sup>c</sup>	8.3	1.6	-1.1	6.5	21.4	18.7	13.6	17.8
Paraguay	110	102	106	135 <sup>c</sup>	10.5	-0.2	4.2	2.9	25.8	21.4	19.9	21.4
Perú	109	104	89	89	3.9	-2.3	-0.2	2.8	22.9	22.0	17.6	19.7
República Dominicana	100	87	114	129 <sup>c</sup>	4.0	2.2	4.4	1.8	22.5	22.0	21.6	21.1
Uruguay	102	66	49	71	4.9	-5.5	3.9	3.7	17.2	12.7	9.7	12.5
Venezuela	96	64	55	60	-1.1	-2.7	1.7	3.8	29.2	20.1	15.9	16.1

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. <sup>a</sup> En dólares de 1980. <sup>b</sup> Coeficiente en moneda constante de cada país. <sup>c</sup> Promedio años 1990-1993.

Esto motiva a los inversionistas a demorar sus decisiones, sobre todo si el entorno macroeconómico y las políticas no son estables. Cuanto mayor sea el grado de incertidumbre, mayor será el beneficio de la espera y, por lo tanto, más lenta la respuesta de la inversión ante el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas.

La considerable —en algunos casos extrema— inestabilidad de precios que han experimentado algunos países de la región se refleja en los coeficientes de variación del índice de precios al consumidor, el tipo de cambio real y la tasa de interés, que figuran en el cuadro II.5 para el período 1978-1994. Para el conjunto de países analizados, los subperíodos 1982-1984 y 1985-1989 muestran un fuerte incremento en los coeficientes, influidos especialmente en el segundo caso por los procesos hiperinflacionarios de fines de los años ochenta en Argentina, Brasil y Perú. En cambio, en 1991-1994 se manifiesta una moderación de la variabilidad de los precios al consumidor y, especialmente, del tipo de cambio real en un creciente número de países.

También es posible observar que la variabilidad de la tasa de interés real se ha mantenido muy por encima de la del IPC o la del tipo de cambio real en todos los países, lo que sumado en algunos casos a tasas muy elevadas (véase el cuadro II.6), contribuyó a desincentivar proyectos de inversión, haciendo viable la inversión sólo para aquellos proyectos de muy alta rentabilidad, radicados en mercados monopólicos o con financiamiento condicionado.

Los estudios también destacan la importancia de tres relaciones de precios. Dos de ellas están vinculadas a la rentabilidad de la inversión: los términos de intercambio y el precio real de las acciones. La tercera se relaciona con el costo del capital, medido ya sea por el precio relativo de la inversión bruta interna con respecto al deflactor implícito del PIB o mediante el índice del tipo de cambio real, que influye sobre el costo de maquinarias y equipos importados.

La caída de los términos de intercambio afectó en general a todos los países de la región, impactando en forma negativa el proceso de acumulación de capital, dada su fuerte asociación con la variabilidad de la inversión privada.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Al respecto, Cardoso (1993), mediante regresiones en panel que incluyen a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela para los periodos 1970-1973, 1974-1977, 1978-1981 y 1982-1985, concluye que la caída en los términos de intercambio explica una parte importante de la varianza del coeficiente de inversión privada con respecto al PIB.

CUADRO II.5. *Indicadores de inestabilidad*  
(*Coficientes de variación*)

	Índice de precios al consumidor				Tipo de cambio real				Tasa de interés real			
	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994
<b>Economías estabilizadas</b>												
Colombia	0.11	0.07	0.09	0.04	0.03	0.02	0.03	0.04	0.80	0.23	0.39	0.29
Chile	0.18	0.28	0.15	0.12	0.05	0.09	0.03	0.03	0.41	0.55	0.66	0.86
<b>Economías con estabilización avanzada</b>												
México	0.05	0.19	0.17	0.09	0.04	0.09	0.05	0.03	...	0.72	0.59	1.15
Costa Rica	0.22	0.33	0.18	0.14	0.08	0.06	0.02	0.02	0.33	2.26	0.23	0.21
Bolivia <sup>a</sup>	0.24	0.44	0.49	0.08	0.06	0.31	0.13	0.01	0.26 <sup>b</sup>	0.45	0.01 <sup>a</sup>	0.19 <sup>c</sup>
<b>Economías con inflaciones altas y persistentes</b>												
Ecuador	0.11	0.29	0.13	0.12	0.03	0.05	0.07	0.04	0.36	1.65	3.68	2.19
Venezuela	0.16	0.16	0.25	0.09	0.04	0.06	0.11	0.05	...	...	0.58	0.39
Uruguay	0.13	0.19	0.08	0.09	0.06	0.11	0.04	0.04	3.03	0.38	0.24	0.14
<b>Economías con episodios hiperinflacionarios <sup>e</sup></b>												
Argentina	0.11	0.18	0.52	0.47	0.14	0.15	0.17	0.04	0.15 <sup>b</sup>	1.13	2.25	0.33
Brasil	0.09	0.08	0.33	0.34	0.04	0.04	0.04	0.07	0.68	0.81	1.00 <sup>d</sup>	1.18
Perú	0.10	0.10	0.44	0.40	0.05	0.04	0.18	0.05	...	...	0.53 <sup>a</sup>	1.35

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. <sup>a</sup> Promedio años 1986-1990. <sup>b</sup> Promedio años 1980-1981. <sup>c</sup> Promedio años 1991-1993. <sup>d</sup> Promedio años 1985-1989. <sup>e</sup> Argentina y Perú entre 1988 y 1990; Brasil entre 1987 y 1994.

La baja de los precios de los productos de exportación redujo las utilidades del sector exportador y, por consiguiente, los incentivos para invertir en éste. Cuando el sector estaba estrechamente vinculado al resto de la economía, todo el proceso de acumulación global se vio afectado por este fenómeno. En algunos de los casos en que el sector público era propietario de recursos naturales de exportación (Chile, México, Ecuador, Venezuela), la inestabilidad de los precios provocó un desequilibrio presupuestario no previsto, que por lo general se tradujo en una contracción de las inversiones públicas, en vista de la mayor rigidez del gasto corriente.

La devaluación real de la moneda constituyó un componente central de las políticas de ajuste frente a la crisis de la deuda externa. Si bien con ella se incentivó a los sectores exportadores, se desincentivó la inversión en el resto de los sectores de actividad económica, al incrementar el costo de las maquinarias y equipos importados, y con ello el costo del capital, sobre todo en países que no fabrican estos bienes de inversión. Por otra parte, las empresas endeudadas en divisas vieron rápidamente aumentado el costo financiero de su deuda.

En países con un mayor grado de industrialización y menos abiertos a la economía mundial (como Brasil, México o Colombia), a ese efecto se sumaron los de otras políticas que también incrementaron los costos de los bienes de capital, como el aumento temporario de los aranceles o el incremento de la tributación a las ganancias. En estos países, además, la caída en la demanda interna contrajo la producción de bienes de capital, generando una fuerte subutilización de la capacidad instalada en ese sector, que trasladó este impacto a los precios.<sup>29</sup>

En el período 1982-1984 se registró un aumento generalizado del precio de los bienes de capital con respecto al conjunto de precios de la economía. Esta tendencia en la mayoría de los casos se mantuvo o se acentuó en el resto de la década, como lo muestra la relación entre los precios implícitos de la formación bruta de capital y los del PIB

<sup>29</sup> En el caso de Brasil, Carneiro y Werneck (1993) muestran que el precio relativo de la inversión en maquinaria y equipo se incrementó en un 42% respecto del deflactor del PIB entre 1986 y 1989, explicando su comportamiento por la fuerte caída en el grado de uso de la capacidad en la industria productora de bienes de capital y el alto nivel de protección impuesto en ese período.

(véase nuevamente el cuadro II.6). En los años noventa, sólo en la mitad de los países considerados dicha relación cayó por debajo de los niveles del período 1978-1980.

Por otra parte, en muchos países de la región las expectativas de devaluación y la incertidumbre sobre el futuro incidieron en el incremento de la tasa de interés interna, ampliando la diferencia con respecto a la tasa de interés internacional y haciendo caer el valor real del capital, lo que también desalentó la inversión privada.<sup>30</sup>

El monto relativo del financiamiento externo recibido por cada país durante el ajuste fue un factor clave que influyó sobre la capacidad de la economía para controlar y limitar los desequilibrios macroeconómicos. El financiamiento ordenado del desequilibrio externo constituyó un factor importante en las expectativas de los agentes y disminuyó su grado de incertidumbre, elemento esencial al momento de tomar la decisión de invertir. Pocos países consiguieron ya sea apoyo de los organismos multilaterales, como en el caso de Chile, o transferencias unilaterales de recursos, como en el de Costa Rica; esto les permitió no sólo renegociar la deuda con la banca privada internacional, sino además contar con créditos externos para incrementar las importaciones. De hecho, los estudios sobre inversión privada en la región demuestran que la disponibilidad de financiamiento externo resultó ser un factor significativo.<sup>31</sup>

Por otro lado, el grado de profundización financiera, específicamente la disponibilidad de créditos de largo plazo, y la forma en que se asigna el crédito —a través del mercado o en forma administrada— también han condicionado la inversión privada en América Latina y el Caribe.

<sup>30</sup> Cardoso (1993) hace una conciliación del modelo Mundell-Fleming, al igual que Dornbusch (1976) para mostrar los mecanismos a través de los cuales el brusco cambio externo se transmite al valor real del capital invertido.

<sup>31</sup> Véanse los análisis de De Melo y Tybout (1986) sobre Uruguay; de Ocampo, Londoño y Villar (1988) sobre Colombia, y de Green y Villanueva (1990) sobre un grupo de países en desarrollo. En estos estudios se utilizaron diversos indicadores de disponibilidad de financiamiento externo: exportaciones, reservas internacionales, flujos de capital, tipo de cambio real. Como indica Rama (1993), estos indicadores pueden relacionarse con el "clima de la inversión" pero no necesariamente con el racionamiento del crédito.

CUADRO II.6. *Indicadores de precios relativos*

	Índices del tipo de cambio real (promedio 1978-1980=100) <sup>a</sup>				Coeficiente deflatores inversión y PIB <sup>b</sup> Índices: promedio 1978-1980=100				Tasas de interés real (porcentajes) <sup>a</sup>			
	1978- 1981	1982- 1984	1985- 1990	1991- 1994	1978- 1980	1982- 1984	1985- 1990	1991- 1994	1980- 1981	1982- 1984	1985- 1990	1991- 1994
Argentina	92.5	144.8	129.4	48.8	100	104	97	86	17.7	61.9	39.7	33.9 <sup>c</sup>
Bolivia	90.5	71.8	82.7	76.9	100	117	87	100	-11.2	-53.0	-12.2	32.2
Brasil	97.2	107.6	91.9	52.3	100	116	131	...	-13.3	20.6	99.8	<sup>c</sup>
Chile	91.6	91.3	115.4	83.4	100	105	105	107	17.7	25.5	9.2	9.8
Colombia	94.7	78.1	107.0	93.9	100	98	114	110	2.4	6.3	6.2	8.7
Costa Rica	114.1	127.9	106.7	88.9	100	127	100	95	-17.0	-8.9	11.8	13.8
Ecuador	94.1	80.2	110.5	98.7	100	103	128	135	-5.6	-10.6	-7.4	-1.1
México	91.8	94.7	85.4	50.3	100	103	110	96	...	-12.8	-2.1	5.6
Perú	92.0	72.5	48.0	17.9	100	112	126	...	...	...	...	27.1
Uruguay	90.6	98.8	97.6	56.2	100	101	113	106	10.3	27.6	18.9	29.0
Venezuela	93.0	72.6	101.7	94.4	100	87	98	94	...	...	-13.6	-2.1

FUENTE: Base de datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de cada país. <sup>a</sup> Elaboración propia, calculados como promedios de cifras mensuales obtenidas del FMI, *Estadísticas financieras internacionales*. <sup>b</sup> Deflatores de cuentas nacionales. <sup>c</sup> En Argentina se excluye el año 1990 por hiperinflación y en Brasil no se presenta el cálculo por no corresponder a la tasa efectiva cobrada a las empresas.

## *2. Impacto de factores macroeconómicos sobre la inversión productiva*

Con el fin de evaluar el impacto del contexto macroeconómico en la inversión, se estimaron para el período 1970-1994 las funciones de inversión productiva (maquinaria y equipo), medidas como coeficiente del PIB, en ocho países que fueron seleccionados por su disponibilidad de datos.

El ejercicio se efectuó mediante un modelo de ajuste parcial, el que se ha usado tradicionalmente para capturar la dinámica de un proceso de ajuste hacia un acervo de capital deseado. Las variables explicativas corresponden a: i) las relacionadas con el efecto acelerador del ingreso: variación del PIB y grado de uso de la capacidad instalada (producto efectivo/producto potencial); ii) precios relativos: el costo del capital, un índice aproximado de la  $q$  de Tobin y la relación de términos de intercambio; iii) un indicador de inestabilidad o riesgo, constituido por el coeficiente de variabilidad del IPC, de la tasa de interés real o del tipo de cambio real; y iv) a falta de un indicador adecuado para medir la restricción financiera, se usó un indicador del peso de la deuda (monto de la deuda externa total o del servicio financiero sobre las exportaciones de bienes y servicios), suponiendo que este indicador se relaciona inversamente con la disponibilidad de financiamiento del sector privado.

En Brasil y México, los indicadores de precios relativos no resultaron significativos y las variables de grado de uso de capacidad, inestabilidad y peso de la deuda son las que explican más del 90% de la varianza del coeficiente de inversión productiva. Sólo en tres de los ocho países los indicadores de costos de la inversión y de rentabilidad mostraron impactos significativos. Sin embargo, fue posible verificar que los coeficientes de riesgo tienen un impacto negativo y significativo en todos aquellos países que han atravesado fuertes períodos de inestabilidad, como Argentina, Brasil, México y Perú. En los casos de Colombia, Costa Rica y Chile (en este último país a partir de 1985), se comprueba que la inversión no fue afectada en forma significativa por la variabilidad de los precios fundamentales.

CUADRO II.7. Resultados de la estimación del impacto del contextomacroeconómico sobre la inversión productiva

Inversión en maquinaria y equipo/PIB	Relación de precios			Demanda		Peso deuda	Inestabilidad	DEP(-1)	R2	D-W
	TI	q Tobin	CK	%PIB	UCAP					
Argentina (1971-1994)	-	-	-0.002 (-2.4)	-	-	-	-0.03 (-3.3)	0.17 (1.1)	0.71	2.1
Brasil: IPROD (1971-1994)	-	-	-	-	0.11 (3.2)	-0.04 (3.8)	-0.04 (-4.9)	0.73 (11.8)	0.97	2.1
Colombia: IMYE (1971-1994)	-	-	-0.03 (-1.9)	0.02 (3.1)	-	-	0.13 (0.19)	0.49 (3.0)	0.72	2.0
Costa Rica: IMYE (1971-1994)	-	-	-0.11 (-3.80)	-	0.26 (3.6)	-	-0.08 (-1.0)	0.30 (2.6)	0.91	1.96
Chile: IMYE (1971-1994)	-	0.04 (5.6)	-	-	0.06 (2.0)	-0.8 (-2.8)	-0.02 (-0.7)	0.03 (0.3)	0.94	2.0
(1971-1984)	-	0.07 (5.3)	-	-	0.07 (3.4)	-0.01 (-4.3)	-0.03 (-1.5)	-	0.90	1.9
México: IMYE (1971-1994)	-	-	-	-	0.44 (7.8)	-0.15 (-1.5)	-0.04 (-2.2)	0.80 (12.6)	0.95	2.0
(1982-1994)	-	-	-	-	-	-0.06 (-1.4)	-10.0 (-2.5)	0.70 (4.9)	0.87	1.9

CUADRO II.7. (continuación)

Perú: IMYE (1971-1994)	0.06 (2.5)	-	-	0.10 (2.6)	-	-0.07 (-1.9)	-	0.70 (9.6)	0.93	2.2
(1983-1994)	0.06 (5.2)	-	-	-	-	-	-0.04 (5.8)	0.34 (8.8)	0.99	2.0
Venezuela: IPROD (1971-1994)	0.04 (1.2)	0.58 (2.54)	-	-	-	-	-0.38 (-1.9)	0.43 (2.3)	0.78	2.0

FUENTE: CEPAL. Las estadísticas "T de Student" se presentan entre paréntesis debajo de los coeficientes; el R2 y la estadística Durbin-Watson, en las dos últimas columnas.

IPROD/PIB: Índice del cociente inversión productiva (maquinaria y equipo + inversión no residencial)/PIB (1980=100). Fuente: Cuentas Nacionales.  
 IMYE/PIB: Índice del cociente de inversión en maquinaria y equipo/PIB (1980=100). Fuente: Cuentas Nacionales.  
 TI: Índice de la relación de términos de intercambio: exportaciones FOB - importaciones CIF (1980=100). Fuente: CEPAL.  
 q de Tobin: Índice del valor de las acciones deflactado por el IPC (1980=100). Fuente: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.  
 CK: Relación deflactor inversión bruta en capital fijo/deflactor PIB. Fuente: Cuentas Nacionales.  
 % PIB: Variación anual del PIB (diferencia logarítmica). Fuente: Cuentas Nacionales.  
 UCAF: Cociente entre el producto efectivo y el producto potencial, este último estimado mediante el método de valores máximos (1980=100).  
 PESO DEUDA: Índice del cociente deuda total/exportaciones o servicio deuda/exportaciones (1980=100). Fuente: CEPAL.  
 INEST: Índice compuesto por el coeficiente de variación anual del IPC, del tipo de cambio real o de la tasa de interés real a partir de datos mensuales. Fuente: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

En aquellos países donde el ajuste de la demanda interna fue repentino, profundo y prolongado, el grado de uso de la capacidad instalada resultó ser significativo y con un impacto más importante sobre la inversión que el de los precios relativos. Este resultado era de esperar, en la medida en que esos países enfrentaron una severa restricción de ventas que generó un alto grado de subutilización de la capacidad instalada, mediatizando los requerimientos de inversión. El peso de la deuda resultó con el signo negativo esperado y significativo en cuatro de los países más afectados por la crisis (Brasil, Chile, México y Perú).

### *3. La inversión pública*

Las inversiones públicas se vieron afectadas directamente por la restricción externa, debido a la limitación que ésta representaba para su financiamiento, e indirectamente, a raíz del desequilibrio de las cuentas fiscales provocado por los cambios externos negativos.

Como se observa en el cuadro II.8, la inversión pública como proporción del producto acusó una baja significativa a lo largo de los años ochenta en la mayor parte de los países, en algunos de los cuales este fenómeno fue aún más acentuado entre 1985 y 1989, y en la mayoría de los casos aún no se observa una reversión de esta tendencia.

En el caso de los países centroamericanos, durante el período inicial de crisis externa las inversiones públicas no disminuyeron tanto como las privadas, pero luego los recortes de gastos realizados en el período 1985-1989 en el contexto de programas de estabilización condujeron a un deterioro del coeficiente de inversión pública.

En países cuyo sector público era demandante neto de divisas, como Argentina, Brasil, Uruguay, la combinación de ajuste externo y fiscal provocó graves conflictos derivados del fenómeno de "transferencia interna".

CUADRO II.8. *América Latina y el Caribe (13 países): evolución de los componentes de la inversión*

	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994
	Índices de cuántum de las importaciones de bienes fob (Período base 1978-1980=100)				Índice de inversión en maquinarias y equipos importados (Período base 1978-1980=100)			
Argentina	104	67	59	127	106	99	100	112
Brasil	97	68	75	115	96	62	77	67
Chile	109	75	96	170	109	61	144	290
Colombia	104	122	110	181	104	116	116	166
Costa Rica	93	66	103	176	92	54	94	139
El Salvador	93	65	67	94	...	...	...	...
Guatemala	96	68	76	122	96	66	67	86
Honduras	97	82	104	121	94	109	58	89
México	117	91	132	279	111	78	77	136
Nicaragua	106	107	103	87	137	75	170	110
Perú	112	123	106	128	112	96	59	39
Uruguay	101	61	76	132	101	49	47	81
Venezuela	799	79	80	84	97	69	75	65

CUADRO II.8. (continuación)

	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994
	Inversión privada (Relación con el PIB en moneda constante de cada país)				Inversión pública (Relación con el PIB en moneda constante de cada país)			
Argentina	17.0	13.4	11.5	16.7	7.0	4.6	4.7	2.4
Brasil	15.1	11.9	12.1	11.2	7.4	5.6	4.9	4.4 <sup>a</sup>
Chile	8.2	7.9	9.4	16.8	7.7	5.0	6.9	5.7
Colombia	8.7	7.7	7.6	...	7.6	9.9	7.9	...
Costa Rica	15.5	9.4	12.8	15.9	9.0	7.1	8.5	8.6
El Salvador	6.8	nd	8.6	10.8 <sup>b</sup>	6.6	nd	4.0	3.7 <sup>b</sup>
Guatemala	8.7	5.7	6.1	6.9 <sup>b</sup>	4.8	3.9	2.5	2.7 <sup>b</sup>
Honduras	13.4	6.9	9.0	11.1 <sup>b</sup>	8.5	9.7	6.3	8.7 <sup>b</sup>
México	13.0	11.0	12.0	16.0	11.0	8.0	6.0	5.0 <sup>b</sup>
Nicaragua	6.6	6.9	...	5.9 <sup>b</sup>	7.3	11.1	nd	8.5 <sup>b</sup>
Perú	16.6	15.3	13.4	15.7	6.3	6.7	4.2	4.0 <sup>b</sup>
Uruguay	10.8	7.3	5.9	8.9	6.4	5.5	3.8	3.6 <sup>b</sup>
Venezuela	15.8	8.2	6.9	5.9	13.4	11.9	9.0	10.3

CUADRO II.8. (continuación)

	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994
	Inversión en construcción no residencial (Relación con el PIB en moneda constante de cada país)				Inversión en maquinarias y equipos (Relación con el PIB en moneda constante de cada país)			
Argentina	7.4	3.9	2.6	2.9	7.8	7.4	7.2	7.2
Brasil	8.9	7.4	7.1	6.3	8.0	5.4	5.5	4.7
Chile	5.6	4.3	5.6	5.9	6.6	3.9	7.9	11.9
Colombia	6.4	7.3	6.6	5.4	7.4	7.7	6.6	7.6
Costa Rica	...	...	...	...	13.1	7.9	12.3	14.6
El Salvador	...	...	...	...	6.2	...	6.1	8.2
Guatemala	...	...	...	...	7.1	4.6	4.8	5.3
Honduras	...	...	...	...	10.7	4.5	5.6	6.5
México	9.1	7.5	5.6	3.5	10.3	6.6	6.7	9.9
Nicaragua	...	...	...	...	8.9	13.4	12.1	8.8
Perú	...	...	...	...	10.6	9.1	5.1	4.0
Uruguay	...	...	...	...	6.4	3.4	3.5	5.1
Venezuela	11.1	8.3	5.6	6.7	12.2	9.0	8.7	7.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y A. Hofman, "Capital stock in Latin America: a 1994 update", *Cambridge Journal of Economics*, por aparecer.

<sup>a</sup> Incluye inversión en empresas públicas. <sup>b</sup> Promedios correspondientes solamente a 1990-1993.

CUADRO II.9. América Latina y el Caribe (10 países): inversión extranjera directa

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Venezuela
(Millones de dólares de 1990)										
1978-1980	758	53	3 406	371	133	82	2 454	74	368	127
1982-1984	308	20	2 396	268	612	58	2 463	1	-2	151
1985-1989	826	5	1 374	814	618	94	2 271	31	28	-75
1990-1994	3 442	67	319	409	568	195	3 905	117	17	536
Índice 1978-1980 = 100										
1978-1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1982-1984	41	37	70	72	460	70	100	1	-1	119
1985-1989	109	10	40	220	465	114	93	42	8	-59
1990-1994	454	126	9	110	427	238	159	159	5	423

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En tales casos, las divisas destinadas al pago de los intereses de la deuda externa provinieron de la deuda interna, lo que ejerció presión en los mercados financieros, o de la emisión, lo que agudizó la desestabilización macroeconómica. Las devaluaciones necesarias para lograr un superávit comercial acentuaron el desequilibrio fiscal, al incrementar el valor en moneda nacional de los intereses de la deuda externa. La inversión pública sufrió drásticos recortes, que repercutieron en las inversiones privadas estrechamente vinculadas a la primera. En los países que tardaron en iniciar el proceso de ajuste (Perú, Argentina y Brasil), la inflación se aceleró, dando origen a una desmonetización de la economía, fuga de capitales, y a una acentuación del riesgo y la incertidumbre, que desincentivaron aún más la acumulación de capital.

#### *4. Reactivación de la inversión extranjera directa*

A partir de 1991, la tendencia negativa de las variables externas comenzó a revertirse, a raíz de la notable reactivación de las corrientes de capital internacional hacia la región. La consiguiente recuperación registrada en un marco de mayor estabilidad y de mitigación de las restricciones externas contribuyó a elevar los coeficientes de inversión. El aumento, leve en un comienzo, del flujo de inversión extranjera directa y el esfuerzo de ahorro del sector público, también contribuyeron al incremento de la inversión.

La profundización del proceso de reforma económica, los adelantos logrados en materia de estabilidad fiscal y de precios y la liberalización de los regímenes de capital extranjero contribuyeron a crear un clima que favoreció la reactivación de las corrientes de inversión extranjera directa. En el cuadro II.9 se presenta la evolución de este tipo de inversión en algunos países entre 1978 y 1994. En los diez países considerados, con la excepción de Brasil y Uruguay, se observa un pronunciado incremento de la inversión extranjera directa en 1990-1994. En Perú, Argentina, México y Venezuela, gran parte de los recursos captados se destinaron a la adquisición de empresas privatizadas, lo que no constituye acumulación de capital en el país receptor. En cambio, en Colombia, Chile y Costa Rica la inversión

directa realizada durante el último quinquenio ha contribuido en gran medida a la ampliación de la capacidad productiva.

### III. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y PROGRESO TÉCNICO

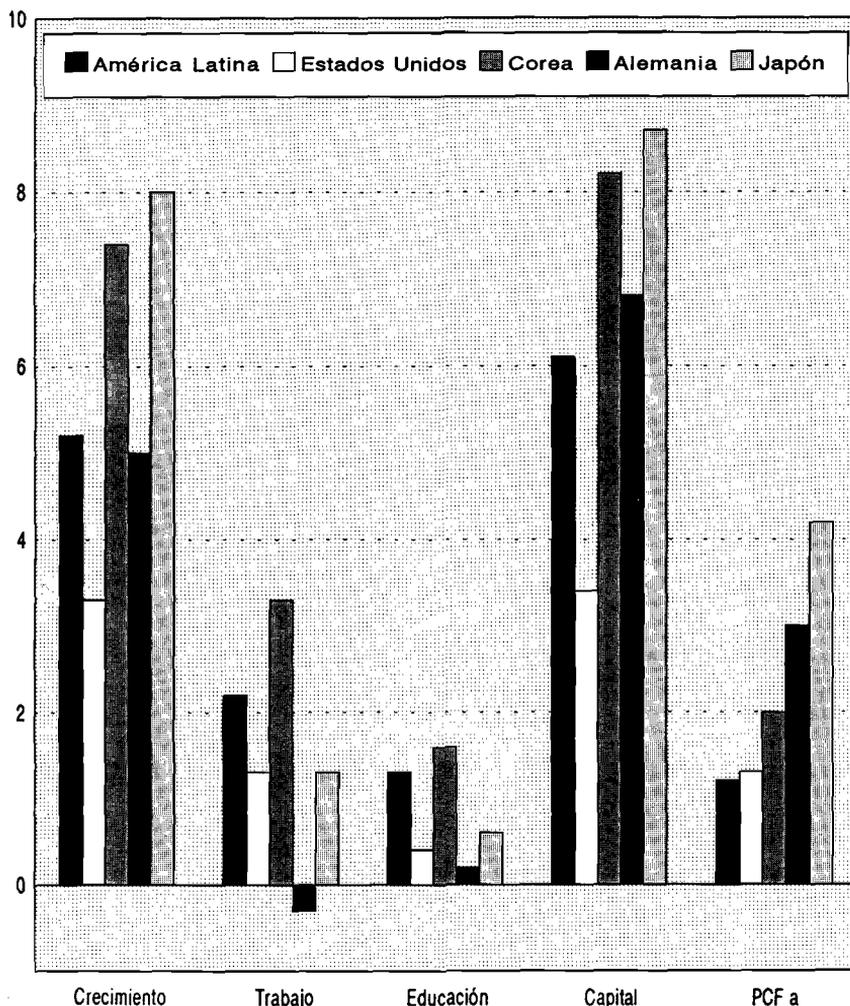
#### A: EVOLUCIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante el período 1950-1980, la región creció a mayores tasas que los países industrializados, excepto Japón. Básicamente, este desempeño es atribuible a una modalidad de crecimiento basada en una mayor incorporación de capital y, en segundo lugar, de trabajo, lo que incluía el mejoramiento de este último mediante avances en materia de educación. En todo caso, la productividad del trabajo y de los demás factores en conjunto aumentó menos que en los países desarrollados, hecho que refleja el persistente rezago tecnológico de la región (véase el gráfico III.1).

En las dos primeras décadas de posguerra, el ritmo del proceso de industrialización se aceleró en casi todos los países de América Latina y el Caribe. Durante esos años surgieron innumerables plantas fabriles productoras de bienes de consumo no duraderos. En los países latinoamericanos más desarrollados y de mayor tamaño, el proceso de industrialización también incluyó la instalación de industrias metalmeccánicas, productoras de bienes de consumo durables y bienes de capital.<sup>32</sup> A partir de esos avances se fue creando una considerable capacidad tecnológica local y, a medida que la trama productiva se volvía más compleja y articulada, se afianzó progresivamente una "cultura industrial". Así, en forma paulatina, se redefinieron dinámicamente las ventajas comparativas de muchos de los países de la región a partir de un patrón de especialización internacional volcado preferentemente hacia las actividades agroindustriales y el complejo metalmeccánico.

<sup>32</sup> Entre estos bienes cabe destacar automóviles, equipo agrícola, tractores y maquinaria pesada para la industrias química y petroquímica.

GRÁFICO III.1. *Crecimiento económico y acumulación de factores de la producción, 1950-1980*  
(Tasas medias de variación anual)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de estimaciones de A. Hofman, "Economic growth and fluctuation in Latin America. The long run", documento presentado en la Conferencia sobre "Development strategy after neoliberal economic restructuring in Latin America", Miami, Centro Norte-Sur/Universidad de Miami, 1995.

<sup>a</sup> Productividad conjunta de los factores (PCF); en el factor trabajo se incluyen los aumentos del promedio de años de estudio.

En la región, la productividad total de los factores evolucionó en forma paralela a su trayectoria en los Estados Unidos; sin embargo, esto se tradujo en tasas de progreso técnico considerablemente inferiores a las logradas durante ese período por los demás países de la OCDE y los de Asia en desarrollo (véase el gráfico III.2).

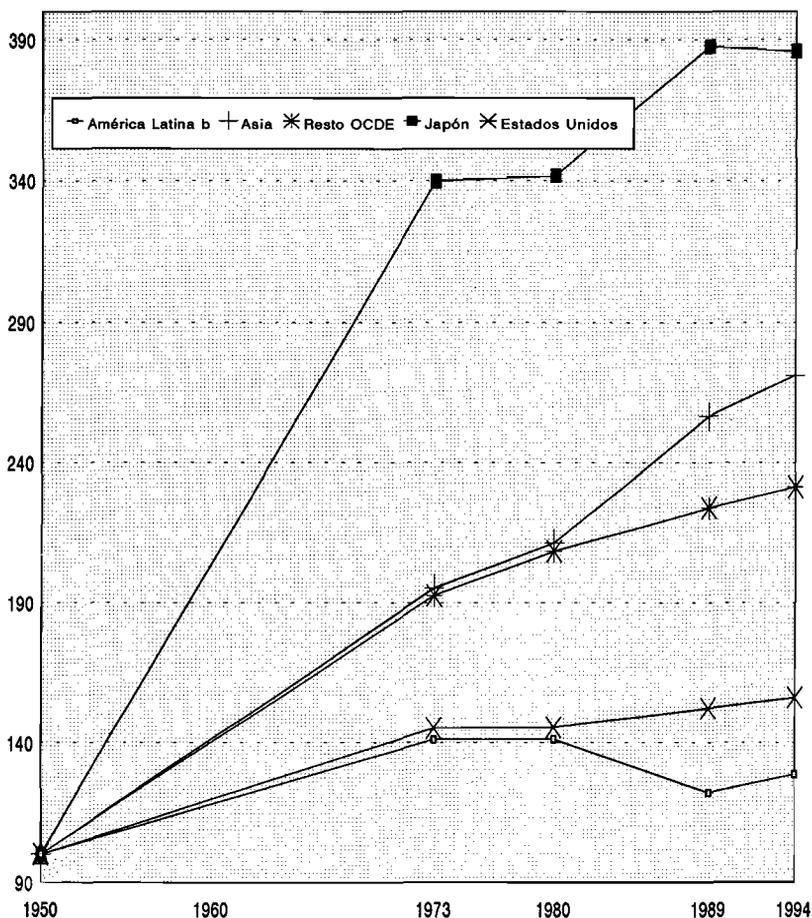
En esta fase, pese a la orientación hacia adentro de la industrialización, comenzó un proceso gradual de internacionalización del sector manufacturero, por lo menos en Brasil, Argentina y —más tarde— en México. Sin embargo, las exportaciones continuaron componiéndose mayoritariamente de productos primarios y tendieron a expandirse con menor rapidez que el producto. Si bien en algunos países las exportaciones de productos manufacturados crecieron vigorosamente, la participación de las industrias nuevas y de insumo básicos en las ventas externas totales aún no llegaba a ser significativa.

Entre 1973 y 1980, el nivel de actividad económica de la región continuó en ascenso, aunque a un ritmo algo más lento y con mayores disparidades de desempeño entre países. Para algunos de ellos fueron años de importante crecimiento —Paraguay, Brasil, México y Ecuador— y para otros de pérdida de dinamismo —como Argentina, Chile, Perú y Bolivia.

Durante este período, el volumen de las exportaciones de la región se expandió escasamente, aunque se registró una significativa diversificación en favor de los productos manufacturados, como resultado de una incipiente y gradual especialización en productos textiles y metalmecánicos. Los volúmenes importados, en cambio, aumentaron apreciablemente, impulsados por mejoras de los términos del intercambio y una creciente disponibilidad de financiamiento externo.

El incremento relativamente rápido del producto regional (casi 5% al año) y de la formación bruta de capital fijo (6.5% anual) se dio en medio de crecientes turbulencias macroeconómicas, provocadas por las dos crisis petroleras que se desencadenaron durante esa década, así como por la espectacular subida de las tasas internacionales de interés.

GRÁFICO III.2. *Comparación internacional: productividad total de los factores*<sup>a</sup>  
(Índices 1950=100)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de estimaciones de A. Hofman, "Economic growth and fluctuation, in Latin America. The long run", documento presentado en la Conferencia sobre "Development strategy after neoliberal economic restructuring in Latin America", Miami, Centro Norte-Sur/Universidad de Miami, 1995.

<sup>a</sup> En el factor trabajo se incluyen los aumentos del promedio de años de educación

<sup>b</sup> Promedio de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Por otra parte, las bases del dinamismo interno en que se había apoyado, a su vez, la industrialización dirigida hacia adentro, empezaron a volverse cada vez más frágiles. En muchos países, la absorción interna de recursos tendió a aumentar a tasas que superaban ampliamente la evolución del producto, desequilibrio que dio lugar a presiones inflacionarias y un progresivo endeudamiento externo, que se elevó de 19% a 33% del producto regional.

En distintos momentos y con mayor o menor intensidad, los gobiernos emprendieron programas de estabilización macroeconómica —y de reforma estructural en los países del Cono sur— que indujeron, entre otros efectos, una considerable modificación de los regímenes de incentivos y marcos regulatorios predominantes en las economías de la región, así como cambios en la conducta de los agentes económicos y el funcionamiento de los mercados.

En tal contexto, no resulta extraño que la tasa de incremento de la productividad total de los factores se haya desacelerado de 2.3% anual entre 1950 y 1973, a 1% anual entre 1973 y 1980 (véase el gráfico III.2).

La década de los ochenta estuvo marcada por un virtual estancamiento del nivel de actividad y profundos desequilibrios macroeconómicos. Durante ese período la región sufrió un fuerte retraso relativo en el contexto económico mundial. La productividad total de los factores decreció (a razón de casi 1% al año) entre 1980 y 1989, en comparación con un ascenso del orden de 1.2% en el mundo desarrollado y de aproximadamente 4% en los países asiáticos de reciente industrialización.

Además de los efectos que el estancamiento económico y la caída de las inversiones ejercieron en la productividad, se amplió la distancia que separaba a la región de la frontera internacional de eficiencia productiva. La productividad del trabajo en la industria regional bajó de 33% a 27% con respecto a la registrada en Estados Unidos.

Pese a la diversidad de escenarios macroeconómicos que se configuraron en los países latinoamericanos y del Caribe en los años ochenta, los rasgos básicos del cambio estructural fueron semejantes. En primer lugar, una reestructuración hacia los servicios y las actividades no comerciables con el exterior. Por otra parte, el desarrollo

de industrias relativamente más intensivas en el uso de recursos naturales, tendencia que ya había empezado a perfilarse hacia fines de la década anterior. Simultáneamente con esto, una retracción relativa de las actividades metalmecánicas.<sup>33</sup>

Durante los años noventa, el nivel de actividad de la región se ha elevado a tasas moderadas, pero estables,<sup>34</sup> y los ritmos de crecimiento de los distintos países han ido convergiendo progresivamente. Asimismo, en estos años se ha registrado una gradual recuperación de la inversión —aunque con grandes disparidades entre países—, una fuerte racionalización productiva en las unidades económicas y un incremento moderado en la productividad total de los factores (véanse el gráfico III.1 y el cuadro III.1).

El grado de internacionalización de las estructuras de producción y de consumo también ha aumentado apreciablemente en los años noventa. A diferencia de la década de 1970, en que creció el volumen de las importaciones, pero no el de las exportaciones, y de los años ochenta, en que ocurrió lo contrario, durante el primer quinquenio de los noventa ambos flujos de comercio se han expandido de modo considerable, aunque el de las importaciones lo ha hecho en mayor medida.

## B. COMPORTAMIENTOS MICROECONÓMICOS EN DISTINTOS MARCOS MACROECONÓMICOS Y REGULATORIOS

En el curso de los años setenta culminó una fase relativamente exitosa del desarrollo industrial de la región. El aprendizaje tecnológico acumulado durante la etapa de rápida expansión manufacturera, entre 1950 y 1970, permitió a diversos sectores industriales y a innumerables empresas acortar parcialmente la distancia entre su nivel de productividad y el que los últimos adelantos de la técnica posibilitaban en el plano internacional. Pese

<sup>33</sup> Esta tendencia fue muy marcada en países como Argentina y Chile, pero no tanto en Brasil, donde se optó por mantener el aparato productivo de bienes de capital creado durante la fase de industrialización sustitutiva de importaciones.

<sup>34</sup> En la región, la tasa promedio de crecimiento anual fue de 3.6% entre 1990 y 1994. La desaceleración de ese ritmo a 0.6% en 1995 se debió casi exclusivamente a las recesiones sufridas por Argentina y México, ya que el nivel de actividad del resto de los países de la región aumentó algo más de 4% (CEPAL, 1995a).

a la orientación predominantemente hacia adentro del estilo de industrialización sustitutiva de importaciones, pudieron mejorar gradualmente su competitividad internacional, y se expandieron los coeficientes de exportación y las ventas internacionales de productos de mayor complejidad tecnológica. En la década de 1970 fue posible apreciar claros procesos de esta índole en Brasil, Argentina, México y Colombia, países que incursionaron con éxito en los mercados regionales de bienes de capital de mediana complejidad técnica, automóviles, tractores, equipo agrícola y de transporte, calderería pesada, embarcaciones y otros.

En Centroamérica, la industria mediana y grande de cada país adquirió un perfil propio de especialización. Así, a principios de los años setenta, Guatemala exportaba al resto de Centroamérica productos farmacéuticos, neumáticos, jabones y detergentes, productos de vidrio, conservas y papel. El Salvador se especializaba en abonos, material eléctrico, textiles, calzado y cajas de cartón. Entre las exportaciones de Nicaragua predominaban los aceites vegetales, insecticidas, soda cáustica y resinas sintéticas. En Honduras, aunque el sector manufacturero seguía a la zaga con respecto a la subregión, el país se convirtió en un importante proveedor de granos básicos.

Estos nuevos patrones de especialización de los países centroamericanos fueron profundamente influidos por el proceso de integración subregional, que contribuyó a acelerar el crecimiento global y manufacturero.<sup>35</sup> Sin embargo, durante ese período el sector manufacturero en Centroamérica adquirió características en las que ya se incubaban los problemas que conducirían al agotamiento y posterior cambio del modelo. En general, el sector dependía fuertemente de las importaciones extrarregionales de bienes de capital y, en menor medida, de insumos, en tanto que no contribuía a la generación de divisas mediante exportaciones extrarregionales, lo que denotaba su vulnerabilidad ante eventuales crisis de balanza de pagos (Buitelaar, 1995).

<sup>35</sup> Según el Informe Rosenthal (SIECA, 1973-1974), sin el Mercado Común Centroamericano, el producto de los países de la subregión habría crecido a razón de 4.9% entre 1962 y 1968, mientras que, gracias al proceso de integración, esta tasa alcanzó a 6.5%. Además de originar esta significativa diferencia, aún más positiva en los casos de Guatemala y Nicaragua, el proceso de integración ejerció un efecto altamente estimulante en la industrialización, a un costo relativamente bajo; esto se reflejó en tasas de crecimiento del PIB industrial superiores a las de la región en su conjunto, con la excepción de Honduras, país en el que ambas tasas coincidieron (Buitelaar, 1995).

CUADRO III.1. *América Latina (6 países): comparación internacional del crecimiento y la productividad total de los factores, 1950-1994*  
(Tasas medias de variación anual)

	Producto interno bruto <sup>a</sup>		Factor trabajo <sup>b</sup>		Factor capital		Productividad total	
	1950-1980	1989-1994	1950-1980	1989-1994	1950-1980	1989-1994	1950-1980	1989-1994
América Latina	5.3	4.0	3.6	3.7	6.2	2.3	1.2	1.1
Argentina	3.8	6.1	2.1	2.3	4.9	0.8	1.0	4.5
Brasil	7.0	0.9	4.4	2.8	9.8	2.3	1.2	-1.6
Chile	3.4	6.4	1.8	4.1	4.0	4.7	1.1	2.5
Colombia	5.1	4.3	3.6	4.0	4.1	3.5	1.7	0.8
México	6.5	3.0	4.4	3.7	7.7	2.4	1.5	0.1
Venezuela	5.9	3.6	5.2	5.5	6.6	0.2	0.7	0.3
Países asiáticos	7.7	7.6	5.0	1.5	6.7	7.4	2.6	4.4
Japón	8.0	3.8	1.8	1.7	8.7	10.5	4.3	-0.4
Resto países de la OCDE	4.1	1.7	0.1	0.5	5.5	3.0	2.4	0.5
Estados Unidos	3.3	1.7	1.7	0.9	3.3	2.2	1.3	0.5

FUENTE: CEPAL, sobre la base de estimaciones de André A. Hofman, "Economic growth and fluctuation in Latin America. The long run", documento presentado en la Conferencia sobre "Development strategy after neoliberal economic restructuring in Latin America", Miami, Centro Norte-Sur/Universidad de Miami, 1995; y "Capital stock in Latin America: a 1994 update", *Cambridge Journal of Economics*, por aparecer.

<sup>a</sup> En dólares a precios de 1980. <sup>b</sup> En el factor trabajo se incluyen los aumentos del promedio de años de educación.

Los programas de ajuste, estabilización y reforma estructural puestos en marcha en la región durante los años ochenta modificaron drásticamente el régimen de incentivos macroeconómicos y el marco regulatorio en que operaban los agentes económicos, lo que indujo un sinnúmero de cambios en el comportamiento de las empresas y en el funcionamiento de mercados e instituciones.

No todas las empresas, ramas industriales y regiones de cada país han tenido la misma capacidad, información o acceso a los recursos necesarios para adaptarse a los nuevos marcos y reglas del juego. Por consiguiente, en todas las economías los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural han funcionado como poderosos mecanismos selectivos dando paso a una profunda transformación de la estructura y el comportamiento del aparato productivo.

En cada país ha surgido un grupo de empresas —reducido en número, pero importante en la generación del producto interno— que muestran una reacción "proactiva", es decir, que han asumido de manera dinámica las nuevas condiciones del entorno, transformado significativamente sus procedimientos operativos y expandido sus inversiones y su capacidad física de producción, a partir de nuevas plantas fabriles y modelos de organización del trabajo. Un segundo grupo de empresas ha reaccionado de manera "defensiva", lo que significa que han procurado adaptarse al nuevo escenario mediante cambios menores, referidos a organización, subcontratación o abastecimiento externo (*outsourcing*) y desarticulación vertical, pero sin incurrir en grandes inversiones ni expandir muy significativamente su capacidad instalada. Finalmente, un tercer grupo, probablemente mayoritario en número, pero con una menor participación relativa en el producto, no ha contado con la capacidad, la información o los recursos que requiere un proceso de adaptación, lo que ha conducido a la desaparición de algunas y provocado un profundo decaimiento relativo en otras.

En el caso de las filiales de empresas manufactureras transnacionales, el nuevo estilo de desarrollo les ha impuesto la necesidad de elegir entre tres grandes opciones: i) la retirada y, por tanto, la desinversión; ii) una estrategia defensiva, que incluya racionalización basada en tecnologías de información y gestión, reducción de gastos

y empleo, y suspensión de inversiones adicionales significativas; y iii) una estrategia ofensiva, que contemple reestructuración, inversiones complementarias y elevación de la competitividad, así como la redefinición del papel de la filial en el mercado interno, en el marco de la nueva estrategia global de la casa matriz. Inicialmente, una gran mayoría de estas empresas optó por estrategias de racionalización defensiva (Mortimore, 1995).

Los desajustes macroeconómicos de los años ochenta dieron origen a señales y condiciones que indujeron a los agentes económicos a privilegiar más lo financiero y lo especulativo que lo tecnológico y la ingeniería. Asimismo, se dio primacía a las decisiones de corto plazo y se discriminó en contra de las inversiones de maduración más lenta y de los mercados y contratos en los que el riesgo y la incertidumbre dificultaban una evaluación racional. El horizonte de planeamiento de las empresas se redujo a plazos sumamente breves y, por lo tanto, también disminuyeron las inversiones en tecnologías y equipos modernos relacionadas con el diseño de nuevos productos y el mantenimiento de departamentos de ingeniería y de investigación y desarrollo.

Por otra parte, la caída de los niveles de actividad económica y de inversión, primero, y luego la apertura comercial, determinaron que el cambio de las reglas del juego afectara a las ramas industriales dedicadas primordialmente a la producción de bienes de consumo durables y bienes de capital para el mercado interno con mayor fuerza que a los sectores volcados a la exportación. A raíz de esto, los sectores procesadores de recursos naturales, productores de bienes industriales básicos de amplio uso, quedaron en una situación de privilegio en el nuevo cuadro de incentivos macroeconómicos.

Pese a que en la región se aprecia una gran diversidad de situaciones en cuanto a modalidades de manejo macroeconómico y regulatorio, resalta el hecho que el proceso de reestructuración del aparato productivo mostró una generalizada tendencia en favor de los bienes con uso intensivo de recursos naturales propios y en contra de otros que exigían un uso proporcionalmente mayor de ingeniería y tecnología. Esto condujo a una retracción relativa de las actividades metalmecánicas y de producción de bienes de capital, ambas con un mayor coeficiente tecnológico y de servicios de ingeniería, que

durante la fase de industrialización sustitutiva de importaciones habían sido comparativamente las más dinámicas. En general, también se observa que en el aparato productivo aumenta la presencia de servicios y actividades no comerciables con el exterior, en tanto que la producción manufacturera se rezaga.

## C. RASGOS PRINCIPALES DE LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

### 1. *Interacciones productivas entre bienes y servicios*

La CEPAL ha insistido reiteradamente en la importancia de no reducir el análisis de la evolución productiva a visiones meramente sectoriales. La nueva competitividad está vinculada a las características del patrón tecnológico emergente, y éste es impulsado por dos fuerzas que se retroalimentan: i) la difusión de las tecnologías de información, basadas en la microelectrónica; y ii) la propagación de un nuevo modelo gerencial y administrativo. Estas dos grandes fuerzas intersectan el ciclo productivo-comercial y redefinen las tecnologías tanto de producto como de procesos productivos y organizativos.

La aplicación de las tecnologías de información a la gestión administrativa y productiva de las empresas plantea un caso especial que ilustra la interacción entre servicios e industria. Si tales servicios son provistos por la misma empresa, serán contabilizados como valor agregado industrial; en cambio, si los mismos servicios se contratan en el mercado, corresponderán a transacciones del sector terciario. Por lo tanto, la tendencia actual a la subcontratación o abastecimiento externo (*outsourcing*) de servicios aumenta las transacciones registradas entre éste y los demás sectores del sistema productivo y fortalece los mercados en que se realizan esas transacciones. Se da así origen a servicios que operan a escala industrial. Por consiguiente, la eventual pérdida de importancia relativa de la industria es un fenómeno que debe ser examinado con cautela e interpretado a la luz de estas tendencias de la reestructuración productiva.

Por otra parte, las recientes privatizaciones de servicios públicos de energía y telecomunicaciones han contribuido a desencadenar un

importante proceso de inversiones productivas que ha dinamizado estos sectores y también los de la construcción y el transporte. Asimismo, la movilización de recursos financieros, en algunos casos provenientes de fondos de pensiones o de emisiones de bonos y acciones en el mercado local, ha favorecido la profundización del mercado de capitales. Tales experiencias muestran modalidades de expansión de la capacidad productiva articuladas con un número creciente de tipos de servicios financieros cada vez más complejos.

Aún más, el desempeño de la producción agrícola, minera y de bienes industriales básicos ha propiciado una importante expansión de algunos sectores de servicios. La producción de bienes primarios e industriales básicos de exportación impone grandes requerimientos de infraestructura vial, portuaria y de comunicaciones, lo que ha contribuido a que el crecimiento promedio del sector del transporte, almacenamiento y comunicaciones haya duplicado el del PIB a partir de 1980. Igual sucedió con el sector de la electricidad, gas y agua, que desde ese mismo año se ha mantenido como uno de los más dinámicos, resultado que refleja tanto las necesidades de energía de las nuevas actividades productivas basadas en recursos naturales como el descubrimiento de nuevas fuentes de energía no renovable.

Asimismo, la reducción de las barreras al comercio y la dinámica del avance de la tecnología y las formas de organización tornan bastante fluidas e imprecisas las fronteras entre bienes transables y no transables. La exportación de servicios financieros, de ingeniería y consultoría ha transformado en transables muchos servicios que hasta hace poco no lo eran.

Una vez planteadas estas consideraciones, se presenta a continuación una visión panorámica de la evolución sectorial, ya que las limitaciones de la base estadística disponible no permiten realizar análisis más integrados.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> En el programa de trabajo de la CEPAL está previsto elaborar metodologías y diagnósticos más pertinentes para el examen de la reestructuración productiva en marcha, basados en el análisis de los procesos de inversión y los vínculos que se están gestando entre diversas ramas productivas.

## 2. Cambios en la estructura sectorial

En la década de 1970 los sectores de bienes no transables mostraron mayor dinamismo que los productores de transables; a su vez, entre los segundos, el rezago de la agricultura y, sobre todo, de la minería, fue más considerable que el de la industria. Incluso, en algunos países, la productividad del trabajo en el sector de los servicios tendió a aumentar a mayor ritmo que en el conjunto de la economía.

En los años ochenta, con niveles de actividad que oscilaban dentro de un rango de escaso crecimiento y con una productividad en descenso, fue la industria la que se rezagó, ya que la agricultura y la minería lograron crecer por encima del producto en el conjunto de la región (véase el cuadro III.2a).

La recuperación registrada en los años noventa la compartieron, en general, todos los sectores.<sup>37</sup> Sin embargo, entre los productores de bienes transables, destaca el desempeño de la minería, mientras que las actividades de producción no transable, como la energía, la construcción y el transporte, exhibieron desempeños ampliamente superiores al del conjunto de la economía.<sup>38</sup>

Los cambios de la composición sectorial del producto regional a lo largo de dos décadas han sido leves (véase el cuadro III.2b), si bien es cierto que a nivel agregado no se capta la profundidad de las mutaciones intrasectoriales. No obstante, al comparar la configuración inicial y final del período 1973-1994, es posible percibir algunos cambios significativos:

i) La participación de los sectores del transporte y de los servicios financieros mostró una continua expansión que la llevó, en conjunto, de 16% del PIB en 1973 a 21% en 1994. Como el grueso de esa variación se produjo entre 1980 y 1994, cuando el PIB creció a tasas más bien modestas, podría reflejar los efectos de la apertura comercial, las reformas financieras internas y la liberalización de la

<sup>37</sup> La excepción más notable la constituyen los servicios sociales y comunales, cuyo nivel de actividad se rezagó considerablemente debido a la contención del gasto fiscal corriente y la racionalización del empleo público.

<sup>38</sup> Los procesos de apertura comercial, desregulación de mercados, privatización y apertura a la inversión extranjera han generado cambios institucionales que obligan a actualizar la pertinencia de las categorías analíticas convencionales respecto de bienes y servicios transables y no transables, así como de actividades productoras de bienes y productoras de servicios.

cuenta de capitales. La participación relativa de la agricultura y la minería se mantuvo relativamente constante, si bien en los años noventa la segunda exhibió mayor dinamismo que el producto total.

ii) La participación conjunta en el PIB de los sectores productores de bienes transables (minería, agricultura e industria manufacturera) declinó significativamente, de 44% a 38%, entre 1973 y 1994. Resalta, en cambio, el dinámico desempeño del sector de la energía, que mantuvo elevadas tasas de crecimiento incluso durante la década de 1980.

iii) Con respecto a los bienes transables, durante los años setenta bajó la participación de la agricultura y de la minería (la de la industria se mantuvo relativamente constante), pero a partir de 1980 fueron la agricultura y la minería las que se recuperaron, mientras que la participación de la industria se reducía.

CUADRO III.2a. *América Latina y el Caribe:*  
*evolución sectorial del PIB*  
*(Tasas medias de variación anual)*

	1973-1980	1980-1990	1990-1994
Total PIB	5.5	1.6	2.9
Agricultura	3.5	2.3	2.2
Minería	1.5	2.3	3.8
Industria manufacturera	5.1	0.8	2.2
Energía	9.0	5.4	4.3
Construcción	6.3	-1.7	3.6
Comercio	6.1	0.9	3.0
Transporte	8.3	3.8	5.4
Servicios financieros	6.6	2.7	2.5
Servicios sociales	6.1	2.6	1.5
Total sector terciario	6.2	2.0	2.3

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

CUADRO III.2b. *América Latina y el Caribe:*  
*composición sectorial del PIB*

	1973	1980	1990	1994
TOTAL PIB	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	10.6	9.1	9.9	9.9
Minería	6.1	4.1	4.7	4.8
Industria				
manufacturera	26.6	26.0	23.7	23.3
Energía	1.1	1.4	2.1	2.2
Construcción	6.6	7.0	4.8	5.3
Comercio	16.9	17.7	15.9	16.2
Transporte	4.5	5.4	6.5	7.4
Servicios financieros	11.6	12.6	14.3	13.6
Servicios sociales	15.8	16.6	18.1	17.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Esa evolución sectorial responde a cambios en el dinamismo de los principales sectores, que pueden sintetizarse como sigue:

En los años setenta la agricultura de la región creció menos que el producto total. Sin embargo, este sector se mostró especialmente dinámico en Paraguay (6.7% de crecimiento anual), Guatemala y Brasil (4.7%) y Colombia (4.4%), países en los que superó holgadamente el promedio regional, que fue de 3.5% al año.

En los años ochenta disminuyó el ritmo de crecimiento alcanzado por la agricultura en la década anterior. Sin embargo, durante ese mismo período (en particular en el primer quinquenio), dicho ritmo se redujo bastante menos que el del conjunto de la economía, lo que permitió que la agricultura recuperara importancia relativa. El mejor desempeño agrícola correspondió a Brasil en el primer quinquenio de la década de 1980 (3.8%) y a Chile en el segundo (7.8%).<sup>39</sup> En lo que va transcurrido de los noventa, ha sido el sector agrícola de Centroamérica el que ha mostrado un desempeño más dinámico y

<sup>39</sup> Este resultado se explica por la mayor protección otorgada al sector, luego del retorno a la política de bandas de precios para productos agrícolas claves y del marcado ascenso del tipo de cambio real en la segunda mitad de los años ochenta.

estable. En el período 1991-1993 los resultados agrícolas de Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana superaron el promedio regional. En el Caribe, luego de fuertes caídas de la producción del sector a fines de la década de 1980, resalta su notable recuperación en Guyana (14.2% anual entre 1991 y 1993) y Jamaica (7.2%).

La importancia de la minería con respecto al PIB cayó significativamente, de 7.0% a 4.1%, entre 1970 y 1980, como consecuencia del bajo ritmo de expansión de la producción (1.5% anual). En la década de 1990, sin embargo, el sector mostró un renovado vigor, producto tanto de cambios en el escenario internacional como de la modificación de las políticas nacionales sobre el tratamiento de la inversión extranjera. Sin considerar el petróleo, los mejores desempeños mineros en los años ochenta se registraron en Ecuador (31% de crecimiento anual), seguido de Colombia (8.3%) y Brasil (5.6%), tasas que se comparan favorablemente con el promedio regional del sector, que fue de sólo 3.4% anual. En el período 1990-1993 dicho promedio bajó a 1.7% anual, aunque se destacaron los casos de Guyana (14.7% de crecimiento anual, si bien con un desempeño muy inestable y una caída de 56% en 1992), Chile (6.4% y mayor estabilidad) y Brasil (7.9%).

La participación de la industria manufacturera en el producto (cercana a 26%) se mantuvo durante la década de 1970 gracias a que su incremento fue más que proporcional con respecto al PIB en los países que exhibieron mayor dinamismo económico (Brasil, Ecuador, México), y rezagos menos marcados en las economías estancadas (Argentina, Chile). Durante los años ochenta dicha participación se redujo significativamente, y durante lo que va de los noventa ha bordeado 23%. En estos últimos años, tal como durante los setenta, la industria manufacturera logró un crecimiento más que proporcional en los países cuyo nivel de actividad económica se elevó con mayor rapidez (Argentina, Chile, Costa Rica). En el período 1990-1993, los mejores desempeños manufactureros, en términos de crecimiento acumulado, correspondieron a Guyana (10.1% entre 1990 y 1992), Argentina (6.5%) y Chile (5%).

### 3. El nuevo papel de los recursos naturales

El agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la generalización de la crisis de la deuda externa al iniciarse la década de 1980 marcaron el comienzo de un período de transición en el cual las actividades productivas de bienes transables (agrícolas, mineros y manufactureros) con uso intensivo de recursos naturales mostraron mayor capacidad para resistir la crisis y también para adaptarse al nuevo escenario de desarrollo.

Ésta es la principal conclusión que se extrae al analizar el desempeño de la agricultura, la minería y las ramas de la industria manufacturera con gran densidad de recursos naturales (alimentos, bebidas y tabaco, papel y celulosa, química básica y petroquímica, siderurgia y metalurgia básica), comparado con el del resto de las actividades productoras de bienes transables que no hacen uso intensivo de estos recursos (véase el cuadro III.3).

CUADRO III.3. *América Latina y el Caribe: composición del Producto Interno Bruto según actividades productivas de bienes transables y no transables (Porcentajes del PIB)*

	1970	1980	1990	1993
1. Agricultura	11.2	9.1	9.9	9.6
2. Minería	7.0	4.1	4.7	4.7
3. Industria manufacturera	26.2	26.0	23.7	23.5
3.1 Con uso intensivo de recursos naturales	11.4	11.2	11.1	10.8
3.2 Con uso no intensivo de recursos naturales	14.8	14.8	12.6	12.7
4. Resto	55.6	60.8	61.7	62.2
Total PIB	100.0	100.0	100.0	100.0
5. Bienes transables como porcentaje del PIB (1+2+3)	44.4	39.2	38.3	37.8
6. Bienes transables con uso intensivo de recursos naturales como porcentaje del PIB (1+2+3.1)	29.6	24.4	25.7	25.1

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La producción de bienes transables con gran densidad de recursos naturales descendió significativamente en el curso de los años setenta, tanto como proporción del total de bienes transables, como con respecto al producto total, en particular a causa del rezago de la minería. Durante la década de 1980, la caída fue especialmente marcada en el caso de la producción de manufacturas con bajo coeficiente de recursos naturales, en tanto que la participación de los bienes transables con uso intensivo de estos recursos se recuperó en relación con el total de los rubros transables (de 62% a 67%), y también con respecto al PIB regional (de 24% a 26%). Durante los años noventa dichas proporciones se han mantenido relativamente estables.

La mayor resistencia que demostraron las actividades basadas en recursos naturales para hacer frente a los avatares de la crisis es atribuible a varios factores. Por una parte estarían las ventajas comparativas que ofrecen los propios recursos básicos. Por otra, las condiciones favorables a la exportación generadas por los altos tipos de cambio que predominaron durante la mayor parte de la década. En el caso de la minería y las agroindustrias, su competitividad también aumentó como resultado de las nuevas inversiones en tecnología de avanzada a nivel internacional.

Durante las últimas dos décadas, la agricultura de América Latina y el Caribe se ha expandido sostenidamente como resultado de incrementos de la productividad del trabajo y de la tierra. La desaceleración que se registró en el sector en los años ochenta no obedeció tanto a restricciones estructurales de la oferta, sino más bien a la caída de la demanda interna y también, en alguna medida, a las menores rentabilidades derivadas del marcado descenso de los precios internacionales.

En los últimos 20 años, la producción de la mayoría de los minerales importantes en la región se ha expandido a mayores tasas que la actividad económica general. Asimismo, la producción de metales refinados ha aumentado más que la producción de mina. Esta evolución se apoya en sólidas tendencias presentes en el contexto internacional. Por una parte, la ley de los yacimientos de la región es superior a la media mundial. Por otra, la producción de los principales países desarrollados tiende a contraerse, debido al agotamiento de los yacimientos, que se suma a los altos costos de la

energía y de la preservación ambiental. En tercer lugar, las importaciones mineras de los países desarrollados propenden a incorporar mayor valor agregado. Finalmente, la economía minera mundial está evolucionando hacia la concentración en grandes empresas transnacionales, que hacen frente a la tendencia decreciente de los precios de los minerales mediante innovaciones tecnológicas en todas las etapas del ciclo productivo.

Sobre estas bases, la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de los principales metales se ha incrementado notablemente, así como también el grado de elaboración de sus exportaciones mineras. Las inversiones de las empresas mineras internacionales en la región, que buscan aprovechar esos cambios en el ámbito mundial, se han visto facilitadas por la desregulación, las políticas favorables a la inversión extranjera y las reformas de la legislación minera. El hecho de que más de un tercio de las inversiones mundiales comprometidas para el resto del decenio se realizaría en la minería de la región permite esperar una evolución promisorio (véase el cuadro III.15 en la sección E.4).

Con respecto a la industria latinoamericana y caribeña, como ya se ha comentado, se observa un desplazamiento desde el anterior patrón de especialización, que en los países más avanzados se basaba en el liderazgo de las actividades metalmeccánicas y en casi todos los demás, en las industrias con uso intensivo de mano de obra semicalificada, hacia otro patrón apoyado en el dinamismo de las actividades con alta densidad de recursos naturales.

En los últimos años setenta y durante la década de 1980, la industria de productos básicos (*commodities*) (petroquímica, aluminio, celulosa y papel, hierro y acero, metales no ferrosos), que había sido impulsada por la política de desarrollo predominante en la última fase de la industrialización sustitutiva, incorporó plantas con mayor intensidad de capital, tecnológicamente próximas a la frontera internacional y con escasa utilización de mano de obra. A eso se agregó el desarrollo de agroindustrias con similares características productivas.

Entre los años setenta y principios de los noventa, el conjunto de actividades manufactureras basadas en recursos naturales (incluidas las industrias tradicionales de alimentos y bebidas) pasaron a

representar cerca de dos tercios del valor agregado manufacturero en los países más industrializados de la región (véase el gráfico III.3).

Esta evolución es atribuible a tres factores. Primero, a las ventajas comparativas que ofrecen los abundantes recursos naturales de los países de la región. Segundo, a partir de los años ochenta, la productividad de los sectores basados en los recursos naturales ha mostrado un comportamiento más favorable que la de las manufacturas que no hacen un uso intensivo de estos recursos. Tercero, la dotación de recursos naturales ha podido ser expandida gracias a las políticas públicas de subsidio y apoyo a la investigación y desarrollo aplicadas en décadas precedentes.

En las ramas manufactureras basadas en recursos naturales, los mayores incrementos de productividad derivan de la existencia de plantas modernas, de tamaño compatible con las exigencias mínimas de escala a nivel internacional. En lo que se refiere a la agricultura, no obstante su gran heterogeneidad, se observa que el carácter capitalista de su explotación se ha intensificado, y que la creciente introducción de progreso técnico en las faenas agrícolas, forestales y pesqueras ha posibilitado nuevos avances hacia la frontera económica de los recursos naturales disponibles.

En síntesis, la mayor propensión a introducir progreso técnico ha estado más vinculada a la explotación de recursos naturales, particularmente en el caso de la minería, pero también se ha dado en las demás actividades primarias. Por otra parte, la incorporación de tecnología ha sido intensa en toda la cadena de distribución agrícola, que incluye empaque, cadena de frío y embarque, entre otras etapas.

#### *4. Reestructuración e integración internacional de la industria*

La reestructuración del sector industrial muestra un desplazamiento desde un patrón de especialización basado en el complejo metalmecánico<sup>40</sup> a otro que se apoya gradualmente en las ramas

<sup>40</sup> El complejo metalmecánico abarca un conjunto de industrias en las que predominan los subprocesos técnicos de producción y montaje de partes, piezas y subconjuntos metálicos; todas estas tareas requieren uso intensivo de mano de obra, recursos humanos calificados, servicios de ingeniería y de organización y métodos de producción. Se trata de industrias dedicadas a la fabricación de bienes de consumo durables, automóviles, bienes de capital relativamente sencillos, como motores y calderas, equipo agrícola y para la industria de alimentos, entre otros.

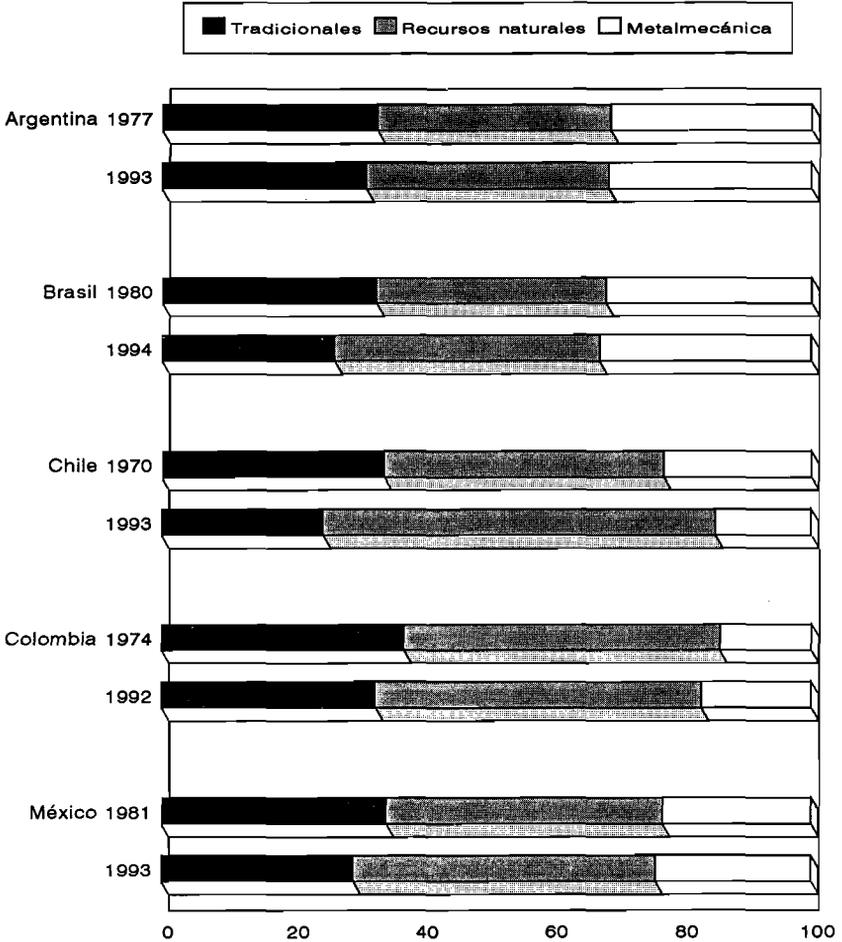
industriales con alta densidad de recursos naturales. Si bien no se trata de ramas productivas enteramente nuevas, en la segunda mitad de los años setenta y en los ochenta aparece en ellas una nueva generación de plantas fabriles con alto grado de modernización, mayor coeficiente de capital y vigorosa actualización tecnológica (aluminio, petroquímica, celulosa y papel, hierro y acero, metales no ferrosos, alimentos). Estas plantas fabriles son de proceso productivo continuo, y éste está regulado por la tecnología de procesos (*machine-paced*); en comparación con la industria metalmeccánica, hacen menor uso de mano de obra, ingeniería de organización y métodos de producción.

Además de la menor presencia relativa de la metalmeccánica, esta tendencia tiene como contrapartida un retroceso de la producción textil y del cuero y calzado. También se detectan contracciones en el caso de actividades productivas con alto grado de valor agregado y uso intensivo de ingeniería de planta, como la industria de bienes de capital y química fina.

Los fenómenos de "destrucción de capacidad productiva" no deben adscribirse, sin embargo, a tendencias irreversibles. Puede ser que, una vez consolidada la estabilización y recuperados los niveles de ahorro e inversión, se inicie una fase de creación de capacidad productiva. La experiencia de Chile, la economía más avanzada en el proceso de reforma, muestra que tras un período en el primer quinquenio de los ochenta durante el cual se cerraron más de 6 000 establecimientos manufactureros, una década más tarde comenzaron a surgir dinámicos procesos de aprendizaje, modernización tecnológica y apertura exportadora en sectores industriales nuevos. Algo parecido se está perfilando en la pequeña y mediana empresa de Argentina y Brasil.

Si bien la pérdida de peso relativo de la industria tradicional y el avance del rubro de alimentos y bebidas han sido fenómenos generalizados, la tendencia varía según los países. En el cuadro III.4 se muestra que, en el curso de dos décadas, los cambios más radicales de la estructura productiva se produjeron en Chile, con una abrupta disminución de la presencia relativa de la industria metalmeccánica y tradicional en favor de las ramas de alimentos y bebidas y de productos básicos industriales. En Brasil, en cambio, el complejo metalmeccánico mantuvo su peso relativo, y en Colombia, a menor nivel, logró acrecentarlo.

GRÁFICO III.3. *América Latina y el Caribe (5 países): estructura de la industria manufacturera*  
(Estructura porcentual del valor agregado del sector)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En los países considerados, el aumento de la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales ha inducido una rápida expansión relativa de las industrias que los procesan. Por lo general, la actividad de estas nuevas plantas industriales se ha limitado a las fases iniciales de procesamiento, sin avanzar hacia un mayor valor agregado nacional y la elaboración de productos especiales (como papeles finos, aceites hidrogenados o con bajo colesterol, aceros especiales, perfiles de aluminio, café soluble y aleaciones de cobre, entre otros), tarea que tiende a quedar en manos de los compradores externos.

Lo anterior no ha impedido una fuerte expansión de las exportaciones de productos industriales básicos de uso difundido, entre los que se incluyen los alimentos (véase el cuadro III.5).

La evolución de los coeficientes del comercio industrial difiere según los países. En los cuadros III.5 y III.6 se aprecia que en Chile, Colombia y México han crecido los coeficientes de exportación y de importación, en Argentina, sólo el de importación, en tanto que en Brasil el mayor aumento correspondió al coeficiente de exportación.

En respuesta a las quiebras provocadas por el régimen vigente en las empresas caribeñas productoras de prendas de vestir, los gobiernos recurrieron a las zonas de procesamiento de exportaciones, en las que no se les aplican ni las normas nacionales ni las internacionales, con el objeto de fomentar su reactivación y expansión, lo que ha dado ciertos resultados satisfactorios.

En Centroamérica, el sector manufacturero presenta actualmente marcados rezagos y su ritmo de crecimiento en los años noventa ha sido inferior al promedio de la economía, tendencia que se refleja en la declinación del aporte del PIB manufacturero al producto total. Este comportamiento ha sido particularmente evidente en Guatemala, Honduras y Nicaragua; en cambio en El Salvador y Costa Rica, la participación de las manufacturas en el PIB ha mostrado un apreciable aumento.

Aparte de este proceso de desindustrialización relativa, la estructura de la producción manufacturera por valores no experimentó cambios significativos entre 1990 y 1994. Se destaca la participación de la rama de alimentos, bebidas y tabaco, que continúa siendo la más importante. En cuanto a la composición del sector, se observa que la gran mayoría de las empresas manufactureras

centroamericanas son pequeñas y medianas.<sup>41</sup>

Uno de los principales cambios estructurales en las economías de Centroamérica a partir de finales de la década de 1980 ha sido el auge de las exportaciones no tradicionales, particularmente de la producción de maquila. Se estima que en 1992 estas actividades daban empleo a más de 150 000 personas. Este proceso ha sido muy importante, ya que en 1994 las exportaciones de maquila llegaron a representar 48% de las ventas externas centroamericanas a los Estados Unidos; en El Salvador, por ejemplo, se han convertido en el principal rubro de exportación, con una participación que actualmente bordea 37% del total. No obstante el incremento de estas exportaciones no tradicionales, gran parte de la producción manufacturera de cada país se orienta a su mercado interno y al centroamericano (Buitelaar, 1995).

#### D. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

Las reformas económicas y la reorientación de la modalidad de desarrollo están gestando cambios significativos en la estructura económica, entendida ésta como la interacción de empresas, agentes productivos, mercados, políticas sectoriales e instancias de regulación.

La apertura comercial obliga a incorporar la lógica de los mercados globales en las decisiones de producción y las estrategias de mercado; las privatizaciones y la desreglamentación de mercados internos configuran un nuevo escenario en el que los agentes privados y las políticas públicas interactúan y las instituciones encaran desafíos emergentes en materia de regulación y promoción de la competencia.

<sup>41</sup> En Guatemala, por ejemplo, las pequeñas y medianas empresas representan 66% y 26% del sector manufacturero, respectivamente.

CUADRO III.4. *Composición del valor agregado en la industria manufacturera*

	Chile			Argentina			México			Brasil			Colombia		
	1970	1990	1993	1977	1990	1993	1981	1990	1993	1980	1990	1994	1974	1990	1992
Total industria manufacturera	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Metalmecánica general	14.9	10.2	12.0	19.8	14.3	17.6	14.5	12.3	12.6	23.7	22.9	23.8	9.6	9.6	10.3
Automóviles	7.7	2.3	2.6	10.8	8.5	13.5	8.3	9.5	11.1	7.8	7.0	8.7	4.5	4.3	6.5
Total industria metalmecánica	22.6	12.5	14.7	30.6	22.8	31.0	22.7	21.8	23.8	31.5	29.9	32.4	14.0	13.9	16.8
Alimentos, bebidas y otros	25.2	33.8	36.0	20.6	24.3	21.0	24.4	25.8	26.8	14.4	15.2	15.4	29.2	31.1	30.0
Productos industriales básicos <sup>a</sup>	18.0	21.5	24.5	15.5	22.4	16.6	18.3	21.0	19.9	21.2	24.4	25.7	19.5	20.0	20.3
Subtotal	43.2	55.3	60.5	36.1	46.7	37.6	42.7	46.8	46.7	35.6	39.7	41.1	48.7	51.2	50.3
Industrias tradicionales	34.2	32.2	24.8	33.1	30.5	31.4	34.6	31.4	29.5	32.9	30.5	26.5	37.3	34.9	32.9

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Industrias procesadoras de recursos naturales (celulosa y papel, petroquímica, siderurgia, aluminio, minería y otros).

CUADRO III.5. *Coefficientes de exportación*

	Chile		Argentina		México		Brasil		Colombia	
	1970	1992	1977	1992	1981	1992	1980	1992	1974	1992
Total industria										
manufacturera	4.42	18.30	8.45	9.37	2.50	10.12	8.81	17.20	8.31	13.75
Metalmecánica general	2.19	5.54	4.31	5.32	3.58	18.45	7.61	13.57	7.41	10.84
Automóviles	3.55	18.11	5.27	4.31	2.99	30.52	9.93	27.66	1.63	2.29
Total industria										
metalmecánica	2.69	8.18	4.65	4.83	3.32	24.63	8.32	17.48	5.42	7.61
Alimentos, bebidas y otros	3.89	20.36	18.35	17.36	0.81	1.51	17.87	19.25	5.61	5.06
Productos industriales básicos <sup>a</sup>	11.71	27.84	4.31	10.03	5.42	11.95	5.32	21.21	6.52	12.02
Subtotal	6.88	23.16	13.39	14.65	2.62	5.56	10.6	20.45	5.96	7.91
Industrias tradicionales	1.77	12.45	5.35	4.81	1.55	5.58	5.89	10.63	14.24	31.18

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Industrias procesadoras de recursos naturales (celulosa y papel, petroquímica, siderurgia, aluminio, minería y otros).

CUADRO III.6. *Coefficientes de importación*

	Chile		Argentina		México		Brasil		Colombia	
	1970	1992	1977	1992	1981	1992	1980	1992	1974	1992
Total industria manufacturera	30.3	45.16	7.97	17.20	16.74	30.03	7.50	9.80	21.60	26.85
Metalmecánica general	84.58	141.15	15.99	48.81	56.31	102.16	14.00	18.02	60.49	96.19
Automóviles	67.75	242.64	10.19	22.81	29.42	54.27	7.98	12.04	53.84	69.88
Total industria metalmecánica	78.41	162.43	13.94	36.35	44.38	78.35	12.16	16.36	58.20	88.36
Alimentos, bebidas y otros	8.99	5.51	0.51	2.75	2.97	7.18	1.86	4.91	3.47	3.48
Productos industriales básicos <sup>a</sup>	35.47	47.03	20.25	25.27	22.17	26.77	12.30	10.87	48.08	45.24
Subtotal	19.11	21.09	7.92	11.07	10.52	15.59	7.91	8.56	20.27	20.55
Industrias tradicionales	8.84	25.76	1.57	7.55	4.27	13.72	1.12	4.26	5.13	7.19

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Industrias procesadoras de recursos naturales (celulosa y papel, petroquímica, siderurgia, aluminio, minería y otros).

Estas transformaciones obligan a actualizar el instrumental de análisis para ahondar en el conocimiento de la realidad productiva. Diversos procesos, en particular los de privatización, la revisión de los regímenes e incentivos aplicados a la inversión extranjera y la reestructuración del sector energético, han modificado estructuralmente algunos mercados decisivos para la competitividad, así como también el papel de los actores institucionales.

### *1. Los procesos de privatización*

Desde mediados de los años ochenta, en las reformas estructurales tendientes a modificar radicalmente el papel del Estado y ampliar la participación de la inversión privada en el ámbito económico, se ha considerado el traspaso de importantes empresas públicas al sector privado.

El proceso de privatización ha abarcado sectores muy diversos. Partió por un conjunto de empresas dispares ubicadas en mercados competitivos, para luego incorporar industrias, servicios financieros, empresas de transporte y otras vinculadas a los recursos naturales. Más recientemente, la privatización se ha ido extendiendo hacia los servicios de utilidad pública y actividades de infraestructura (véanse los cuadros III.7 y III.8).

Las experiencias de privatización en América Latina han diferido en cuanto a secuencia, velocidad, intensidad, cobertura sectorial y mecanismos de traspaso utilizados. El proceso ha sido generalizado en el caso de empresas en mercados competitivos y de relativa magnitud en los sectores del transporte y la agroindustria. Las privatizaciones previstas para los próximos años apuntan claramente hacia los servicios de utilidad pública y las actividades de infraestructura. Así, por ejemplo, del cuadro III.7 se desprende que está contemplado realizar privatizaciones o asociarse con agentes privados, bajo modalidades de concesión o similares, en las áreas de la energía (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela); las telecomunicaciones (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá); la infraestructura portuaria o vial

CUADRO III.7. América Latina y el Caribe (17 países): distribución sectorial de las privatizaciones y concesiones

	Empresas en mercados competitivos	Servicios financieros	Transporte	Servicios de utilidad pública			Infraestructura		Recursos naturales		
				Telecomunicaciones	Electricidad	Agua	Puertos	Carreteras	Petróleo, gas, petroquímica	Agroindustria	Minería
Argentina	X	X*	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolivia	X		P	P	P			P	X	P	
Brasil	X	P	X	P	P			P	X	X	X
Chile	X	X	X	X	X	P	P	X	X	X	X
Colombia	X	X	P		P	X*	P	X	P	X	X
Costa Rica	X	P		P	P				P	X	
Ecuador	X		P	P	P	P	P	X	P	X	
El Salvador	X	X	P	P	P	P	P			X	
Guatemala			X	P	X		X	P			
Honduras	X		X	P	X	P		X		X	
México	X	X	X	X	P	P	P	X	P	X	X
Nicaragua	X			P					P	X	X
Panamá	X		X	P	P	P	X	P		X	
Paraguay	P		X		P					P	
Perú	X	X	X	X	X	P	X	P	X	X	X
Uruguay		X	X				X	P	X		
Venezuela	X	X	X	X	P	P	P	P	X	X	P

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de *Privatisation International*, varios números.

\* Privatización muy parcial, aunque se anuncia una intensificación del proceso en el sector.

X = Privatización ya realizada, si bien con intensidad variable según los países.

P = Privatización prevista.

CUADRO III.8. *América Latina y el Caribe (5 países): características de los procesos de privatización*

	Privatización (como porcentaje del PIB) <sup>a</sup>	Número de empresas privatizadas	Secuencia	Mecanismos de venta	Privatización en el contexto de los ajustes estructurales
Chile Fase I (1974-1980)	9.7 <sup>b</sup>	557	Primero bancos y empresas manufactureras (pequeñas y medianas)	- Devolución a título gratuito (325 empresas) - Venta directa - Licitación	Formó parte del ajuste estructural
Fase II (1985-1989)	6.8	39	Grandes empresas - Servicios de utilidad pública	- Venta subsidiada por la vía del capitalismo popular y laboral - Capitalismo institucional (Administradoras de fondos de pensiones) - Licitación internacional <sup>c</sup> - Venta directa - Remate en la Bolsa	La privatización se implementó una vez consolidado el proceso de ajuste macroeconómico
México (1982-1994)	8.8	1 155	Primero empresas pequeñas y después las de mayor tamaño (banca y servicios de utilidad pública)	- Licitación internacional - Venta a trabajadores - Remate en la Bolsa - Concesiones	La privatización no formó parte del ajuste. Se implementó en etapa avanzada de ajuste estructural
Argentina (1990-1994)	6.9	297	Primero grandes empresas de telecomunicaciones y transporte aéreo	- Licitación internacional <sup>c</sup> - Venta a trabajadores - Concesiones	La privatización se implementó en medio de un programa de ajuste macroeconómico. Financió el Plan de Convertibilidad

CUADRO III.8. (continuación)

Perú (1992-1994)	6.1	83	Primero empresas de menor tamaño, luego bancos y empresas más grandes	- Licitación internacional - Venta a trabajadores	La privatización se implementó cuando el programa de ajuste estructural estaba avanzado
Nicaragua (1991-1994)	6.6	351	Empresas de tamaño mediano en el contexto del país. Está prevista la privatización de servicios de utilidad pública	- Devolución <sup>d</sup> - Venta a trabajadores <sup>e</sup> - Venta directa <sup>f</sup> - Concesiones	La privatización forma parte de las medidas de ajuste estructural

FUENTE: CEPAL, "La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social", serie Reformas de política pública, N° 26 (LC/L.832), Santiago de Chile, 1994; *Latin Finance y Privatisation International*, varios números.

<sup>a</sup> Recaudaciones (en efectivo o en títulos de la deuda externa) como porcentaje del PIB. <sup>b</sup> Valor estimado. <sup>c</sup> En las licitaciones internacionales frecuentemente se aceptó como medio de pago los títulos de deuda externa, que tenían un bajo valor de descuento en el mercado secundario. Por ejemplo, en el caso de Argentina, este valor promedio alcanzaba a 30% del valor nominal. <sup>d</sup> En Nicaragua, a las 351 empresas correspondieron 1 237 actos de privatización, de los cuales 544 fueron devoluciones. <sup>e</sup> Los bonos de indemnización a los confiscados fueron un medio de pago de amplio uso; el valor de estos bonos en el mercado secundario fluctuaba en torno de 20% de su valor nominal.

(Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela) y el abastecimiento de agua potable (Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). Menos evidente es el énfasis en los servicios financieros, el transporte y los recursos naturales.

Entre los hechos más destacados al respecto ocurridos en 1995 figura la implementación parcial del proceso de capitalización en Bolivia, que permitirá canalizar inversiones equivalentes a casi 30% del PIB en los próximos siete años; la aprobación en Brasil de reformas constitucionales que terminan con el monopolio estatal sobre las telecomunicaciones, la distribución de gas natural, los hidrocarburos y los servicios navieros; y las enmiendas constitucionales introducidas en México a fin de permitir la incorporación de inversionistas privados, nacionales y extranjeros, en las áreas del transporte, las telecomunicaciones, el gas natural y la infraestructura.

En el caso de Argentina, el saneamiento financiero de los gobiernos provinciales está dando un nuevo impulso a la privatización de empresas públicas, esta vez de base regional. En Chile, por su parte, el creciente recurso a mecanismos de concesión está abriendo mayor espacio a la inversión privada en infraestructura, distribución de gas natural y empresas sanitarias, incluido el tratamiento de aguas servidas.

## 2. *La inversión extranjera directa (IED)*

Hasta los años ochenta, América Latina y el Caribe recibían el grueso de la IED dirigida a los países en desarrollo (véase el gráfico III.4). Durante la década de 1970, la afluencia de IED hacia la región duplicaba con creces la ingresada a los países asiáticos en desarrollo, pero esta situación se invirtió como consecuencia de la crisis de la deuda en América Latina y el Caribe y del crecimiento acelerado de la IED en dichos países a partir de 1986. Así, estos últimos pudieron aprovechar mejor el auge mundial de la IED, que empezó en 1987 y aún continúa.<sup>42</sup> Durante el período 1990-1993, estas corrientes de

<sup>42</sup> Entre los períodos 1970-1974 y 1990-1993, la participación de los países asiáticos en desarrollo en los flujos mundiales de IED aumentó de 4.6% a 14.8%. América Latina ha visto caer su participación desde un máximo de 13% en 1975-1979, a 6.0% en 1985-1989, antes de que

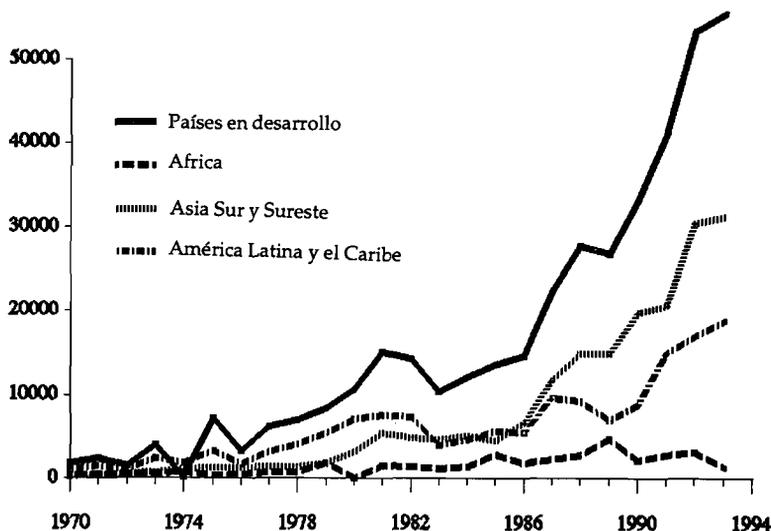
inversión hacia la región equivalieron a poco más de la mitad de las destinadas a Asia en desarrollo.

Al perder su capacidad de atracción relativa, los países de América Latina y el Caribe debieron ofrecer fuertes incentivos o subsidios a los inversionistas extranjeros, en un esfuerzo por modificar la tendencia descendente. En el cuadro III.9 se muestra que los incentivos, bajo la forma de descuentos en el marco de los programas de conversión de deuda en capital o de privatización, fueron elementos fundamentales para recuperar los niveles de IED en el caso de los principales países receptores de la región (Colombia fue la única excepción importante). Más de 40% de la IED que ingresó a los siete países considerados en el cuadro III.9 durante el período 1988-1993 incorporaba algún incentivo relacionado con estos programas.

De esta manera, el proceso de reinserción de América Latina y el Caribe en las corrientes de IED ha sido paulatino. Todos los países incluidos en el cuadro III.9, que son los más importantes receptores de inversión extranjera directa en la región, tuvieron que emprender programas de estabilización y ajuste que incluían acuerdos con instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, entre otras) y privadas (como comités coordinadores de los bancos acreedores), en virtud de los cuales pudieron ofrecerse incentivos basados en la conversión de deuda externa y en las privatizaciones.

Los incentivos desempeñaron un papel muy importante para impulsar el ingreso de IED a México entre 1986 y 1988. Después de ese período, los flujos "normales" se restablecieron hasta la crisis de diciembre de 1994. El caso de Chile es parecido, ya que durante el período 1985-1990 las entradas de IED al país también se centraron en los incentivos (en particular la conversión de deuda externa), para después retomar su carácter más convencional y permanente entre 1991 y 1993. Por lo tanto, puede considerarse que México y Chile utilizaron con éxito los programas de incentivos como modalidades transitorias para atraer IED, hasta que ésta recuperara algún grado de normalidad.

repuntara a 8.6% en 1990-1993. La región aún no recupera la posición relativa que ocupaba antes de la crisis de la deuda.

GRÁFICO III.4. *Flujos de IED hacia los países en desarrollo*

FUENTE: CEPAL, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics Yearbook*, Washington, D.C., varios años, estimaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y fuentes nacionales.

Las tendencias de la nueva IED hacia América Latina y el Caribe en los años 1991 a 1993 indican que, si bien es cierto que los incentivos fueron importantes, los flujos "normales" han aumentado en forma notoria. Por otra parte, estas corrientes se concentran considerablemente por país y sector de destino. Hasta 1993, de los siete países sobre los cuales se cuenta con más información (véase el cuadro III.9), México y Argentina recibieron más de dos tercios de la IED ingresada a la región (37% y 34%, respectivamente).

CUADRO III.9. *América Latina y el Caribe (7 países): flujos de inversión extranjera directa (ied), por instrumentos<sup>a</sup> 1988-1993*  
(Miles de dólares)

País/Instrumentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>b</sup>	1988-1993
<b>MÉXICO</b>							
Total	2 594	3 037	2 632	4 762	4 393	4 901	22 319
IED convencional	1 671	2 648	2 432	3 956	4 302	4 901	19 910
Conversión de deuda externa	868	389	85	19	0	0	1 361
Privatización	55	0	115	787	91	0	1 048
<b>ARGENTINA</b>							
Total	1 147	1 028	1 836	2 439	4 179	6 305	16 934
IED convencional	807	869	-80	1 586	2 112	694	3 658
Conversión de deuda externa	340	159	815	0	0	2 984	5 901
Privatización	0	0	1 101	853 <sup>a</sup>	2 067 <sup>c</sup>	2 627	7 375
<b>BRASIL</b>							
Total	2 969	1 267	901	972	1 454	802	8 365
IED convencional	882	321	618	850	1 359	752	4 782
Conversión de deuda externa	2 087	946	283	68	95	50	3 529
Privatización	0	0	0	54	0	0	54
<b>CHILE</b>							
Total	933	1 289	590	523	699	841	4 875
IED convencional	-15	67	235	563	731	891	2 472
Conversión de deuda externa <sup>d</sup>	809	1 107	355	-40	-32	-50	2 149
Privatización	139	115	0	0	0	0	254
<b>VENEZUELA</b>							
Total	89	213	451	1 916	629	372	3 670
IED convencional	39	30	148	161	545	347	1 268
Conversión de deuda externa	50	183	303	256	70 <sup>e</sup>	25	889
Privatización	0	0	0	1 499	14	0	1 513
<b>COLOMBIA</b>							
Total	203	576	500	457	790	850	3 376
IED convencional	203	576	500	405	790	850	3 324
Conversión de deuda externa	0	0	0	0	0	0	0
Privatización	0	0	0	52	0	0	52

CUADRO III.9. (continuación)

<b>PERÚ</b>							
Total	26	59	41	-7	127	349	595
IED convencional	26	59	41	-7	-13	60	166
Conversión de deuda externa	0	0	0	0	0	0	0
Privatización	0	0	0	0	140	289	429
<b>América Latina y el Caribe<sup>a</sup></b>							
Total	7 961	7 469	6 951	11 062	12 271	14 420	60 134
IED convencional	3 613	4 570	4 279	6 391	8 232	8 495	35 580
Conversión deuda externa	4 154	2 784	1 912	325	1 645	3 009	13 829
Privatización	194	115	760	4 346	2 394	2 916	10 725

FUENTE: A. Calderón, "Inversión extranjera directa e integración regional: la experiencia reciente de América Latina y el Caribe", serie *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 14 (LC/G.1778), Santiago de Chile, CEPAL, 1993, y otras informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Siete países. <sup>b</sup> Estimaciones preliminares. <sup>c</sup> Las actividades de conversión de deuda externa en el período 1991-1993 estuvieron directamente relacionadas con la privatización.

<sup>d</sup> La IED fue incorporada por medio del Capítulo XIX del Compendio de Normas y Cambios Internacionales del Banco Central de Chile.

Asimismo, en 1991 y 1992, la distribución sectorial de esta nueva IED mostró las siguientes preferencias, por orden de importancia: servicios (41%), industria manufacturera (29.9%) y recursos naturales (25.2%). De las inversiones en el sector de los servicios, el mayor caudal se dirigió hacia México (7 000 millones de dólares), y correspondió a proyectos relacionados con turismo, comunicaciones, finanzas y servicios profesionales; en segundo lugar se situó Venezuela (1 500 millones de dólares), donde la IED se centró en las privatizaciones de empresas de transporte y telecomunicaciones; finalmente, en Argentina (1 100 millones de dólares), el principal destino fueron las privatizaciones en los sectores de la energía y las telecomunicaciones. La nueva IED en la industria manufacturera se dirigió preferentemente a México (6 000 millones de dólares), sobre todo hacia la reestructuración de la industria automotriz y la maquiladora (equipo eléctrico y electrónico y partes y piezas de vehículos). En el área de los recursos naturales hubo importantes proyectos de inversión (5 900 millones de dólares) en Argentina (petróleo), Colombia (petróleo) y Chile (cobre y oro).

### 3. *Reestructuración institucional y normativa del sector energético*

Las reformas que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe emprendieron en el sector de la energía en los años noventa tuvieron orígenes y motivaciones similares, aunque difirieron en cuanto a orientaciones y distribución de responsabilidades entre el Estado y el sector privado.<sup>43</sup>

La modalidad de desarrollo del sector energético durante los años setenta, basada en el endeudamiento externo, desembocó en una dicotomía entre las políticas específicas del área y las políticas macroeconómicas, que en muchos países de la región entraron en serias contradicciones. Estos conflictos estuvieron relacionados con el papel que desempeñó el sector energético cuando hubo que hacer frente a las presiones inflacionarias; el impacto de las políticas de precios y tarifas en el financiamiento del sector; y el manejo fiscal de las rentas de la energía, ya que, en general, las tarifas se congelaron durante lapsos prolongados o se fijaron a niveles inferiores al costo efectivo de operación.

Tanto los subsidios, que generalmente no eran focalizados, como los rezagos de las tarifas, terminaron por beneficiar a los estratos de mayores ingresos y contribuyeron, a la vez, al desfinanciamiento de las empresas del sector y al fomento del consumo ineficiente de energía.

Además, las políticas de precios y tarifas y el destino de las rentas de la energía en la región fueron manejados con un enfoque predominantemente fiscal que, en muchos casos, indujo a postergar las necesarias reformas tributarias e incidió en la disponibilidad de fondos para expandir y modernizar las empresas estatales.

El caso del petróleo ilustra la importancia de estas rentas para la captación de ingresos fiscales. En el período 1980-1990, el sector público de México se financió haciendo uso de ingresos petroleros que representaron entre 9% y 13% del PIB. En Bolivia, este coeficiente fluctuó entre 2% y 9%; en Venezuela, entre 10% y 19% (1988-1992), y en Argentina, entre 1.5% y 3% (1980-1990).

<sup>43</sup> El caso de Chile es particular, ya que la reforma del sector energético fue emprendida, de manera gradual, durante la década de 1980 (Tohá, 1995).

La actual redefinición de las políticas en materia de energía persigue esencialmente propósitos tales como: corregir precios y tarifas, reestructurar y sanear las finanzas de las empresas públicas, reorganizar y desregular parcialmente los mercados energéticos, seguir adelante con las privatizaciones y promover la inversión privada.

La corrección de precios y tarifas tiene por objeto mejorar la participación de las empresas en los precios finales, a fin de incrementar su disponibilidad de fondos propios y reducir las transferencias presupuestarias. Los avances en materia de reformas tributarias se orientan a disminuir el peso de las rentas de la energía en la recaudación fiscal, aunque en algunos países los impuestos selectivos aplicados a los combustibles siguen teniendo una ponderación significativa. En otros, todavía persisten los subsidios cruzados y el énfasis fiscalista, producto de los esfuerzos por cubrir los déficit presupuestarios.

Por otra parte, se ha procurado mejorar la eficiencia operacional y disminuir costos mediante reducciones de personal. En ciertos casos, algunas unidades han sido cerradas o, como ocurrió con Petróleos Mexicanos (PEMEX), se ha procedido a separar las unidades productivas, para hacer más transparente el rendimiento de las diversas etapas del proceso productivo y evitar subsidios cruzados entre actividades.

La reorganización de los mercados energéticos ha tenido por finalidad superar las condiciones monopólicas en que se desarrolló el sector. Los enfoques dependen, sin duda, de la calidad de transables de los bienes y de la disputabilidad de los mercados (sin barreras de entrada o de salida). En el caso del petróleo, algunos países han sido partidarios de liberalizar el comercio exterior y garantizar su libre disponibilidad, considerando que existen cotizaciones internacionales de referencia que permiten medir la eficacia del abastecimiento. En lo que respecta a la electricidad y el gas natural, se ha tendido a buscar la competitividad en la etapa de generación y a regular la transmisión y la distribución, que en ambos casos presentan características de monopolio natural (véase el recuadro III.1).

## RECUADRO III.1

## LA REFORMA EN EL SECTOR ELÉCTRICO

En forma resumida y general, los objetivos de las reformas del sector eléctrico serían cinco:

i) Reducir la actividad empresarial del Estado y orientar los recursos hacia los programas y proyectos que no sean atractivos para la inversión privada (papel subsidiario del Estado);

ii) Modificar los esquemas empresariales con el fin de que sean el interés comercial —basado en la fijación de tarifas a costos marginales— y la competitividad de los factores que incentiven un mejor desempeño operativo y determinen los niveles de rentabilidad (mercado como sinónimo de eficiencia);

iii) Mejorar la imagen internacional del país mediante señales que vinculen la reducción y privatización de las empresas públicas a la disminución del déficit fiscal y el aumento de la disponibilidad de recursos para servir la deuda externa (estabilización macroeconómica);

iv) Promover la inversión privada, nacional y extranjera, para obtener el financiamiento que requiere la expansión y mantenimiento de la capacidad instalada (protagonismo privado); y,

v) Abrirse a los mercados de capitales para captar nuevas fuentes de financiamiento y así hacer frente a la reducción del crédito proveniente de los organismos multilaterales y a la acentuación de la selectividad en el caso del crédito privado (mayor inserción financiera internacional y nuevas modalidades internas de ahorro-inversión).

Considerando la participación privada, sus marcos legales y el funcionamiento de los mercados, las reformas del sector eléctrico en los países de la región pueden adscribirse a dos grandes modelos:

a) *Apertura parcial de la generación*. Este esquema se caracteriza por basarse en estructuras monopólicas naturales o de protección legal, con una sola empresa, integrada vertical y horizontalmente, que opera la totalidad o la mayor parte de los sistemas de generación, transmisión y distribución. En algunos casos hay empresas separadas para la generación y transmisión y la distribución local está a cargo de entidades provinciales o municipales.

En este esquema se permite la participación del capital privado a nivel de generación; los cogeneradores o productores independientes

## RECUADRO III.1 (continuación)

deben vender la energía a la empresa de servicio eléctrico a precios regulados, en tanto que las distribuidoras locales pueden comprar energía a la empresa monopólica.

El sistema es planificado y operado centralmente; así, es posible optimizar su funcionamiento mediante un despacho de carga unificado en tiempo real.

En estos casos (México y Costa Rica), la regulación es independiente del régimen de propiedad, y la gestión de la empresa se evalúa sobre la base de metas cuantitativas respecto de ciertas variables que determinan su eficiencia económica y que deben ser alcanzadas dentro de plazos dados.

Para la fijación de tarifas generalmente se ha optado por establecer niveles básicos de precios iguales a los costos medios y aplicar una estructura tarifaria que, en algún grado, refleje los costos marginales (solución subóptima).

En el caso de Costa Rica, las transacciones de energía en el sistema interconectado continúan bajo el control de una empresa estatal, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y los generadores públicos y privados venden energía bajo las mismas condiciones. Esta red está abierta corriente arriba (los generadores pueden vender energía haciendo uso del sistema de transmisión) y no corriente abajo (los generadores no pueden vender energía a varios clientes), lo que limita el tipo y la cantidad de transacciones en el mercado.

b) *Competencia en la generación y apertura de las redes.* El principio básico de este modelo, aplicado en Chile, Argentina y Perú, es la apertura total del sistema y la desregulación de la actividad. Esto hace necesario que las distribuidoras no estén sujetas al suministro de una sola empresa —pública o privada, integrada o únicamente generadora— sino que puedan comprar electricidad a cualquier generador.

Lo mismo ocurre con los grandes consumidores o "clientes libres", que pactan precios de energía con el generador que deseen. La condición necesaria para el establecimiento de un mercado mayorista libre y competitivo entre generadores, distribuidores y grandes clientes es el libre acceso a los sistemas de transmisión.

## RECUADRO III.1 (continuación)

La operación del sistema de transmisión sin restricciones de ningún tipo y la función del despacho central son elementos indispensables para asegurar un acceso equitativo al sistema interconectado para la transferencia de energía en bloque.

Con respecto a la fragmentación del segmento generación-transmisión, así como a la participación del capital privado, se han seguido dos esquemas:

i) En el sistema interconectado central de Chile, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), que es el generador más importante, también se encarga de la transmisión (TRANSELEC), hecho que puede considerarse un serio impedimento a la competitividad; a su vez, por intermedio de la sociedad de inversiones ENERSIS S.A., ENDESA también controla la distribución metropolitana, a través de CHILECTRA.

En otros países se ha tratado de evitar que las mismas empresas participen en todas las fases del sistema. En Argentina, una de las redes de transmisión de alta tensión es propiedad de TRANSENER, que actúa como una corporación independiente. En Perú, estas restricciones están establecidas por ley, aunque es difícil evitar las relaciones intrafirma; en Colombia, las fases de generación y transmisión serán separadas de Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), pero ésta mantendrá la propiedad de la red interconectada.

ii) En Chile se fomenta la participación privada en todas las fases del sistema, pero el Estado retiene la propiedad de la Empresa Eléctrica Colbún Machicura S.A., que actualmente provee alrededor de 14% de la energía consumida. En Argentina, la tendencia apunta a la privatización total de la generación, incluyendo plantas hidroeléctricas compartidas con otros países (Entidad Binacional Yacyretá) y centrales nucleares. Esta misma orientación predomina en el Perú.

El caso de Bolivia es particular, ya que la Ley de Capitalización busca la participación privada sobre la base de un esquema de ampliación de capital.

FUENTE: CEPAL, El desarrollo energético de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1995, inédito.

Los mayores avances en materia de privatización se han dado en el sector eléctrico, siguiendo las reformas pioneras emprendidas en Chile. Básicamente, sin embargo, estos proyectos se han concretado en Argentina y, más recientemente, en Perú, donde ya se han privatizado la generación y distribución de electricidad en Lima Metropolitana y la distribución en zonas del interior del país.

En otros países se ha optado por una privatización restringida. En Brasil, la política aplicada ha sido más selectiva, mientras que en México se estimula la participación privada para ampliar la capacidad de generación. En todo caso, en la mayoría de las políticas sobre la energía se considera que la inversión privada, nacional o extranjera, debe cumplir un papel protagónico en la reestructuración y expansión del sector. En Brasil y Venezuela se están superando las restricciones a la inversión privada en el área de los hidrocarburos: en el segundo de estos países se iniciaron recientemente licitaciones bajo esquemas de ganancia compartida con la empresa estatal y en Brasil se acaba de suprimir el monopolio público del sector.

La reforma del sector petrolero presenta características especiales, debido a que éste cuenta con un abastecimiento diversificado, propio de los bienes energéticos transables, a la vez que existen pautas de contratación comercial aceptadas mundialmente, así como cotizaciones internacionales de referencia.

A nivel regional se observa una tendencia a introducir la competencia en el mercado interno de hidrocarburos, por la vía de promover la participación privada y a eliminar los monopolios estatales. Según esta opción, en el mercado operarían empresas públicas y privadas, bajo diversas modalidades de contratación, entre las que se incluyen acuerdos de asociación, concesiones, licencias, esquemas de ganancias compartidas y contratos de participación en la producción, así como distintos tipos de alianzas estratégicas. Es probable que estas modalidades se adopten selectivamente, privilegiando unas y descartando otras, de acuerdo con los intereses nacionales.

De acuerdo con estos lineamientos, se introduciría la competencia en la exploración y la explotación, las reservas en favor de las empresas estatales serían eliminadas y se procuraría que el riesgo de las exploraciones fuera asumido primordialmente por empresas

privadas, nacionales o extranjeras.

En el marco de una economía mixta y competitiva, se procuraría garantizar el libre acceso a las redes de transporte (oleoductos y gasoductos), lo que haría inevitable la intervención y regulación pública, ya que se trata de monopolios naturales. Aunque el tamaño del mercado interno limita las posibilidades de competencia, no se establecerían barreras de entrada a la refinación para producir combustibles líquidos, sino que habría libertad de importación y libre negociación del abastecimiento sobre la base de cotizaciones internacionales de referencia.

En general, la distribución de combustibles sería libre, y existiría la posibilidad de contratar la comercialización de marcas específicas; a su vez, no existirían restricciones para la instalación de estaciones expendedoras de combustibles. Esto no evitaría la necesidad de establecer reglamentaciones y patrones de desempeño para garantizar la calidad y oportunidad del abastecimiento y prevenir distorsiones de la libre competencia, como podría ocurrir si los productores se concertaran para limitar los volúmenes distribuidos o fijar los niveles de precios (CEPAL, 1995g).

## E. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

### 1. *La productividad total de los factores (PTF)*

Entre 1950 y 1980, en los países de mayor tamaño de América Latina la productividad total de los factores aumentó a razón de 1.2% anual, en promedio. Esto significa que el progreso técnico representó alrededor de una séptima parte del crecimiento durante ese período. La grave desaceleración del crecimiento en los años ochenta conllevó un retroceso de la productividad, debido a la subutilización de los factores productivos (véanse el cuadro III.1, el recuadro III.2 y el gráfico III.5).

En todo caso, el desempeño de la PTF ha sido dispar, pues luego de crecer a un ritmo de 2.3% anual entre 1950 y 1973, prácticamente se estancó entre 1973 y 1980, poniendo en evidencia el agotamiento de la dinámica de crecimiento de posguerra, pese a que durante tal

período se contaba con suficiente financiamiento externo como para haber inducido una reanimación de la inversión y la eficiencia productiva. La PTF cayó en la década de 1980 y empezó a recuperarse lentamente al comenzar los años noventa. Hacia 1992, Colombia y Chile eran los únicos países próximos a recuperar los niveles de productividad total de los factores —y a superarlos—, en el caso del segundo. Este resultado no es sorprendente, ya que como se ha señalado, ambos lograron superar en forma estable sus déficit externo y fiscal, con niveles de inversión que retornaron a los registrados antes de la crisis de la deuda externa, e incluso los sobrepasaron.

## *2. Evolución de la productividad del trabajo*

La productividad del trabajo aumentó a un ritmo anual cercano a 3% durante las décadas de 1960 y 1970 —si bien más pausadamente en el curso de esta última— como resultado de la generalizada tendencia a una mayor incorporación de capital en las economías de la región. La tasa retrocedió en los años ochenta, pero en los noventa comenzó a repuntar en algunos países, destacando los casos de Argentina y Chile (véase el cuadro III.10).

A partir de los años setenta, la productividad de la actividad agropecuaria se ha elevado sistemáticamente en los países de la región, evolución a la que es atribuible, en lo esencial, el buen desempeño del sector. Sin embargo, la diferencia con respecto a los países desarrollados continúa siendo enorme, debido tanto a una menor intensidad de capital (mecanización y acceso a riego) como a factores tecnológicos (mal manejo de la tierra, escaso uso de fertilizantes y de semillas mejoradas).

La productividad de la gran minería de la región se ha elevado en forma notable, esencialmente a raíz de las nuevas inversiones, cuyo aporte de tecnología se encuentra en la frontera internacional y tiende a incorporar criterios de sustentabilidad ambiental en la explotación; también ha influido en este resultado la reestructuración de minas existentes. La pequeña y mediana minería, en cambio, continúa mostrando considerables rezagos tecnológicos.

## Recuadro III.2

## PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES EN AMÉRICA LATINA

Uno de los avances más significativos en la contabilidad del crecimiento ha sido la descomposición del crecimiento por factores de producción (principalmente capital y trabajo) y progreso técnico. Este último es, en realidad, un factor residual que contiene muchos otros factores; la elucidación de éstos ha sido objeto de esfuerzos de investigación desde finales de los años cincuenta y el peso explicativo del factor residual se ha ido reduciendo.

El concepto de productividad total de los factores (PTF) representó un adelanto en el plano del análisis del crecimiento. Se define como la medida de variación del producto por unidad de insumos combinados; esto significa que es un indicador de la eficiencia del uso de *todos* los insumos, y no sólo del factor trabajo. Solow (1960) sugirió considerar los efectos del cambio tecnológico incorporado en la inversión fija para así mejorar la medición del capital. Respecto del empleo, como medición más adecuada se ha planteado considerar, primero, el promedio anual de horas de trabajo; ponderar luego las horas por los ingresos medios relativos; ajustar por los cambios de edad y sexo en la composición del empleo e incorporar el aporte de la educación al crecimiento (Schultz, 1961).

En el cuadro III.1 se muestran los resultados de un ejercicio de contabilidad del crecimiento. Para el período 1950-1980, la tasa de crecimiento promedio del PIB de América Latina fue de 5.3% anual, la del factor trabajo, corregido por educación, 3.6%, y la del capital, 6.2%. Al ponderar los insumos empleo y capital por sus respectivas participaciones en el producto, resulta un crecimiento total de la productividad de los factores del orden de 1.2% anual.

Desde 1950 a la fecha, el ritmo de la PTF ha descendido progresivamente en la región. Creció a razón de 1.2% anual entre 1950 y 1980; se estancó entre 1973 y 1980 y cayó en los años ochenta. En el período 1989-1994 registró una recuperación (1.1%).

Esta evolución contrasta con la observada en otras regiones, como los países de reciente industrialización (PRI) asiáticos y los miembros de la OCDE, donde la PTF no sólo aumentó más rápidamente, sino que ha continuado haciéndolo, incluso en los años ochenta. En América Latina, durante la época de mayor dinamismo (1950-1973), la tasa de

**Recuadro III.2. (continuación)**

crecimiento de la PTF fue la mitad de la registrada en los PRI asiáticos y los países de la OCDE. Del aumento promedio de 4.3% anual del PIB de la región entre 1950-1994, aproximadamente 35% es imputable al aumento de la cantidad de capital físico, 10% a mejoras de la calidad de la mano de obra (explicadas principalmente por la elevación de los niveles educativos), 31% a incrementos del empleo y sólo 14% a avances tecnológicos. Durante ese período, el avance tecnológico contribuyó al crecimiento regional con apenas 0.6 puntos porcentuales anuales, en comparación con 2.8 puntos en el caso de los PRI asiáticos y la OCDE.

FUENTE: CEPAL, André A. Hofman, "Economic growth and fluctuation in Latin America. The long run", documento presentado en la Conferencia sobre "Development strategy after neoliberal economic restructuring in Latin America", Miami, Centro Norte-Sur/Universidad de Miami, 1995 y "Capital stock in Latin America: a 1994 update", *Cambridge Journal of Economics*, por aparecer; R. Solow, "Investment and technical progress", *Mathematical Methods in the Social Sciences*, K. Arrow (comp.), Stanford, 1960 y Th. Schultz, "Investment in human capital", *American Economic Review*, marzo de 1961.

Las actividades manufactureras de la región, cuya productividad había alcanzado tasas de incremento de 2% a 3% anual, fueron afectadas por la crisis. Sin embargo, en el segundo quinquenio de los ochenta la producción por trabajador recuperó su dinamismo, e incluso se superaron los niveles registrados en la década de 1970.

En los años noventa, la productividad en la industria mediana y grande creció a ritmos nunca alcanzados en las dos décadas anteriores. Esta mejoría se sustentó, en parte, en una mayor utilización de la capacidad instalada y, especialmente, en cambios en la organización de la producción. Esto significa que ese dinamismo se logró con relativamente pocas inversiones nuevas, pero un considerable cambio técnico, de carácter "desincorporado", que redundó en una caída del empleo.

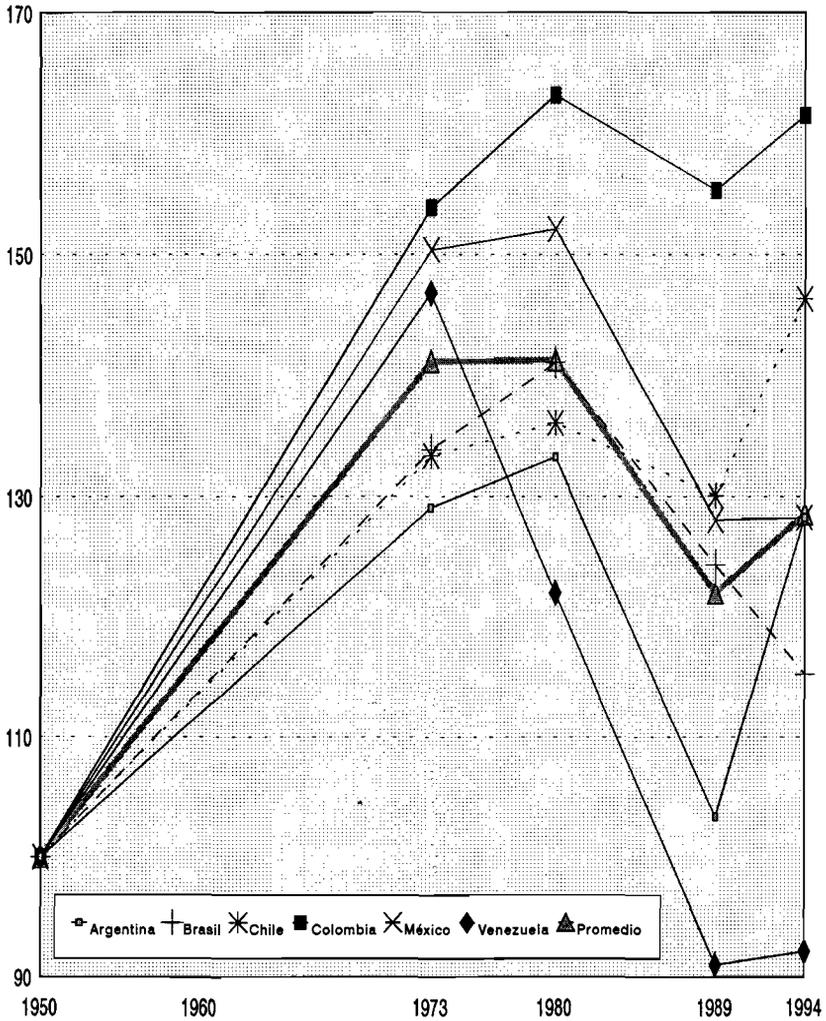
La productividad de los servicios, que había aumentado progresivamente en la década de 1970, descendió en toda la región durante los años ochenta y sólo en algunos países se recuperó en los noventa.

CUADRO III.10. *América Latina y el Caribe: productividad del trabajo, 1970-1993*  
(Porcentaje de variación anual)

Sectores	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Venezuela
<b>1970-1980</b>						
Agropecuario Primario	3.2	5.0	3.9	4.2	1.0	3.2
(incluye minas)	3.4	5.2	4.6	3.2	2.2	-3.6
Secundario	0.5	2.5	0.3	0.5	2.5	-1.7
Terciario	2.3	2.9	-1.0	0.7	2.1	-1.0
Total	1.8	4.6	0.5	1.9	2.9	-2.7
<b>1980-1990</b>						
Agropecuario Primario	0.6	2.0	2.4	1.0	2.7	1.3
(incluye minas)	0.4	2.5	1.8	3.7	3.2	0.3
Secundario	-0.0	-0.6	2.3	1.5	-1.2	-1.1
Terciario	-4.2	-2.7	-2.0	-0.2	-3.9	-2.6
Total	-2.6	-1.1	-0.2	1.2	-1.0	-1.9
<b>1990-1993</b>						
Agropecuario Primario	1.3	2.0	5.3	1.1	-3.0	2.7
(incluye minas)	1.5	1.8	4.7	-0.1	-2.8	6.5
Secundario	9.6	0.6	1.4	-2.1	-1.5	2.2
Terciario	4.1	-1.5	4.9	2.9	-2.6	0.4
Total	5.5	-0.5	3.8	0.9	-2.1	1.8

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

GRÁFICO III.5. *América Latina y el Caribe (6 países):  
productividad total de los factores<sup>a</sup>*  
(Índices 1950=100)



<sup>a</sup> En el factor trabajo se incluyen los aumentos en el promedio de años de educación.

### 3. *Modernización agrícola*

El crecimiento de la agricultura ha sido continuo durante los últimos 20 años como resultado del incremento de la productividad de los factores, en especial del trabajo y la tierra. Este desempeño confirma la tendencia de largo plazo de la agricultura de la región. En el cuadro III.11 se presentan algunos indicadores básicos del comportamiento del sector, que además permiten compararlo con el del conjunto de la economía.

El ritmo de incremento relativamente constante de la productividad sugiere que la reducción de las tasas de crecimiento de la agricultura en los años ochenta se debe a dificultades vinculadas más bien a la demanda que a la oferta. Por otra parte, considerando que las exportaciones han crecido más que el producto agrícola, la pérdida de dinamismo puede ser atribuida, en parte, a la baja de la demanda interna, y en parte, a cambios de rentabilidad vinculados a la caída de los precios internacionales.

Los desempeños más destacables corresponden a las oleaginosas, soja y girasol, aunque también mostraron buenos resultados varios de los demás productos básicos, como carne, maíz, hortalizas y frutas. No obstante, en el sector subsisten problemas estructurales. Primero, la productividad no sólo está lejos de la frontera tecnológica internacional, sino que la distancia con respecto a ésta ha ido aumentando en los últimos 20 años. Segundo, en la actividad agropecuaria persiste una fuerte heterogeneidad, en gran parte determinada por las condiciones de acceso a la tierra, el capital y la tecnología. Tercero, las exportaciones del sector enfrentan un marcado proteccionismo a nivel internacional, lo que hace que incluso cultivos regionales con rendimientos excelentes en el plano mundial tengan dificultades para acceder a determinados mercados en países industrializados.

La productividad de la tierra y el trabajo ha mostrado avances importantes en la región, pero aún dista considerablemente de la que se registra en Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón, entre otros países desarrollados. En América Latina y el Caribe la productividad de la fuerza de trabajo agrícola alcanza a un tercio de la de Europa y apenas a 7% de la de Estados Unidos/Canadá (véase el cuadro III.12).

CUADRO III.11. *América Latina y el Caribe: indicadores del desempeño de la agricultura en comparación con el resto de la economía, 1950-1994*

	1950- 1973	1973- 1980	1980- 1990	1990- 1994
<b>Tasas medias de variación anual</b>				
PIB agrícola	3.5	3.6	2.1	2.4
PIB total	5.4	4.7	1.6	3.1
<b>Productividad total de los factores</b>				
Agricultura	...	1.7	1.7	...
Todos los sectores	2.3	1.0	-0.1	...
<b>Productividad del trabajo</b>				
Agricultura	...	2.2	1.9	...
Todos los sectores	3.3	1.8	-1.1	...
<b>Exportaciones (quántum)</b>				
Agricultura	4.1	2.3	3.1	2.3
Todos los sectores	4.6	0.4	3.4	5.8
<b>Importaciones (quántum)</b>				
Agricultura	5.9	12.2	-0.7	12.0
Todos los sectores	4.4	5.1	-1.9	16.8

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Esta diferencia, lejos de ir disminuyendo, se ha ampliado durante el período 1970-1990, ya que en los países desarrollados la productividad de los factores creció dos veces más que en América Latina. De hecho, en la región este indicador ha bajado de 41% en 1970 a 25% en 1990 con respecto al de Europa, y de 14% a menos de 10%, en el mismo lapso, con respecto al de Estados Unidos/Canadá. Ambas comparaciones muestran que la brecha se ha ensanchado más en el caso de la productividad laboral y menos en el de la productividad por hectárea (véase el cuadro III.12).

CUADRO III.12. América Latina y el Caribe: productividad en la agricultura  
(Dólares de 1980)

	América Latina y el Caribe	Cono sur	Países andinos	Brasil	América Central y el Caribe *	México	Europa	Estados Unidos y Canadá
Productividad de la fuerza de trabajo (1)								
1970	1 058	3 334	806	984	844	709	1 904	11 571
1980	1 315	4 004	928	1 484	973	789	3 074	14 580
1990	1 588	5 243	1 092	2 007	913	898	4 747	22 561
Productividad por hectárea de la tierra cultivada (2)								
1970	332	285	349	410	499	201	450	218
1980	371	306	405	417	536	268	561	273
1990	428	389	485	447	539	339	577	317
Relación hectáreas cultivadas por trabajador (3)								
1970	3.2	11.7	2.3	2.4	1.7	3.5	4.2	53.1
1980	3.6	13.1	2.3	3.6	1.8	2.9	5.5	53.5
1990	3.7	13.5	2.3	4.5	1.7	2.6	8.2	71.3
Tasas medias de variación anual (porcentajes)								
1970-1980								
(1)	2.2	1.8	1.4	4.2	1.4	1.1	4.9	2.3
(2)	1.1	0.7	1.5	0.2	0.7	2.9	2.2	2.3
(3)	1.5	1.1	0.0	4.0	0.7	-1.8	1.1	0.1
1980-1990								
(1)	1.9	2.7	1.6	3.1	-0.6	1.3	4.4	4.5
(2)	1.4	2.4	1.8	0.7	0.1	2.4	0.3	1.5
(3)	0.4	0.3	0.0	2.3	-0.7	-1.1	0.3	2.9
1970-1990								
(1)	2.1	2.3	1.5	3.6	0.4	1.2	4.7	3.4
(2)	1.3	1.6	1.7	0.4	0.4	2.6	1.3	1.9
(3)	0.8	0.7	0.0	3.2	0.0	-1.5	3.4	1.5

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), correspondientes a promedios trienales.

\* No se incluye a México.

Este rezago relativo obedece a varias causas. Las más importantes de ellas son el mal manejo de la tierra, el acceso restringido al riego, el escaso uso de fertilizantes<sup>44</sup> y, probablemente, de semillas mejoradas, así como el bajo nivel de mecanización.<sup>45</sup> De esto se deduce que la productividad, tanto en términos de rendimiento por hectárea como de producción por unidad de trabajo, tiene un importante potencial de crecimiento, que puede materializarse si se usan fertilizantes, semillas mejoradas y riego para aprovechar mejor la tierra disponible.

Entre los factores que explican estas diferencias de productividad figura la manifiesta heterogeneidad de la agricultura en la región. Las disimilitudes más destacadas son las de orden estructural, en particular las relacionadas con el acceso a recursos como la tierra y el crédito; en segundo lugar, la existencia de sistemas agroecológicos muy diversos, desde los de clima templado a los tropicales de distinto tipo; en tercer lugar, las distorsiones de los mercados internacionales; y, por último, las diferentes aproximaciones culturales a la oferta tecnológica predominante.

En América Latina, el desarrollo de la agricultura moderna, y de todo el sistema de agronegocios, ha sido particularmente intenso en las últimas dos décadas. En muchas de tales actividades, los niveles de productividad están bastante próximos a los exhibidos en los países desarrollados.

Por otra parte, también cabe señalar la productividad que muestran las actividades de cultivo o ganaderas de empresarios medianos y pequeños en ecosistemas de clima templado, ya que sus tasas se comparan favorablemente con las de sus similares en países desarrollados. En el caso de la soja, por ejemplo, la productividad de todos los factores alcanza niveles relativamente cercanos a los registrados en Estados Unidos y Europa. En el cultivo del girasol, la tasa de productividad en la región es ligeramente superior a la de Estados Unidos y algo inferior a la de la Comunidad Europea.

En el caso de los cultivos con predominio de la pequeña producción de subsistencia y de sistemas agroecológicos más variados,

<sup>44</sup> En la región se aplican menos de 70 kg de fertilizantes por hectárea cultivada, en comparación con más de 300 kg en la mayoría de los países europeos y en Japón (FAO, 1993).

<sup>45</sup> En América Latina la relación es de medio tractor por cada 100 trabajadores, que contrasta con un número entre 10 y 17 tractores en Europa y Estados Unidos/Canadá (FAO, 1993).

las diferencias de productividad son enormes. Un caso típico es el del maíz, cuya relación de productividad es de 1 a 5 respecto de los Estados Unidos y de 1 a 2.2 en comparación con la Comunidad Europea. En la producción lechera con características análogas a las del maíz en cuanto a tipo de productores y sistemas agroecológicos, las disparidades son aún mayores.

Las mejoras de productividad también dependen de una selección adecuada de la tierra para los distintos cultivos, ya que la productividad de la tierra difiere significativamente según a qué se dedique: en el caso de los cultivos no tradicionales (en general, hortalizas), el rendimiento por hectárea sembrada es cuatro veces más alto que el de los cultivos tradicionales (en general, cereales u otros con uso extensivo de tierra). Esta diferencia de productividad entre ambos tipos de productos se amplió durante el período 1970-1990. El mejor rendimiento de los cultivos no tradicionales obedece, entre otras razones, a que se utilizan tierras de mejor calidad, se hace mayor uso de riego y fertilizantes y el manejo de los cultivos es más adecuado.

Las exportaciones agropecuarias de la región siguen concentrándose en productos de lenta evolución en el comercio mundial. Si bien es cierto que la existencia de notables excepciones demuestra una gran capacidad para insertarse en nuevos nichos de mercados, la región ha perdido participación en el comercio mundial de productos agropecuarios (véase el cuadro III.13). Dicha proporción, que entre 1980 y 1985 alcanzaba a cerca de 15%, había bajado a 11.2% en 1993.

Entre las ventas externas más dinámicas del sector agropecuario figuran:

i) Las exportaciones forestales, cuya participación en las importaciones de estos productos de los países de la OCDE aumentó de 1.8% en 1980 a 3.2% en 1990;

ii) Los nuevos productos de exportación, como fruta fresca y hortalizas, que muestran un notorio dinamismo entre las importaciones de la OCDE desde la región;

iii) Las exportaciones de un mismo bien bajo una mayor diversidad de formas —fresco, refrigerado, congelado— en respuesta a las distintas necesidades de los mercados consumidores. Asimismo,

se observa que los productos exportados tienen un más alto grado de elaboración; así, entre los 20 principales productos agropecuarios que la región vende a la OCDE figuran los jugos, las pulpas de madera y los alimentos preparados. Esto demuestra que si se seleccionan adecuadamente los nichos de mercado, la región cuenta con amplios márgenes para competir exitosamente en la OCDE.

CUADRO III.13. *América Latina y el Caribe: participación en los mercados internacionales de productos agropecuarios (Porcentajes)*

	Participación en el mercado de la OCDE			
	1980	1985	1990	1993
América Latina y el Caribe	14.50	15.10	11.70	11.20
Argentina	2.10	1.90	1.77	1.62
Brasil	4.40	5.20	3.56	3.26
Colombia	1.75	1.85	1.12	1.08
Chile	0.22	0.39	0.63	0.70
Ecuador	0.47	0.57	0.48	0.48
México	1.23	1.37	1.43	1.42
Paraguay	0.25	0.17	0.19	0.09
Perú	0.24	0.24	0.16	0.14
Uruguay	0.13	0.12	0.13	0.13
Resto de los países	3.71	3.29	2.23	2.28

FUENTE: CEPAL, sobre la base de datos obtenidos mediante el programa de computación Análisis de la competitividad de los países (CAN).

#### 4. *Inversiones y productividad en el sector de la minería*

En las últimas dos décadas, los minerales y metales han perdido dinamismo en el comercio internacional a causa de que su consumo en los países desarrollados crece a un ritmo más lento. Esta declinación ha sido persistente en el caso del aluminio, el estaño refinado, el mineral de hierro y el níquel, en tanto que el consumo de cobre, zinc y plomo refinado registró leves repuntes.

Entre comienzos de la década de 1980 y los primeros años noventa, las importaciones mineras de los países desarrollados tendieron a concentrarse en los metales en vez de los minerales de elaboración primaria, lo que significó una mayor incorporación de valor agregado. En general, en las transacciones internacionales de estos productos se observó un incremento de su grado de elaboración.

A partir de los años ochenta se acentuó el tradicional deterioro de los precios internacionales de los productos mineros más importantes exportados por los países de la región. Sin embargo, esta tendencia —que mostró un vuelco parcial en 1994 y 1995— no ha acarreado pérdidas a las empresas mineras, gracias a que la incorporación de nuevas tecnologías ha permitido disminuir los costos unitarios de producción.

En la asignación de recursos a nivel internacional se ha registrado un importante ascenso de la participación de los países latinoamericanos y del Caribe en la producción de cada uno de los principales productos mineros. Esta tendencia está reflejándose en un aumento del grado de procesamiento local de los productos mineros y en una mayor articulación productiva interna, con notorios efectos multiplicadores en la generación de valor agregado.

El sector minero de la región ha exhibido un desempeño positivo desde tres puntos de vista fundamentales: la evolución de la producción física, la participación de la región en la producción mundial y el desarrollo tecnológico.

Entre 1970 y 1994, la producción física de la mayoría de los principales productos mineros se expandió a tasas muy superiores a las registradas por el PIB. Así sucedió con el hierro, el aluminio, el oro y el carbón; similar comportamiento mostraron el cobre, el estaño, el

níquel y el zinc, casos en los que la producción de metal refinado aumentó más que la producción de mina. El desempeño de la plata y el petróleo ha sido de nivel intermedio. En síntesis, de todos los principales productos mineros de la región, sólo el plomo ha evolucionado desfavorablemente, a causa de su progresiva caída en desuso a nivel mundial.

En el cuadro III.14 se puede apreciar el fuerte incremento de la participación de América Latina en la producción mundial de los principales metales. Son particularmente notables los casos del hierro y el cobre, por el valor absoluto de su producción, y del oro, por la rapidez con que la región pasó a ocupar un lugar destacado en la producción mundial. Asimismo, interesa subrayar los aumentos más que proporcionales de la participación de los metales refinados; esta evolución refleja la tendencia de los países desarrollados a importar productos mineros con mayor valor agregado, especialmente a causa de los costos de energía y los impactos ambientales que genera esta actividad.

En la gran minería de la región, el nivel tecnológico avanza a la par con el progreso técnico mundial en estas áreas. Sin embargo, esto sólo se aplica a los nuevos proyectos de inversión, que ya incorporan tecnologías ambientalmente sustentables; las viejas minas, en tanto, muestran rezagos con respecto a la frontera tecnológica internacional. A su vez, en la pequeña y mediana minería existe un retraso absoluto en materia de tecnologías ambientalmente sustentables.

La industria minera mundial muestra una generalizada tendencia hacia una mayor concentración de la propiedad, con un aumento de la presencia de las grandes compañías transnacionales. Sus estrategias empresariales tienden a ser más selectivas y más sensibles a la situación política y económica de los países con mayor potencial minero, debido a que la progresiva declinación de las cotizaciones internacionales de los principales productos mineros desde mediados de los años setenta hasta fines de los ochenta ha reducido cada vez más los márgenes de ganancia.

Estas grandes empresas han hecho frente a la baja de la rentabilidad mediante la introducción de nuevas tecnologías en todas las etapas del ciclo productivo. El agotamiento de las reservas minerales de alta calidad en las regiones industrializadas del mundo ha desplazado la explotación hacia los países en desarrollo, que todavía

ofrecen un atractivo potencial: altas leyes y megayacimientos que ahora pueden ser explotados, gracias a los avances tecnológicos en el área.

CUADRO III.14. *América Latina y el Caribe: participación en la producción mundial de los principales productos mineros (Porcentajes)*

	1970	1980	1990	1994
Aluminio				
Producción de aluminio primario	1.4	2.3	5.3	6.3
Cobre				
Producción de mina	15.5	21.4	24.9	30.6
Refinado	7.6	12.4	15.7	16.6
Estaño				
Producción de mina	16.8	15.3	29.2	39.6
Refinado	2.5	11.7	23.7	22.5
Hierro				
Producción de mina	10.7	14.7	19.8	23.0
Níquel				
Producción de mina	6.0	9.1	11.5	12.4
Refinado	3.4	5.5	9.5	10.3
Oro				
Producción de mina	2.4 <sup>a</sup>	5.2	9.4	9.2
Plata				
Producción de mina	30.2 <sup>a</sup>	33.4	35.0	42.6
Plomo				
Producción de mina	12.6	11.9	13.5	15.3
Refinado	7.8	7.8	7.8	7.8
Petróleo	12.3	10.6	12.7	...
Zinc				
Producción de mina	12.5	14.1	16.7	20.0
Refinado	3.7	5.5	7.5	8.5

FUENTE: Oficina Mundial de Estadísticas del Metal (OMEM), *World Metal Statistics Yearbook*, varios números, y Metallgesellschaft Aktiengesellschaft, *Metal Statistics*, varios números.

<sup>a</sup> Año 1974.

Las tendencias señaladas han beneficiado a América Latina, puesto que las empresas transnacionales que se están radicando en la región, atraídas por sus ventajas naturales, la liberalización financiera y la promoción de las inversiones extranjeras, así como por las favorables modificaciones de la legislación minera, están introduciendo tecnologías de avanzada que permiten explotar minerales con menor ley u otras características que anteriormente los hacían poco rentables; además, predomina una actitud más responsable respecto del medio ambiente.

Los principales avances tecnológicos que se observan en América Latina se relacionan fundamentalmente con dos metales en los que la región tiene una participación destacada en la producción mundial: cobre (31%) y oro (9%); en ambos casos, existen expectativas de aumentar la producción mediante la incorporación de importantes yacimientos en Perú, Chile, Venezuela y Brasil.<sup>46</sup>

En síntesis, las actividades mineras en América Latina han entrado a una fase de gran dinamismo, evolución atribuible a tres razones básicas:

i) Los yacimientos mineros de la región tienen rendimientos superiores a la media mundial. A eso se agrega el hecho de que la gran minería está bien sincronizada con el progreso técnico internacional, lo que permite un aprovechamiento más intenso de las rentas potenciales de estos recursos.

ii) Se están produciendo cambios en la actividad minera a nivel mundial debido al progresivo descenso de la producción en los principales países desarrollados, tanto por el agotamiento de las minas como por los costos de la energía y la preservación ambiental.

iii) Con la notoria excepción de Chile, donde las reformas básicas se introdujeron a mediados de la década de 1980, muchos países de la región —entre los que se cuentan Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y México— emprendieron recién en este decenio la tarea de

<sup>46</sup> En el caso del cobre, el desarrollo de los procesos hidrometalúrgicos ha revolucionado su explotación: la lixiviación con ácido sulfúrico, vinculada ahora a la extracción por solventes y la electro-obtención (SX-EW), ha hecho posible reducir considerablemente los costos de producción, a un nivel muy por debajo del que permiten las tecnologías convencionales, que siguen la secuencia flotación, fundición y refinación. Por razones tecnológicas, se han revalorizado los yacimientos de óxidos de cobre y los que contienen sulfuros secundarios; además, al descartar el proceso de fundición, las nuevas técnicas han inducido grandes mejoras desde el punto de vista de los costos y el control ambiental.

promover la inversión, acelerar la puesta en marcha de nuevos yacimientos, incrementar y diversificar las exportaciones y, por lo tanto, elevar su participación en el mercado mundial.

La respuesta de los inversionistas ha sido muy positiva. La inversión comprometida hasta mediados de los años noventa para ejecutarse en lo que resta del siglo asciende aproximadamente a 14 000 millones de dólares. Considerando que la inversión comprometida a nivel mundial se estima en 41 000 millones de dólares, la región captará un tercio del total, lo que indica que puede entrar a un nuevo ciclo de inversiones mineras y ampliar significativamente su oferta exportable (véase el cuadro III.15).

CUADRO III.15. *Minería mundial: proyectos de inversión, 1995-2000*

	América Latina y el Caribe	Asia	Africa	Aus- tralia/ Ocea- nía	Euro- pa	Amé- rica del Norte	Total
<b>Número de proyectos</b>							
Aluminio	2	5	3	0	2	0	12
Cobre	19	10	1	3	3	11	47
Minerales ferrosos	1	2	0	1	0	2	6
Oro	8	7	4	8	1	20	48
Hierro	1	3	3	2	1	1	11
Plomo/zinc	0	1	1	3	2	4	11
Otros	10	6	9	2	1	7	35
Total	41	34	21	19	10	45	170
<b>Millones de dólares</b>							
Aluminio	740	2 920	3 680	0	510	0	7 850
Cobre	8 740	3 144	9	171	525	2 275	14 864
Oro	708	786	831	1 076	102	2 181	5 684
Hierro	1 300	440	1 035	589	0	75	3 439
Plomo/zinc	0	25	100	190	76	269	660
Otros	2 403	1 887	1 312	1 215	311	1 667	8 795
Total	13 891	9 202	6 967	3 241	1 524	6 467	41 291

FUENTE: MacLean Hunter Publishing Co., *Engineering and Mining Journal*, enero de 1995.

### 5. Reestructuración industrial y productividad

Desde finales de los años setenta, el volumen de las exportaciones manufactureras creció notablemente (alrededor de 7% anual), aun cuando la producción de estos bienes permaneció prácticamente estancada.<sup>47</sup> Este resultado revela que el sector externo se convirtió en el componente más dinámico de la demanda y, al mismo tiempo, que muchas empresas han sido capaces de reorientar su producción hacia los mercados externos.

A partir del segundo quinquenio de los ochenta, en algunos países (Chile, Colombia y Costa Rica) se empezaron a percibir señales de recuperación del nivel de actividad. Ya en los años noventa, otros países (Argentina, Bolivia, Ecuador y más recientemente Brasil), fueron entrando a esta nueva fase de recuperación.

La productividad manufacturera está evolucionando en forma muy positiva. Ya en la segunda mitad de la década de 1980 su crecimiento se había acelerado a ritmos incluso superiores a los del decenio anterior. Aun así, en los años noventa los aumentos de productividad han alcanzado tasas nunca registradas en los dos decenios anteriores, si bien el desempeño de las economías de mayor tamaño ha influido fuertemente en estos resultados (véase el cuadro III.16). A partir de ese momento, empezó a reducirse lentamente la diferencia de productividad entre la región y los Estados Unidos, cuyo ritmo de aumento puede considerarse representativo de la velocidad del cambio en la frontera internacional.<sup>48</sup>

Sin embargo, en la mayoría de los sectores industriales este mejoramiento de la productividad laboral se logró sin grandes inversiones nuevas y con una caída de la ocupación. En gran parte parece tratarse de cambios tecnológicos relacionados con la organización y de carácter "desincorporado", es decir, no directamente vinculados a la incorporación de nuevos bienes de capital, aunque su introducción implique inversiones complementarias.

Las exportaciones industriales, que habían desempeñado un papel

<sup>47</sup> Sobre comercio de manufacturas de América Latina, véase CEPAL (1993a); sobre reestructuración y desarrollo productivo, CEPAL (1994b).

<sup>48</sup> Por ejemplo, si en 1970 la productividad de una muestra de la industria regional (Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia) equivalía a 25% de la alcanzada en Estados Unidos, en 1980 llegaba a un tercio y en 1993 a 28%.

muy importante en los años ochenta, continuaron expandiéndose en los noventa, tanto en volumen como en valor, a pesar de la caída de precios que sufrieron muchos insumos básicos exportados por la región, como cobre, celulosa y harina de pescado, entre otros. Al mismo tiempo, las importaciones industriales, que se habían reducido considerablemente en la primera mitad de la década de 1980, volvieron a crecer con fuerza a partir de entonces. Como resultado, el balance comercial ligeramente positivo que llegó a registrar el sector manufacturero en 1985, se volvió negativo en 1990 y empeoró mucho más en los años siguientes, superando la magnitud que alcanzara en 1980 (véase el cuadro III.17).

CUADRO III.16. *América latina y el caribe (12 países): valor agregado por trabajador en la industria manufacturera*  
(Tasas medias de variación anual)

	1970- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1993	1985- 1993
Total	1.6	0.6	1.9	6.4	3.6
Argentina	3.1	0.3	4.1	10.7	6.5
Bolivia	-2.5	3.1	6.8	4.6	6.0
Brasil	2.4	-0.4	1.3	8.8	4.1
Chile	2.8	0.8	-3.1	2.6	-1.0
Colombia	1.8	4.1	2.6	1.9	2.3
Costa Rica	1.5	-2.1	-0.9	2.0	0.2
Ecuador	0.9	4.5	-5.8	-0.2	-3.8
Guatemala	2.4	0.3	1.4	-6.4	-1.6
México	2.7	2.1	4.3	3.4	4.0
Perú	-0.1	-1.4	-3.3	2.5	-1.1
Uruguay	-1.2	-0.1	-1.0	-3.1	-1.7
Venezuela	-4.0	1.7	-0.8	1.2	-0.1

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

CUADRO III.17. *América Latina y el Caribe: exportaciones e importaciones industriales*  
(Millones de dólares)

	1970	1980	1985	1990	1992
Exportaciones	5 048.8	32 040.0	37 244.2	61 423.7	69 598.0
Importaciones	10 183.4	62 071.1	36 191.0	68 718.8	109 467.0
Balance comercial	-5 134.7	-30 031.1	1 053.2	-7 295.1	-39 869.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En síntesis, la situación del sector industrial a mediados de los años noventa se caracteriza por una renovación cada vez más generalizada de su capacidad de crecimiento, incrementos de productividad, mayor capacidad exportadora que en décadas anteriores, fuerte expansión de las importaciones de manufacturas y un considerable balance negativo en el comercio manufacturero.

### 6. Ineficiencia en la transformación y uso de la energía

Los países de América Latina y el Caribe poseen, en términos relativos, un potencial energético superior al de otras regiones en desarrollo. Se estima que la disponibilidad de energía aprovechable con que cuenta la región equivale a 35% del potencial mundial; Asia y África participan con 25% y 15%, respectivamente, y el saldo se distribuye entre el resto del mundo.<sup>49</sup>

De estas reservas, 36% corresponde a las fuentes hidroenergéticas, 27% y 24%, respectivamente, al carbón y el petróleo, 8% al gas natural

<sup>49</sup> El concepto de reservas energéticas se relaciona no sólo con la disponibilidad de recursos, sino básicamente con la posibilidad de explotarlos en forma rentable; por lo tanto, en el caso de los bienes energéticos, su nivel puede variar según las cotizaciones internacionales. Las reservas de energía de América Latina y el Caribe son del orden de  $68.7 \times 10^9$  TEP (toneladas equivalentes de petróleo), con una relación reservas/producción de 134 años (CEPAL, 1993c, pp. 36 a 40).

y el remanente a otras fuentes. Sin embargo, las ventajas comparativas se concentran en un número limitado de países, debido a factores geográficos, climáticos y topográficos. Así, por ejemplo, los países de América del Sur disponen de 85% del potencial energético de la región, y de éste, a su vez, un tercio corresponde a Brasil.

América Latina y el Caribe están lejos de lograr niveles adecuados de eficiencia en la transformación y uso de la energía. La medida de intensidad energética —consumo de energía por unidad del producto— se encuentra estancada, hecho atribuible a la subutilización y obsolescencia de la base industrial, el crecimiento del parque automotor y el uso aún generalizado de equipos de bajo rendimiento para satisfacer las necesidades de energía de los hogares.

Después de la crisis de los precios del petróleo en el mercado internacional durante los años setenta, los países industrializados aplicaron medidas de austeridad y sustitución tendientes a disminuir la intensidad de energía, en especial del petróleo, en las actividades tanto humanas como productivas, sin alterar la calidad de vida y el crecimiento económico.<sup>50</sup>

Los resultados fueron significativos y contrastan nítidamente con la realidad regional. Durante los últimos veinte años, para el conjunto de los países de la OCDE, la intensidad energética se redujo 20%. En cambio en América Latina y el Caribe, transcurrido el mismo plazo, los resultados son modestos. En efecto, la importante reducción de 9% que registró la intensidad energética en los años setenta fue contrarrestada en los años siguientes por una tendencia opuesta. Como resultado, en 1993 se consume 7% más de energía que en 1980 para producir una unidad de producto.

La trayectoria energética, que relaciona la evolución de la intensidad energética con la del producto por habitante, depende de las características sociales y productivas de cada país, así como del grado de desarrollo alcanzado. En economías más avanzadas es

<sup>50</sup> Estas medidas incluyeron intervenciones en relación con la oferta de energía, orientadas a diversificar la oferta y sustituir el petróleo, así como con la demanda, tendientes a racionalizarla, estimular un uso más eficaz y eficiente de la energía, y desincentivar su desperdicio. Se establecieron normas sobre la temperatura en locales públicos y el consumo de agua caliente para uso personal y calefacción doméstica, así como estándares técnicos para nuevas edificaciones; se realizaron campañas públicas en contra del derroche de energía y en favor de la inversión para su ahorro; también se destinaron recursos a la investigación y desarrollo sobre uso eficiente de la energía y explotación de fuentes nuevas y renovables.

previsible que dicha trayectoria presente una pendiente negativa, que refleja un progresivo ascenso de la eficiencia energética —sea por cambios tecnológicos o de las estructuras productivas en favor de actividades menos intensivas en uso de energía— a medida que aumenta el ingreso per cápita. En economías con bajo grado de desarrollo, por el contrario, el incremento del ingreso per cápita tiende a vincularse a una mayor intensidad energética; esto se traduce en una evolución con pendiente positiva, que acusa la ineficiencia energética de las tecnologías utilizadas (véase el gráfico III-6).

En el caso de América Latina y el Caribe, el comportamiento del indicador de intensidad energética es errático. Se observa una fuerte pendiente positiva en el período 1980-1985, debido al retroceso del ingreso per cápita, que se retoma entre 1987 y 1990. En los tres primeros años de los noventa esa tendencia se quiebra, como resultado de la recuperación del ingreso per cápita, pero la intensidad energética tiende a estabilizarse.

El escaso avance de la región en cuanto al uso eficiente de la energía es imputable a un conjunto de limitaciones aún vigentes. En primer lugar, en las agendas nacionales no se han incluido medidas sobre conservación de la energía o bien, cuando esto se ha hecho, no han resultado atractivas desde el punto de vista económico, debido a las políticas de tarifas y precios subsidiados practicadas en décadas anteriores. En muchos países no ha existido una clara delegación de responsabilidades en el sector de la energía, la legislación ha sido inadecuada y las acciones discontinuas. Por otra parte, la capacidad técnica para aplicar normas continúa siendo limitada, tanto a nivel de gobiernos como de empresas.

Las políticas tributarias y crediticias no han propiciado la incorporación en empresas y hogares de equipos que usen eficientemente la energía. Tampoco son frecuentes los programas de información para crear conciencia sobre la importancia de la eficiencia energética.

Otro factor adverso en este plano ha sido el énfasis en la oferta, debido a la presión de la brecha constante entre una oferta de energía que crece lentamente y una demanda, en buena parte subsidiada, que

GRÁFICO III.6. *América Latina y el Caribe (25 países): evolución anual de la intensidad energética*<sup>a</sup>

(BEP por miles de dólares de producto a precios constantes de 1980)<sup>b</sup>



<sup>a</sup> La intensidad energética corresponde al consumo de energía por unidad de PIB.

<sup>b</sup> Un BEP (barriles equivalentes de petróleo) es igual a 0.13878 TEP (toneladas equivalentes de petróleo).

aumenta con excesiva rapidez. Éste es un caso evidente de subutilización de los precios como herramienta, que se traduce en altos costos, no sólo en términos de eficiencia energética y productiva, sino también distributivos, pues el subsidio indiscriminado a la demanda de energía es manifiestamente regresivo. Por otra parte, la insuficiente asignación de recursos para el mantenimiento de la infraestructura de generación eléctrica y la gran cantidad de energía que pierden los sistemas de distribución son otros elementos que contribuyen a explicar los rezagos en materia de eficiencia energética en América Latina y el Caribe.

#### F. CONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

Durante la vigencia de la modalidad de crecimiento "hacia adentro", todos los países de la región se caracterizaron por la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos, considerando que no sólo existían enormes diferencias de productividad dentro de cada sector —como consecuencia de formas de producción y niveles tecnológicos muy diversos— sino que esas diferencias persistían en el tiempo, incluso durante procesos de crecimiento y modernización, en muchos casos bastante vigorosos.

A nivel agregado, durante los años ochenta este aumento de la heterogeneidad estructural se reflejó sobre todo en fuertes caídas de la productividad laboral en el sector de los servicios (véanse el cuadro III.10 y el gráfico III.7). Una gran parte de la fuerza de trabajo afectada por el proceso de precarización del empleo que se observó durante ese período buscó refugio en el sector terciario, realizando actividades de baja productividad.

En la fase de crecimiento y de plena transformación de la modalidad de desarrollo de los años noventa se perciben señales de un aumento de la concentración económica y de la heterogeneidad estructural, que se manifiesta en diferencias intrasectoriales de productividad, por lo menos en las actividades no agrícolas.

Si bien persisten enormes diferencias de productividad entre los sectores campesinos y la agricultura comercial —derivadas del desigual acceso a la tierra, el agua de riego y el capital, así como de

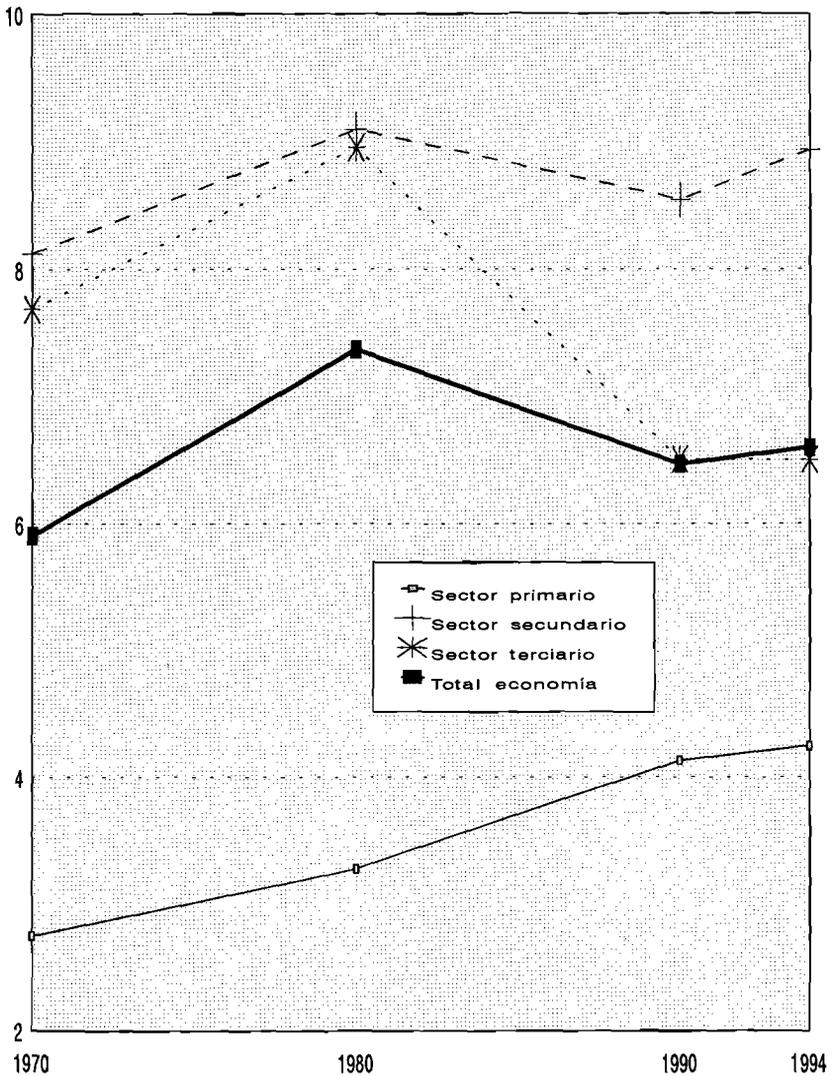
los rezagos en la incorporación de tecnología— la modernización de la agricultura a lo largo de las últimas décadas ha sido notable y abarcó a segmentos significativos de productores. La productividad de actividades de cultivo y ganaderas, realizadas predominantemente por pequeños y medianos productores en ecosistemas de clima templado, se aproxima, como ya se señaló, a la de sus equivalentes en países desarrollados. Asimismo, en la agricultura comercial de la región están surgiendo modernos sistemas de agronegocios, que representan una nueva forma de internacionalización. En cambio, en cultivos característicos de la agricultura de subsistencia y difundidos en sistemas agroecológicos muy diversos, las diferencias de productividad con respecto a los niveles internacionales son enormes. En este panorama general se observan, sin embargo, experiencias promisorias basadas en la vinculación entre sectores modernos y atrasados (véase el recuadro III.3).

En el sector minero, el dinamismo evidentemente no es compartido por las pequeñas y medianas empresas, que muestran un creciente rezago tecnológico con respecto a la gran minería situada en la frontera internacional por unas pocas empresas transnacionales.

Por su parte, en el sector manufacturero, el acelerado aumento de la productividad en los años noventa se ha centrado en las industrias mediana y grande. Como los avances de la pequeña industria en este sentido han sido menores o nulos, la distancia entre ambos estratos continúa creciendo.

Si se comparan las variaciones de productividad dentro del sector secundario en su conjunto (minería, industria y construcción) entre 1990 y 1993 (véase el cuadro III.10), con las tasas de aumento de la productividad en las empresas industriales grandes y medianas (véase el cuadro III.16), se comprueba que las primeras son inferiores a las segundas —muy marcadamente, en algunos casos. Por otra parte, si se consideran los ya mencionados aumentos de productividad en la gran minería, es posible concluir que, en este período de recuperación o crecimiento, la productividad del trabajo en la pequeña y mediana industria, la construcción y, probablemente, la pequeña minería, ha sufrido una baja significativa.

GRÁFICO III.7. América latina y el caribe (6 países):  
*productividad sectorial del factor trabajo*  
 (Miles de dólares a precios de 1980)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

## Recuadro III.3

## EL SALVADOR: ARTICULACIÓN PRODUCTIVA ENTRE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS Y UNA EMPRESA TRANSNACIONAL

La empresa Del Tropic Foods exporta hortalizas congeladas (ocra y frijol *vigna sinensis*) a Estados Unidos (95%) y Europa (5%). El volumen de sus exportaciones anuales alcanza a 5 000 toneladas métricas.

Los pequeños productores de hortalizas de exportación vinculados a esta empresa son, por lo general, parceleros individuales que forman parte de una cooperativa creada a raíz de la reforma agraria de 1980. La superficie promedio de sus cultivos oscila entre 1.0 y 1.5 ha. Tradicionalmente se han dedicado a la producción de granos básicos, y la idea de cultivar hortalizas de exportación se materializó como resultado de la promoción efectuada por la empresa.

Gracias a su articulación formal y estable con Del Tropic Foods, los campesinos han logrado los siguientes objetivos:

- i) Diversificar su producción con ocra y frijol *vigna sinensis* y así aprovechar mejor su predio durante el año, lo que ha redundado en un importante aumento de sus ingresos;
- ii) Introducir innovaciones en el manejo de sus cultivos, ya que han debido adaptarse a un cronograma estricto de labores y al uso tecnificado de fertilizantes y pesticidas, de acuerdo con las condiciones que se especifican en su contrato con la agroindustria.

Además de esto, han adquirido conocimientos científicos sobre las plagas, que también podrán aplicar a sus cultivos tradicionales básicos, como el frijol. Se destaca el hecho de que las fechas y el escalonamiento de las áreas de siembra y, por ende, los ritmos de recolección están considerados no sólo en la organización productiva de la empresa procesadora, sino también en el funcionamiento de las distribuidoras en el país importador.

La agroindustria y los productores suscriben un contrato en el que la primera fija el precio ex-ante sobre la base de las cotizaciones internacionales; la estabilidad de éstas durante los últimos años ha favorecido a los productores, estimulándolos a mantener la coordinación productiva con la empresa.

**Recuadro III.3. (Continuación)**

La empresa provee a los productores de fertilizantes a precios inferiores a los vigentes en el mercado y les presta asistencia técnica permanente y expedita. Todos estos factores contribuyen a mantener el interés de los proveedores en suscribir contratos año tras año, lo que propicia su especialización y, a la larga, su independencia tecnológica, proceso que conlleva una gradual disminución de costos para la empresa.

FUENTE: CEPAL, *Las cadenas agroindustriales y la diversificación agrícola en El Salvador*, noviembre de 1995, inédito.

Dentro del sector terciario, actividades como las telecomunicaciones y los servicios financieros están siendo objeto de profundas reestructuraciones en muchos países de la región, proceso que se traduce en fuertes aumentos de productividad en los segmentos correspondientes. En algunos casos, como los de Argentina, Colombia y Chile, estas iniciativas ya han contribuido a mejorar considerablemente la productividad laboral media del sector terciario. Paralelamente, sin embargo, lo más frecuente es que el aumento del empleo en el conjunto del sector siga nutriéndose de la expansión de las actividades de menor productividad (trabajadores por cuenta propia, no profesionales ni técnicos, microempresas). La coexistencia en muchos países de una corriente de fuerte modernización en el caso de algunas actividades terciarias con otra de expansión de actividades informales indica que las diferencias de productividad dentro de este sector tienden a ampliarse.

Por otra parte, resulta evidente que existe una mayor concentración de la producción industrial en empresas pertenecientes a grandes conglomerados, nacionales o transnacionales. Esta situación se vincula en parte a la mayor densidad de capital que implica el mayor dinamismo de las industrias de productos básicos, pero también a la concentración de vastos recursos financieros, la realización de ganancias de capital y la captación de nuevas

cuasirrentas por parte de un reducido número de grandes conglomerados empresariales multisectoriales, que emergieron en la mayoría de los países durante los procesos de ajuste y reforma estructural (véase el recuadro III.4).

#### Recuadro III.4

##### REFORMAS ECONÓMICAS Y REESTRUCTURACIÓN EMPRESARIAL

Los efectos de los procesos de ajuste y de las políticas de apertura, desregulación de la economía y privatización han sido desiguales para los diversos tipos de agentes económicos, ramas industriales y regiones dentro de cada país. Esto ha contribuido a acentuar las diferencias de desempeño entre empresas y, por ende, la tradicional heterogeneidad estructural de los aparatos productivos de América Latina y el Caribe.

En esta perspectiva, cabe distinguir cuatro grandes conjuntos empresariales: las empresas de propiedad pública, las pequeñas y medianas empresas (PYME) con capital nacional, las subsidiarias locales de firmas transnacionales y, por último, los grupos económicos con capital nacional (GEN), vertical y horizontalmente integrados en núcleos empresariales que presentan una fuerte diversificación. Los cambios acarreados por los procesos de ajuste y las nuevas políticas han afectado más a las empresas públicas y las PYME con capital nacional, en tanto que las subsidiarias locales de firmas transnacionales y los grandes conglomerados con capital nacional aparecen como los principales beneficiarios de las transformaciones recientes.

Importantes campos de actividad económica (generación y distribución de energía, telecomunicaciones, transporte, puertos), así como diversas ramas de producción industrial (siderurgia y petroquímica, entre otras) han ido pasando gradualmente al ámbito privado, regido por marcos regulatorios que difieren entre países y, en muchos casos, son algo laxos (Gerchunoff, 1992).

En diversas experiencias, los procesos privatizadores han sido urgidos por necesidades fiscales, así como por razones de eficiencia microeconómica, lo que ha dado origen a escenarios de competencia imperfecta y alentado nuevos esfuerzos por regular y promover la competencia.

Se han abierto nuevas oportunidades de negocios tanto en campos tradicionalmente cerrados a la participación del capital extranjero (siderurgia, petroquímica y minería), como en la producción

## Recuadro III.4. (continuación)

agroindustrial y de productos básicos con uso intensivo de recursos naturales. Las firmas transnacionales ya establecidas, y también las nuevas, han respondido a esta transformación institucional con la instalación de nuevas plantas fabriles y empresas de comercialización —de propiedad completa o en asociación estratégica con grandes grupos económicos locales— y la adquisición de activos preexistentes por la vía de los programas de capitalización de deuda o mediante nueva inversión.

Los GEN son organizaciones con una delimitación imprecisa y sus niveles de facturación —en los casos de México, Argentina, Brasil y Chile— parten de un mínimo de 200 millones de dólares anuales y pueden llegar a superar los 4 000/5 000 millones. Por su importancia económica y estratégica han ocupado el espacio dejado vacante por las empresas estatales y, junto con las renovadas y reorganizadas subsidiarias de las transnacionales, tienden a constituirse en los actores principales del modelo productivo en proceso de consolidación, particularmente en la industria y los servicios.

Estas organizaciones tienen una fuerte participación de capitales nacionales y suelen controlar hasta más de una veintena de empresas horizontal y verticalmente integradas, si bien siempre una actividad aparece como dominante. En los últimos años han emprendido un proceso de reconversión organizativa cuya culminación es el establecimiento de sociedades inversionistas (*holdings*), en las que se diferencian nítidamente las funciones estratégicas de las operacionales. El profesionalismo de sus cuadros gerenciales y administrativos se está acentuando cada vez más y su ingeniería financiera internacional se refina y se torna más compleja, a medida que incursionan en las principales plazas financieras del mundo. Sus dimensiones económicas, formas de organización, niveles de acervo tecno-productivo y gran dominio de mercado en sus respectivos ámbitos de operación son atributos que las distinguen de las medianas empresas con capital nacional de los años sesenta y setenta. Si bien generalmente actúan en diversos mercados, muestran una clara tendencia hacia las ramas productivas basadas en la explotación de recursos naturales, la generación y distribución de energía, los servicios y, en menor medida, las actividades estrictamente industriales.

#### Recuadro III.4. (continuación)

La magnitud del giro comercial de los GEN, su desarrollo tecnológico y organizativo, así como la pausada expansión del mercado interno durante los años ochenta, impulsaron su proyección hacia el exterior, por la vía de las exportaciones de bienes y servicios y la inversión directa en terceros mercados. En Brasil, México, Chile y Argentina estas empresas se han convertido en las principales exportadoras y también en responsables del incipiente proceso de inversión en el exterior que se observa en estos países. Los espacios económicos ampliados, producto de las iniciativas de integración (MERCOSUR, Tratado de Libre Comercio de América del Norte) ofrecen un campo propicio a sus esfuerzos de transnacionalización, muchas veces efectuados en alianza estratégica con otros grupos locales o en sociedad con empresas transnacionales de países desarrollados.

Las reformas económicas, al modificar la base productiva, están induciendo cambios tanto en las estrategias de mercado de los actores empresariales como en su peso relativo en la estructura productiva, todo lo cual acentúa su heterogeneidad.

FUENTE: CEPAL, P. Gerchunoff (comp.), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1992.

## G. EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

### 1. *Diversificación y dinamismo de las exportaciones*

Entre 1970 y 1990, el volumen de las exportaciones de América Latina y el Caribe<sup>51</sup> se expandió sostenidamente, a una tasa media superior a 6% anual. Ese aumento fue más alto que el del producto en los años setenta y, naturalmente, durante la crisis de los ochenta. En términos de poder de compra, sin embargo, el incremento de las exportaciones fue erosionado por la caída de los términos del intercambio (CEPAL, 1995a).

<sup>51</sup> No se incluye a Venezuela, con el fin de aislar parte del efecto de las variaciones que registraron los precios y volúmenes de los combustibles durante ese lapso.

A partir de mediados de los años ochenta, el ritmo del comercio mundial se aceleró y, con él, las exportaciones de la región. En algunos países la tasa de expansión de los volúmenes exportados aumentó significativamente (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela), en particular durante los años noventa (CEPAL, 1995a) (véase el cuadro III.18.)

En la gran mayoría de los casos, la evolución de los precios de las principales exportaciones de la región no ha favorecido su desarrollo, ya que su tendencia de largo plazo ha sido decreciente en términos reales. En el período 1990-1995, sólo el banano y el zinc exhibieron precios relativos superiores a los de 1980; los productos que sufrieron caídas de precios menos pronunciadas fueron el cobre y el hierro, con bajas cercanas a 13%, en promedio, respecto de 1980. Los casos restantes fueron aún más graves, ya que incluso se llegó a pérdidas del orden de 40% en los precios relativos. Cabe subrayar que para 16 de los 18 principales productos de exportación este deterioro ha sido sostenido y de largo plazo, lo cual implica que sus precios relativos han decrecido durante más de 10 años, en promedio, obligando a redoblar el esfuerzo exportador para mejorar el balance externo. En el caso hipotético de que las exportaciones de los países de la región se compusieran, por partes iguales, de los productos incluidos en el cuadro III.19, la pérdida promedio de los precios relativos durante el primer quinquenio de 1990 con respecto al año base bordearía 36% en términos reales.

Esta evolución adversa no afecta sólo a los bienes primarios sino también a los bienes industriales homogéneos (*commodities*). De hecho, según un reciente análisis de la trayectoria del índice de precios reales de un amplio conjunto de tales bienes, en comparación con el de las manufacturas, en 1992 sus precios habrían llegado al valor más bajo en 90 años (Borensztein y otros, 1994).

Las tasas de variación del conjunto de precios reales, en promedio, han tendido a mantenerse, no obstante lo cual algunos mercados individuales denotan mayor inestabilidad, que se manifiesta en coeficientes de variación superiores a 20% en numerosos casos y períodos (véase el cuadro III.19). Por ejemplo, algunos de los países de la región exportan principalmente azúcar, café, cacao y algodón, productos que figuran entre los más afectados por variaciones de sus

precios reales; por lo tanto, estas economías se han visto expuestas a importantes fluctuaciones externas, negativas para su estabilidad. La evidencia que se presenta en el cuadro III.19 es corroborada por otros análisis del comportamiento de los precios de los productos industriales básicos (Borensztein y otros, 1994); además, queda de manifiesto que durante las últimas décadas la inestabilidad de estos precios ha aumentado en comparación con la experiencia histórica del presente siglo.

La tendencia negativa mostrada por los precios de los principales productos de exportación ha generado continuas pérdidas por concepto de variaciones de los términos del intercambio y también ha contribuido a la inestabilidad externa de los países de la región. Los efectos de la variabilidad de los precios externos, sumados a su evolución descendente, han resultado adversos para América Latina. Durante los años setenta y ochenta los valores unitarios de exportación experimentaron fuertes fluctuaciones, en especial durante la primera de esas décadas, cuando los coeficientes de variación fueron sustancialmente mayores. A partir del segundo quinquenio de los ochenta esta situación ha tendido a moderarse relativamente, a pesar de lo cual las tasas de variación de los precios externos se han mantenido por encima de las observadas en la década de 1970. A su vez, las fluctuaciones de los valores unitarios de exportación continúan siendo varias veces superiores a las registradas por las importaciones, como se aprecia en el cuadro III.20.

Por otra parte, se observó un proceso de mayor integración de las economías de la región entre sí y con el mundo, en la medida en que también disminuyó significativamente la concentración de las exportaciones de cada país en unos pocos productos y cambió su composición en favor de bienes con mayor valor agregado y —en cierta medida— más alto contenido tecnológico y nivel de calificación laboral. Como resultado de esta tendencia, decreció la participación de los productos primarios en las exportaciones totales y aumentó sustancialmente la de las semimanufacturas y los productos industriales básicos, como así también la de los productos industriales con mayor contenido tecnológico (véase el cuadro III.21).

CUADRO III.18. *América Latina (19 países): crecimiento de las exportaciones de bienes y del producto interno bruto 1970-1995*  
(Dólares de 1980; tasas anuales de variación)

	1971-1980			1981-1990			1991-1995		
	Exportaciones			Exportaciones			Exportaciones		
	PIB	Volumen	Poder de compra	PIB	Volumen	Poder de compra	PIB	Volumen	Poder de compra
Argentina	2.8	4.4	6.0	-0.8	8.2	3.9	5.7	7.1	6.6
Bolivia	3.9	-0.7	10.1	0.2	1.8	-2.0	3.6	9.3	4.3
Brasil	8.7	8.5	6.3	1.7	7.2	5.2	2.7	7.1	8.7
Chile	2.7	8.1	4.4	3.0	6.8	5.6	7.1	9.7	12.0
Colombia	5.4	4.8	6.3	3.7	6.5	7.6	4.3	5.4	7.7
Costa Rica	5.5	4.0	4.9	2.4	4.6	4.4	4.5	11.1	10.1
Ecuador	9.0	22.5	15.9	1.9	7.0	5.0	3.4	8.8	5.6
El Salvador	2.7	5.2	6.7	-0.4	-2.5	-7.7	5.5	14.9	22.7
Guatemala	5.7	6.6	7.9	0.9	-0.4	-1.3	4.1	5.8	7.3
Haití	4.8	7.8	7.6	-0.4	8.0	5.0	-5.8	-9.3	-8.6
Honduras	5.7	4.4	4.8	2.3	1.3	1.7	3.3	0.4	3.9
México	6.7	11.0	15.6	1.7	9.3	5.9	0.7	10.5	8.2
Nicaragua	0.8	0.4	-1.1	-1.2	1.0	-1.2	1.4	6.5	4.3
Panamá	5.4	51.4	40.5	0.8	1.1	2.3	4.9	10.4	7.8
Paraguay	8.7	8.1	7.3	3.2	13.7	17.7	3.0	5.5	11.5
Perú	3.9	3.1	3.6	-0.9	-1.3	-3.6	5.5	8.3	8.5
Rep. Dominicana	7.1	5.7	5.2	2.5	0.5	-3.7	3.8	-0.7	1.9
Uruguay	3.1	6.6	2.0	0.6	5.7	5.8	3.4	2.7	2.8
Venezuela	1.9	-5.1	13.6	0.5	2.0	2.0	2.9	4.7	-0.7
América Latina	5.6	2.4	6.9	6.9	5.4	3.0	3.0	7.9	7.2

FUENTE: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

CUADRO III.19. *América Latina y el Caribe: tendencia y variación del índice de precios relativos de los principales productos de exportación*

	Índice promedio (1980 = 100)				Coeficientes de variación (porcentajes)			
	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1995 <sup>a</sup>	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1995
Azúcar cruda	58.4	49.6	25.9	31.0	55.8	64.3	33.4	19.5
Banano	101.8	110.3	113.5	120.6	7.3	8.3	11.6	16.7
Cacao	145.0	91.1	69.4	38.6	35.5	14.9	33.9	12.7
Café (suave)	140.3	98.2	88.2	54.1	39.9	8.1	33.7	42.9
Carne de vacuno	92.6	96.2	81.0	69.9	17.8	3.6	6.5	10.0
Harina de pescado	104.4	92.2	72.6	67.4	21.4	11.8	16.1	11.1
Maíz	93.1	88.2	58.2	52.6	17.7	12.1	17.2	8.3
Soja	122.3	102.1	79.3	66.3	8.3	8.0	12.1	4.0
Trigo	109.3	101.7	74.7	65.5	17.9	2.2	16.8	7.6
Algodón	107.2	95.9	67.1	67.4	16.1	7.6	13.0	21.1
Lana	107.3	90.1	84.9	57.2	11.8	8.0	5.7	18.1
Cobre	93.0	80.3	86.5	88.2	9.9	14.9	23.7	14.4
Estaño	86.8	88.6	47.4	26.9	20.0	7.5	42.4	6.3
Hierro	102.3	97.4	92.2	87.4	8.5	4.4	17.1	9.3
Plomo	99.0	71.8	56.5	50.8	30.5	27.3	14.0	22.1
Zinc	135.8	122.6	132.4	119.5	19.3	15.5	26.3	17.1
Petróleo crudo	51.3	96.6	49.6	39.8	10.3	7.8	43.4	11.9
Índice promedio	102.9	92.5	75.3	64.4	6.8	6.0	8.1	6.5

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; y UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*.

<sup>a</sup> El promedio 1990-1995 fue calculado sobre la base de una estimación de los precios para 1995. Los índices de precios nominales fueron deflactados por el Índice de valores unitarios de exportación para países desarrollados.

CUADRO III.20. *América Latina (19 países): coeficientes de variación de los precios del comercio exterior (Porcentajes)*

	Valores unitarios de exportación				Valores unitarios de importación			
	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1985-1994	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1985-1994
Argentina	4.8	32.7	13.9	8.0	1.4	9.8	2.3	3.1
Bolivia	21.6	59.3	15.3	13.1	1.1	7.6	2.4	2.5
Brasil	5.1	40.2	9.2	5.1	1.4	11.8	2.7	1.8
Chile	21.8	26.3	14.5	12.5	1.8	11.0	1.8	2.5
Colombia	5.8	49.4	9.8	9.5	0.5	8.4	1.3	1.4
Costa Rica	4.1	40.2	5.8	8.4	0.7	8.2	2.2	1.0
Ecuador	5.0	43.2	23.3	13.5	0.9	10.2	3.9	1.6
El Salvador	3.8	41.7	12.6	15.9	1.3	8.9	2.1	2.1
Guatemala	4.9	37.8	6.9	5.6	3.5	8.7	1.2	0.9
Haití	7.4	43.4	14.2	10.9	0.7	9.0	1.2	1.5
Honduras	6.6	41.9	5.8	4.3	2.7	10.4	1.4	1.5
México	7.1	38.1	21.7	10.1	2.8	9.7	1.7	2.7
Nicaragua	2.7	32.9	6.8	16.1	2.3	8.2	1.2	2.4
Panamá	8.2	31.3	13.2	14.4	0.6	11.6	3.0	3.4
Paraguay	7.2	39.4	11.2	12.1	1.7	10.0	3.8	0.9
Perú	15.3	31.7	11.2	13.5	2.4	10.6	2.0	3.5
República Dominicana	13.4	36.3	14.4	10.8	0.5	9.0	1.8	3.2
Uruguay	6.8	27.6	10.7	9.0	2.4	13.7	2.1	1.9
Venezuela	8.0	65.4	26.6	20.0	2.9	8.1	2.0	1.1

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Según estudios anteriores (Fajnzylber, 1991), a excepción de Costa Rica, la inserción de los países centroamericanos en el comercio internacional sufrió un retroceso durante el período 1980-1989. No obstante una pérdida de competitividad en el mercado de la OCDE, los resultados del período 1990-1993 fueron diferentes para la subregión, ya que mostraron avances en su inserción internacional, en particular con respecto a su principal mercado, el de Estados Unidos (véase el recuadro III.5 y el cuadro III.22).

## Recuadro III-5

## DIVERSIFICACIÓN Y DINAMISMO EXPORTADOR EN CENTROAMÉRICA

Las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos muestran significativos cambios, tales como mayor dinamismo y una tendencia ascendente en el último período. Así, por ejemplo, la participación de la subregión en las importaciones estadounidenses totales pasó de 0.514% en 1990 a 0.789% en 1995. Entre las mismas fechas, El Salvador, Honduras y Nicaragua han duplicado con creces su contribución a dichas importaciones. Además, en general, las exportaciones tradicionales (café, frutas y azúcar) han sido desplazadas por nuevos productos de exportación, particularmente prendas y complementos de vestir. En 1994 correspondió a estos rubros (partidas 61 y 62 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías) 48.82% del total de las ventas externas centroamericanas. La participación de estas exportaciones, en gran parte procedentes de maquiladoras, fue de 65.43% y 59.3%, respectivamente, de las exportaciones totales de El Salvador y Honduras a los Estados Unidos en 1994.

En esta perspectiva, los precios unitarios relativos (valor/cantidad del producto) a 10 dígitos de los principales rubros de exportación —en particular prendas de vestir— de cada uno de los países centroamericanos muestran que su nivel es muy inferior al de los precios unitarios relativos del total de las importaciones estadounidenses, en especial con respecto a sus principales competidores en estos rubros (China, Corea, Italia, Hong Kong y México). A partir de 1992, la demanda global de prendas y complementos de vestir en el mercado de los Estados Unidos ha tendido a descender, no obstante el creciente dinamismo de las exportaciones centroamericanas en estos rubros. Esta tendencia al aumento de la contribución y a la disminución de la demanda global de los mismos productos en los Estados Unidos se ha generalizado desde 1994 en adelante.

De lo expuesto se desprende que las economías de Centroamérica han logrado importantes avances en cuanto a diversificación, competitividad e inserción en el mercado mundial a partir de 1990 (véase el cuadro III-22). Asimismo, las exportaciones de la subregión registraron un significativo cambio estructural y una gran concentración en el rubro de prendas y complementos de vestir, particularmente en el caso de las destinadas a los Estados Unidos.

### Recuadro III.5. (Continuación)

Sin embargo, hay razones para analizar con cuidado la evidente especialización de Centroamérica en productos de este tipo, ya que: i) su demanda global es incierta y presenta una fuerte tendencia descendente; ii) en el caso de la subregión, los precios unitarios relativos de estos bienes, así como su valor agregado, son bajos; iii) su exportación depende considerablemente de las preferencias arancelarias y condiciones de acceso otorgadas por los países importadores y, en la mayoría de los casos, éstas se negocian bilateralmente, con un alto grado de incertidumbre. Por otra parte, la modalidad de inserción en el mercado mundial por la vía de la producción de maquila, a la cual corresponde buena parte de estas exportaciones, continúa siendo insegura, ya que esta actividad está muy condicionada por las decisiones de los países importadores y las empresas transnacionales, lo que significa que puede ser desplazada rápidamente hacia otras regiones.

FUENTE: R. Buitelaar, "Agenda para la modernización industrial en Centroamérica (XP/CAM/95/001), documento preparado por la Sede subregional de la CEPAL en México para la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas y para los Ministerios de Economía de Centroamérica, diciembre, 1995, versión preliminar.

En síntesis, las economías de la región muestran una notable reorientación hacia el exterior, fuertemente apoyada en una explotación más intensa de los recursos naturales. El coeficiente de exportaciones se elevó de 14% del PIB en 1980, a 21% en 1990 y a 25% en 1995. Si bien, como tendencia general, la participación de los productos primarios en ese total se reduce, el mayor peso relativo de las manufacturas y semimanufacturas refleja un fuerte sesgo hacia las actividades industriales que procesan recursos naturales.

La incorporación de progreso técnico durante el período bajo análisis se ha concentrado fundamentalmente en la explotación directa de recursos naturales o en su procesamiento industrial.

CUADRO III.21. *América Latina (16 países): composición de las exportaciones de bienes<sup>a</sup>*  
(Porcentajes)

		Produc- tos pri- marios	Semi- manu- facturas	Manu- facturas	Otros	Total
Argentina	1970	61.3	25.6	13.1	0.1	100.0
	1980	48.9	30.6	20.5	0.0	100.0
	1994	36.3	33.4	30.3	0.0	100.0
Bolivia	1970	48.4	45.8	5.8	0.1	100.0
	1980	61.3	36.5	2.2	0.0	100.0
	1993	42.6	32.6	15.7	9.1	100.0
Brasil	1970	67.0	21.2	11.5	0.3	100.0
	1980	30.2	36.0	33.6	0.2	100.0
	1994	19.9	30.3	48.0	1.8	100.0
Colombia	1970	85.1	7.7	6.6	0.6	100.0
	1980	70.3	11.3	16.1	2.3	100.0
	1993	51.5	10.6	31.6	6.3	100.0
Costa Rica	1970	72.0	11.9	16.1	0.0	100.0
	1980	60.2	13.7	26.1	0.0	100.0
	1992	55.8	14.1	21.8	8.2	100.0
Chile	1970	12.9	84.9	2.2	0.0	100.0
	1980	20.2	74.4	5.3	0.1	100.0
	1994	30.4	56.3	8.9	4.4	100.0
Ecuador	1970	90.5	7.9	1.6	0.0	100.0
	1980	74.3	23.5	2.2	0.0	100.0
	1992	90.1	6.7	3.0	0.2	100.0
El Salvador	1970	63.2	11.4	25.2	0.2	100.0
	1980	54.2	15.0	30.5	0.3	100.0
	1991	45.5	20.0	34.3	0.1	100.0
Guatemala	1970	60.1	13.5	26.3	0.1	100.0
	1980	60.2	17.6	22.0	0.2	100.0
	1992	47.6	25.3	26.9	0.2	100.0
Honduras	1970	75.0	18.2	6.8	0.0	100.0
	1980	77.8	12.8	9.3	0.0	100.0
	1992	81.1	7.6	10.6	0.7	100.0
México	1970	45.3	26.7	27.7	0.3	100.0
	1980	80.7	9.7	9.5	0.1	100.0
	1992	38.2	13.5	47.6	0.6	100.0

CUADRO III.21 (continuación)

Nicaragua	1970	68.3	18.0	13.7	0.1	100.0
	1980	73.1	15.7	11.2	0.0	100.0
	1991	68.4	21.3	7.2	3.1	100.0
Paraguay	1970	43.7	49.2	7.1	0.0	100.0
	1980	56.7	37.2	6.1	0.0	100.0
	1993	62.1	24.4	13.5	0.0	100.0
Perú	1970	30.5	68.4	1.0	0.0	100.0
	1980	44.9	40.3	14.7	0.1	100.0
	1993	21.1	57.5	14.9	6.5	100.0
Uruguay	1970	61.6	20.9	17.4	0.1	100.0
	1980	39.8	24.5	35.6	0.1	100.0
	1993	28.1	31.2	40.1	0.6	100.0
Venezuela	1970	70.0	29.0	0.7	0.2	100.0
	1980	66.6	32.2	1.1	0.0	100.0
	1993	50.9	37.0	10.8	1.4	100.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Los bienes exportados se clasificaron de acuerdo con el criterio expuesto en: CEPAL, "El comercio de manufacturas en América Latina, evolución y estructura, 1962-1989", serie *Estudios e informes de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.1731-P), Santiago de Chile, noviembre de 1992, pp. 30 a 34. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.12.

De este modo, la región muestra avances en cuanto a diversificación exportadora y aplicación de progreso técnico en sus exportaciones. Sin embargo, el peso relativo de las ventas externas de productos básicos —alimentos, agrícolas no alimenticios, metales y minerales, combustibles— continúa siendo superior al promedio que se registra en los países en desarrollo. Con un desempeño superior a la media mundial en cuanto a volumen de las exportaciones, su valor es considerablemente erosionado por la persistente y pronunciada variabilidad de los precios, así como por los términos del intercambio. Por otra parte, también se mantiene un superávit comercial en productos primarios que contribuye a financiar el déficit neto en los sectores industrial y de servicios. En la medida en que el comercio mundial muestra mayor dinamismo respecto de los

productos con mayor contenido tecnológico, en particular las manufacturas no basadas en recursos naturales, el desafío que implica la competitividad insta a redoblar los esfuerzos por diversificar la oferta exportadora, incorporar tecnología e incrementar la calidad y la profundidad de los enlaces entre las exportaciones y el resto de los sectores productivos.

## 2. Evolución de la competitividad internacional de la región

La economía mundial ha entrado en un proceso de transformación en el que la competencia es cada vez más intensa y desempeña un papel creciente en la definición y repartición de beneficios entre los países, cuya competitividad internacional puede ser medida de muchas maneras.<sup>52</sup>

Entre los años 1980 y 1993, la contribución de las manufacturas a las importaciones totales de los países miembros de la OCDE creció en forma acelerada, de 72% a casi 90%; a su vez, la participación de los países en desarrollo en esas importaciones de manufacturas subió vigorosamente, de 11% a 19% del total. Además, la contribución de las manufacturas no basadas en recursos naturales<sup>53</sup> aumentó de 66% a 76% de las importaciones totales, con una participación en ellas de los países en desarrollo que creció de casi 8% en 1980 a 18% en 1993. En otras palabras, el proceso de transformación de la economía mundial abrió una vía importante para que los países en desarrollo participaran en el segmento más activo del comercio internacional.

<sup>52</sup> Como ejemplos extremos de las formas de medir la competitividad internacional de los países se puede mencionar, por una parte, que *The Economist* usa como único índice la tasa de cambio real efectiva, y por la otra, que el Foro Económico Mundial incorporó 381 criterios distintos en su edición de *The World Competitiveness Report* de 1994. Las estimaciones presentadas en el presente documento se elaboraron con el programa de computación CAN, Análisis de la competitividad de los países, versión 2.0, desarrollado por la CEPAL. En éste, la competitividad internacional se define exclusivamente sobre la base de la participación que cada país tenga en las importaciones de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Mortimore (1995).

<sup>53</sup> Las manufacturas no basadas en los recursos naturales comprenden las secciones 5 a 8 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, revisión 2), salvo los capítulos 61, 63 y 68 y los grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

CUADRO III.22. *Centroamérica: indicadores de diversificación y dinamismo exportador en el comercio con los Estados Unidos*

País	Crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios (1988-1993) <sup>a</sup>	Grado de participación en las importaciones (porcentajes) (1994) <sup>b</sup>	Posicionamiento en rubros dinámicos de exportación (1991-1995) <sup>c</sup>	Exportaciones de manufacturas (porcentaje de exportaciones de bienes) (1992) <sup>d</sup>	Aumentos de participación en rubros de exportación (1994) <sup>e</sup>	Grado de diversificación de las exportaciones (1994) <sup>f</sup>
Costa Rica	13.1	0.2	-7.8	25.6	12.7	186
El Salvador	4.4	0.1	11.0	47.8	131.8	102
Guatemala	9.8	0.2	-12.1	29.9	38.6	150
Honduras	0.8	0.2	-9.3	12.9	109.6	110
Nicaragua	7.2	0.0	-107.1	7.0	311.9	26
Panamá	13.3	0.0	-13.6	16.7	-18.9	53
República Dominicana	4.4	0.5	-7.8	49.3	38.9	225

FUENTE: Departamento de Comercio de los Estados Unidos; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Nueva York; CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile; y Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C.

<sup>a</sup> Tasa media de variación anual del valor de las exportaciones de bienes y servicios. <sup>b</sup> Participación de las exportaciones del país en las importaciones totales de los Estados Unidos. <sup>c</sup> Variación de las importaciones estadounidenses de productos procedentes del país indicado, como proporción de la variación total de las importaciones estadounidenses de ese bien, promedio 1991-1995. <sup>d</sup> Exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones de bienes. <sup>e</sup> Porcentaje de variación de la proporción de bienes importados por los Estados Unidos desde el país indicado, con respecto a las importaciones estadounidenses totales de ese producto. <sup>f</sup> Número de rubros de exportación a los Estados Unidos con un valor superior a 500 000 dólares.

Durante ese período, los principales focos de dinamismo fueron cinco ramas industriales: computadores, otra maquinaria eléctrica y equipos electrónicos, confecciones, maquinaria no eléctrica y vehículos automotores. En 1993, sólo a esos cinco grupos correspondía casi la tercera parte de las importaciones totales de la OCDE. Evidentemente, los países que logren insertarse en el comercio internacional en esos rubros vincularían la evolución de su crecimiento y desarrollo a la del segmento más dinámico del comercio internacional. Por otra parte, la participación de los países de la OCDE en los mercados de esos activos rubros ha bajado, transformación que brindó a otros países la oportunidad de aumentar sus exportaciones a la OCDE en tales ramas.

De los países en desarrollo, los asiáticos son los que se han mostrado más competitivos, en particular los llamados cuatro tigres (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y la Provincia China de Taiwán); estos países han orientado su estructura exportadora de acuerdo con los rubros de importación más dinámicos de la OCDE (véase el cuadro III.23). En 1993, del total de sus exportaciones a la OCDE, 92% correspondió a manufacturas y de éstas, 90% a manufacturas no basadas en recursos naturales. Entre 1980 y 1993, el aumento de su participación en las importaciones de la OCDE (de 3.5% a 5.9%, en general) fue mayor en el caso de las manufacturas (de 5.4% a 7.3%) y, en particular, en el de las manufacturas no basadas en recursos naturales (5.73% a 7.65%).

Por otra parte, entre los 10 principales rubros de exportación de estos cuatro países figuran solamente aquellos con un comportamiento dinámico en el comercio exterior. Esto significa que ganan mercados en los productos de mayor sofisticación tecnológica y los pierden en los más sencillos, como las confecciones y el calzado.

La realidad en América Latina es distinta. En el cuadro III.23 se puede observar que, si bien es cierto que los países de América Latina (agrupados en la ALADI) han modificado la estructura de sus exportaciones a la OCDE en la dirección apropiada (la contribución de las manufacturas se duplicó con creces, de 23% a 48%, y la de las manufacturas no basadas en recursos naturales prácticamente se triplicó entre 1980 y 1993), su participación en las importaciones totales de los países de la OCDE mostró un leve descenso (de 4.4% a

4.1%) y la posición competitiva de los sectores dinámicos sólo registró avances limitados entre 1980 y 1993 (de 1.9% a 2.7% las manufacturas y de 1.3% a 2.4% las manufacturas no basadas en recursos naturales) (Mortimore, 1995).

Sólo tres de los principales productos de exportación de los países de la ALADI corresponden a los rubros más dinámicos del comercio exterior (automóviles para pasajeros, partes y piezas de vehículos y material de distribución de electricidad).

En el cuadro III.23 también se advierte que los países de Centroamérica y el Caribe concentran su comercio exterior en los recursos naturales aún más que los de la ALADI y que, a pesar de haber modificado la estructura de sus exportaciones a la OCDE en favor de las manufacturas, no han logrado evitar que disminuya su participación en las importaciones totales de esa agrupación de países desarrollados (de 0.9% a 0.6%) entre 1980 y 1993. El modesto incremento en su participación en las manufacturas (de 0.2% a 0.3%) no alcanzó a compensar la baja en recursos naturales (de 1.7% a 1.3%).

La lista de los 10 rubros de exportación más importantes de este grupo de países está dominada por los recursos naturales (frutas, café, azúcar, petróleo y sus derivados, minerales); sin embargo, es posible detectar la aparición de un nuevo grupo de productos competitivos: las confecciones. Este grupo corresponde a cuatro de los cinco rubros dinámicos de las exportaciones principales y a todas las actividades en las que estos países ganan mercado.

Por lo menos dos países de la región, México y la República Dominicana han logrado aprovechar con éxito relativo las oportunidades ofrecidas por la transformación del comercio internacional durante el período 1980-1993 y mejoraron notablemente sus posiciones competitivas. La estructura de las exportaciones de México a la OCDE mostró una transformación notable: la proporción correspondiente a manufacturas no basadas en recursos naturales aumentó de 25% a 68%. A diferencia de lo ocurrido en el resto de la región, este cambio condujo a un importante avance de la participación de México en las importaciones totales de la OCDE (de 1.3% a 1.8%), y en las de manufacturas no basadas en recursos naturales (de 0.7% a 1.7%).

CUADRO III.23. *Competitividad internacional de América Latina y el Caribe, 1980 y 1993*  
(Porcentajes)

	ALADI <sup>a</sup>		América Central y Caribe <sup>b</sup>		Este asiático <sup>c</sup>	
	1980	1993	1980	1993	1980	1993
<b>I. Contribución (estructura de las exportaciones a la OCDE)</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos naturales (1) + (2) + (3)	75.6	49.2	85.1	54.0	13.1	6.4
Agricultura (1)	30.3	25.2	48.7	41.5	5.8	4.7
Energía (2)	36.1	18.6	22.5	4.9	4.9	1.3
Otros recursos naturales (fibras textiles, minerales y otros) (3)	9.3	5.4	13.9	7.7	0.7	0.4
Manufacturas (4) + (5)	23.1	48.1	12.2	43.0	84.7	92.1
Basadas en recursos naturales (4)	8.5	7.2	3.2	3.6	4.1	1.7
No basadas en recursos naturales (5)	14.6	40.5	9.0	39.4	80.6	90.4
Otros (6)	1.3	2.7	2.7	3.0	2.3	1.5

CUADRO III.23 (continuación)

<b>II. Participación en el mercado de importaciones de la OCDE</b>	<b>4.4</b>	<b>4.1</b>	<b>0.9</b>	<b>0.6</b>	<b>3.5</b>	<b>5.9</b>
Recursos naturales (1) + (2) + (3)	7.6	8.5	1.7	1.3	1.0	1.6
Agricultura (1)	9.3	8.5	3.0	1.9	1.9	2.3
Energía (2)	6.2	8.0	0.8	0.3	0.7	0.8
Otros recursos naturales (fibras textiles, minerales y otros) (3)	11.3	11.5	3.4	2.2	0.7	1.3
Manufacturas (4) + (5)	1.9	2.7	0.2	0.3	5.4	7.3
Basadas en recursos naturales (4)	6.7	6.6	0.5	0.4	2.5	2.2
No basadas en recursos naturales (5)	1.3	2.4	0.2	0.3	5.7	7.6
Otros (6)	3.0	4.2	1.3	0.6	4.2	3.4

FUENTE: CEPAL, sobre la base del programa de computación CAN, Análisis de la competitividad de los países, versión 2.0.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. <sup>b</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Barbados, Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago. <sup>c</sup> Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y la provincia china de Taiwán.

(1) Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (Revisión 2).

(2) Sección 3.

(3) Capítulos 26, 27 y 28.

(4) Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

(5) Secciones 5, 6 (menos capítulos y grupos incluidos en el 4), 7 y 8.

(6) Sección 9.

A pesar de que el petróleo sigue ocupando el primer lugar con casi 15% de las exportaciones mexicanas a la OCDE, el resto de la lista incluye casi exclusivamente manufacturas en los rubros más dinámicos, como las correspondientes a la industria automotriz y maquinaria eléctrica y equipos electrónicos.

La transformación de la estructura de exportaciones a la OCDE en favor de las manufacturas fue más marcada en el caso de la República Dominicana, ya que éstas aumentaron de 29% a 81% (el incremento de las manufacturas no basadas en recursos naturales fue de 15% a 69% del total entre 1980 y 1993). Excluyendo recursos naturales como el níquel y el azúcar, las principales exportaciones de la República Dominicana provienen de las zonas francas. Por lo tanto, el avance de su posición competitiva está directamente vinculado a estas zonas, así como a las empresas transnacionales, mayoritariamente de origen estadounidense, que intentan elevar su competitividad en industrias ligeras (confecciones y equipos electrónicos) mediante operaciones de ensamblaje (maquila) combinadas con un acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos. Sin embargo, estas operaciones no parecen haber aportado mucho en cuanto a transferencia de tecnología (Mortimore, Duthoo y Guerrero, 1995).

En síntesis, la posición competitiva de América Latina y el Caribe muestra claros rezagos comparada con la de los países asiáticos en desarrollo o los cuatro tigres de esa región. Si bien la estructura de sus exportaciones registró cambios significativos en favor de las manufacturas de mayor demanda, su participación en las importaciones de la OCDE, sobre todo en los rubros más dinámicos, ha mostrado avances aún muy limitados.

Las excepciones más notables han sido los éxitos relativos de la industria automotriz de México y de las zonas francas (maquiladoras) de México y la República Dominicana. En ambos casos, las empresas transnacionales han desempeñado un papel muy importante. Las cifras muestran que América Latina y los países en desarrollo de Asia buscan la competitividad internacional por muy distintos caminos y, si el acceso a las importaciones dinámicas de la OCDE es un buen indicador, la región tiene por delante la tarea de superar su rezago en materia de exportaciones con mayor contenido tecnológico, que constituyen los rubros más dinámicos en las importaciones de ese megamercado.



## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (1995), "La dimensión regional del desarrollo productivo", *Visión de Chile y estrategias de desarrollo: elementos para un debate*, Segundo Foro de Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, octubre.
- Altimir, O. (1996), "Inequality, employment and poverty in Latin America: Effects of adjustment and of the change of the development style", documento presentado al Workshop on Income Distribution and Social-Political Stability, Kunitachi, Tokio, 26 a 28 de enero.
- (1994), "Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 61, N° 241, México, D.F., enero-marzo.
- Altimir, O. y R. Devlin (comp.), *Moratoria de la deuda en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Arrau, P. (1995), "Evolución de la tasa de ahorro nacional en Chile: 1980-1994", Santiago de Chile, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), versión preliminar.
- (1994), "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993", serie Financiamiento del desarrollo, N° 19 (LC/L.839), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bacha, E. (1993), *Savings and Investment Requirements for the Resumption of Growth in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (1995), "El mundo del trabajo en una economía integrada", *Informe sobre el desarrollo mundial, 1995*, Washington, D.C.
- Bernheim, B.B. (1987), "Ricardian equivalence: An evaluation of theory and evidence", *NBER Macroeconomics Annual 1987*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Borensztein, E. y otros (1994), "The behavior of non-oil commodity prices", Occasional Paper, N° 112, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Boskin, M. (1988), "Consumption, saving and fiscal policy", *American Economic Review*, vol. 78, mayo.
- (1978), "Taxation, savings and the rate of interest", *Journal of Political Economy*, vol. 86, suplemento.

- Buitelaar, R. (1995), "Agenda para la modernización industrial en Centroamérica" (XP/CAM/95/001), documento preparado por la Sede subregional de la CEPAL en México para la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas y para los Ministerios de Economía de Centroamérica, diciembre, versión preliminar.
- Cardoso, E. (1993), "Macroeconomic environment and capital formation in Latin America", *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, L. Servén y A. Solimano (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carneiro, D. y R. Werneck (1993), "Strengthening the financial sector in Latin America: the case of Brazil", serie Documentos de trabajo, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- (1995b), *Movimientos de capitales: desafíos y opciones de política* (LC/R.1559), Santiago de Chile.
- (1995c), *Características del Istmo centroamericano y la República Dominicana que podrían afectar su participación en el área de libre comercio de las Américas (ALCA)* (LC/R.1584), México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México, noviembre.
- (1995d), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995* (LC/G.1892-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.18.
- (1995e), *Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina* (LC/R.1574), Santiago de Chile.
- (1995f), *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- (1995g), *El desarrollo energético de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Recursos Naturales, inédito.
- (1994a), *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 73 (LC/G.1854-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.9.

- (1994b), *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 92 (LC/G.1831-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.4.
- (1994c), "La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social", serie Reformas de política pública, N° 26 (LC/L.832), Santiago de Chile.
- (1994d), *Panorama social de América Latina, 1994* (LC/G.1844), Santiago de Chile, 1994.
- (1993a), *El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura 1962-1989*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 88 (LC/G.1731-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.12.
- (1993b), *La apertura y los procesos agroexportadores recientes* (LC/R.1299), Santiago de Chile.
- (1993c), *Los recursos naturales en las estrategias de transformación productiva* (LC/R.1290), Santiago de Chile.
- (1992a), "La política cambiaria en América Latina a comienzo de los años noventa", *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1991, vol. I (LC/G.1741-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.2.
- (1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- (1992c), *Las finanzas públicas de América Latina en la Década de 1980*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 69 (LC/G.1737-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.10.
- (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.
- (1986a), *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 54 (LC/G.1408/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.12.
- (1986b), *Problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas* (LC/L.371(CEG.114)), Santiago de Chile, enero.
- (1984), *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48 (LC/G.1332), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.18.

- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1993), *Población, equidad y transformación productiva* (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie E, N° 37), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL/OREALC (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.
- Cominetti, R. (1995), "Privatización en América Latina: panorama y evaluación", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (1991) "Public policies and saving in developing countries", *Journal of Development Economics*, vol. 36, N° 1, julio.
- Damill, M. y J.M. Fanelli (1994), "La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales", serie Reformas de política pública, N° 30 (LC/L.874), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- De Gregorio, J. (1996), "Crecimiento, inflación y rol de los bancos centrales", *Estudios públicos*, Santiago de Chile, en prensa.
- De Melo, J. y J. Tybout (1986), "Effects of financial liberalization on savings and investment in Uruguay", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 34, N° 3, abril.
- De Paula, F. (1990), "Costa Rica: intermediación financiera y asignación de recursos", *Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe*, C. Massad y G. Held (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Dertouzos, M. y otros (1989), *Made in America: Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Díaz, R. (1991), "Regulación y supervisión de la solvencia bancaria en Costa Rica", *Regulación y supervisión de la banca. Experiencias de América Latina y el Caribe*, G. Held y R. Szalachman (comps.), Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Dixit, A. (1992), "Investment and hysteresis", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6.
- (1991), "Irreversible investment with price ceilings", *Journal of Political Economy*, vol. 99.
- (1989), "Entry and exit decision under uncertainty", *Journal of Political Economy*, vol. 97.

- Dornbusch, R. (1976), "Expectations and exchange rate dynamics", *Journal of Political Economy*, vol. 84, N° 6, diciembre.
- Easterly, W., C.A. Rodríguez y K. Schmidt-Hebbel (comps.) (1994), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford, Oxford University Press.
- Edwards, S. (1995), "Why are Saving Rates so Different Across Countries? An international Comparative Analysis", NBER Working Paper Series, N° 5097, Cambridge, Massachusetts.
- (1988), "La crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural en América Latina", *Colección estudios CIEPLAN*, N° 23, Santiago de Chile, marzo.
- (1984), "The order of liberalization of the external sector in developing countries", *Essays in International Finance*, N° 156, Princeton, Princeton University Press, diciembre.
- Fajnzylber, F. (1991), "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1993), "Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuaria", *Estudio FAO: Desarrollo económico y social*, N° 112, Roma.
- Flavin, M. (1981), "The adjustment of consumption to changing expectations about future income", *Journal of Political Economy*, vol. 89.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995), "International capital markets: Developments, prospects and policy issues", *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C., agosto.
- Friend, I. (1986), "The policy options for stimulating national saving", *Saving and Capital Formation*, Gerard Adams y Susan M. Watcher (comps.), Lexington, Massachusetts, D.C. Heath.
- García, N. (1993), "Reestructuración económica y mercados de trabajo", *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, serie de Investigación, N° 98, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL).
- Gerchunoff, P. (comp.) (1992), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- Greene, J. y D. Villanueva (1990), "Private investment developing countries: An empirical analysis", *Working Paper Series*, vol. 40, N° 90, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, abril.
- Hall, R.E. y F.S. Mishkin (1982), "The sensitivity of consumption to transitory income: Estimates from panel data on households", *Econometrica*, N° 50.

- Haque, N. V. y P. Montiel (1989), "Consumption in developing countries: Tests for liquidity constraints and finite horizons", *Review of Economics and Statistics*, vol. 71, N° 3.
- Held, G. (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Held, G. y Uthoff, A. (1995), "Indicators and determinants of savings for Latin America and the Caribbean", serie Documento de trabajo, N° 25, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Hofman, A. (1995), "Economic growth and fluctuation in Latin America. The long run", documento presentado en la Conferencia sobre "Development strategy after neoliberal economic restructuring in Latin America", Miami, Centro Norte-Sur/Universidad de Miami.
- Honohan, P. e I. Atiyas (1989), "Intersectoral financial flows in developing countries", Policy, Planning and Research Working Papers, N° 164, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hubbard, R.G. y K.L. Judd (1986), "Liquidity constraints, fiscal policy and consumption", *Brookings Papers in Economic Activity*, N° 1.
- Iglesias A. y R. Acuña (1992), *Sistemas de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago de Chile, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo.
- Jorde, T. y D. Teece (1990), "Innovation and cooperation: Implication for competition and antitrust", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, N° 3, Nashville, American Economic Association.
- Katz, J., G. Crespi y G. Stumpo (1996), "Desempeño global y comportamiento industrial de América Latina en el período 1970-1993", serie Desarrollo productivo, N° 31 (LC/G.1910), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lahera, E. (1995), "Aspectos económicos e institucionales de la regulación", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Leiderman, L. y M. Blejer (1988), "Modeling and testing Ricardian equivalence", *IMF Staff Papers*, vol. 35, N° 1, Washington, D.C., marzo.
- Makin, J. (1986), "Saving rates in Japan and the United States: The roles of tax policy and other factors", *Savings and Capital Formation*, Gerard Adams y Susan M. Watcher (comps.), Lexington, Massachusetts, D.C. Heath.

- Marfán, M. (1986), "La política fiscal macroeconómica", *Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana*, R. Cortázar (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- (1984), "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 13, Santiago de Chile, junio.
- Massad, C. y N. Eyzaguirre (comps.) (1990), *Ahorro y formación de capital: experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Massad, C. y R. Zahler (1986a), "Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina y propuestas de acción", *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, serie Libros de la CEPAL, N° 12, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1986b), "Proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global", *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, serie Libros de la CEPAL, N° 12, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moreno B., J.C. (1995), "Flujos de capital externo y crecimiento. La experiencia de la economía mexicana en 1989-1994", Santiago de Chile, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), versión preliminar.
- Mortimore, M. (1995), "América Latina frente a la globalización", serie Desarrollo productivo, N° 23 (LC/G.1867), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Mortimore, M., H. Duthoo y J.A. Guerrero (1995), "Informe sobre la competitividad internacional de las zonas francas en la República Dominicana", serie Desarrollo productivo, N° 22 (LC/G.1866), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J.A., J.L. Londoño y L. Villar (1988), "Saving and investment in Colombia", *Saving and Investment in Latin America*, R. Wernech (comp.), Report 207, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Publicado también en español en *Coyuntura económica*, vol. 15, N° 2, Santafé de Bogotá, 1985.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1995), "Panorama laboral, 1995", *OIT informa*, N° 2, Lima.
- (1994), "Panorama laboral, 1994", *OIT informa*, N° 1, Lima.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995), *El comercio internacional*, Ginebra.

- Ortiz-Durán, E. (1994), "Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador", serie Financiamiento del desarrollo, N° 20 (LC/L.830), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Paredes, R. (1994), "Capacitación y productividad", Comentarios sobre la situación económica 1994. Taller de coyuntura, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Pindyck, R. (1993), "A note on competitive investment under uncertainty", *American Economic Review*, vol. 83.
- (1991), "Irreversibility, uncertainty, and investment", *Journal of Economic Literature*, vol. 29.
- (1988), "Irreversible investment, capacity choice, and the value of the firm", *American Economic Review*, vol. 5, N° 79.
- Pindyck, R. y A. Solimano (1993), "Economic instability and aggregate investment", Policy Research Working Papers, N° 1148, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pollack, M. (1993), "Recuperación económica y empleo", *Deuda social: desafío de la equidad*, Ricardo Infante (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Rama, M. (1993), "Empirical investment equations for developing countries", *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, L. Servén y A. Solimano (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rosales, O. (1995a), "Desafíos internos de la inserción internacional", *Visión de Chile y estrategias de desarrollo: elementos para un debate*, Segundo Foro de Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, octubre.
- (1995b), "From export to equity: the future of Chilean economy", *SAIS Review*, vol. 15, N° 1, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.
- (1994), "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, agosto.
- (1993), "La segunda fase exportadora en Chile", *Comercio exterior*, vol. 43, N° 9, México, D.F., septiembre.
- Schmalensee, R. (1994), "What have we learned about privatization and regulatory reform", documento presentado en el decimotercer Encuentro Latinoamericano de la Sociedad Econométrica, Caracas, agosto.

- Schmidt-Hebbel, K., L. Servén y A. Solimano (1994), "Saving, investment and growth in developing countries: An overview", Policy Research Working Papers, N° 1382, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- Schmidt-Hebbel, K., S. Webb y G. Corsetti (1992), "Household saving in developing countries: First cross-country evidence", *The World Bank Economic Review*, vol. 6, N° 3, Washington, D.C.
- Servén L. y A. Solimano (comps.) (1993a), *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1993b), "Economic adjustment and investment performance in developing countries: The experience of the 1980s", *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1992), "Private investment and macroeconomic adjustment: A survey", *The World Bank Research Observer*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1973-1974), *El desarrollo integrado de Centroamérica a la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano*, 13 vols., Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina/Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL/BID).
- Solimano, A. (1989), "How private investment reacts to changing macroeconomic conditions: The case of Chile in the 1980s", Policy, Planning and Research Working Papers Series, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Tohá, J. (1995), Estudio sobre la reforma del sector energético en Chile (LC/R.1493), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tokman, V. (1991), "Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano", *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Valdés, S. (1994), "Distributive concerns when substituting a pay-as-you-go by a fully funded pension system", *Revista de análisis económico*, número especial, vol. 9, N° 1, Santiago de Chile, junio.
- Zahler, R. (1995), Discurso preparado con ocasión del 70° Aniversario del Banco Central de Chile, Santiago de Chile.

— (1992), "Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales", *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago de Chile, diciembre.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
I. ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO .....	9
A. Nivel de actividad y aprovechamiento de la capacidad productiva .....	10
B. Inflación y políticas de estabilización .....	19
C. Brecha externa y flujo de capitales .....	28
D. Evolución de la situación fiscal .....	35
1. La crisis fiscal de los años ochenta .....	35
2. La situación fiscal en los años noventa .....	44
E. El desempeño económico en términos de empleo y equidad .....	47
1. Costo distributivo de la crisis y los ajustes .....	48
2. La generación de empleo y la equidad en la nueva etapa de crecimiento .....	51
F. Experiencia adquirida .....	60
1. Características y secuencia de la apertura financiera .....	60
2. Gestión fiscal .....	64
3. Dos eslabones débiles de la transformación: empleo y equidad .....	66
II. EVOLUCIÓN DEL AHORRO Y LA INVERSIÓN .....	69
A. Panorama general .....	69
B. Ahorro .....	70
1. Determinantes macroeconómicos del ahorro nacional .....	75
2. Ahorro externo y ahorro nacional .....	76
3. Ahorro público y ahorro privado .....	77
C. Inversión .....	81
1. Los determinantes de la inversión .....	82
2. Impacto de factores macroeconómicos sobre la inversión productiva .....	89
3. La inversión pública .....	92
4. Reactivación de la inversión extranjera directa .....	97

III. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y PROGRESO TÉCNICO . . . . .	99
A. Evolución de la transformación productiva en América Latina y el Caribe . . . . .	99
B. Comportamientos microeconómicos en distintos marcos macro-económicos y regulatorios . . . . .	104
C. Rasgos principales de la reestructuración productiva . . . . .	109
1. Interacciones productivas entre bienes y servicios . . . . .	109
2. Cambios en la estructura sectorial . . . . .	111
3. El nuevo papel de los recursos naturales . . . . .	115
4. Reestructuración e integración internacional de la industria . . . . .	118
D. Reestructuración productiva y cambios institucionales . . . . .	122
1. Los procesos de privatización . . . . .	126
2. La inversión extranjera directa (IED) . . . . .	130
3. Reestructuración institucional y normativa del sector energético . . . . .	135
E. Evolución de la productividad . . . . .	141
1. La productividad total de los factores (PTF) . . . . .	141
2. Evolución de la productividad del trabajo . . . . .	142
3. Modernización agrícola . . . . .	147
4. Inversiones y productividad en el sector de la minería . . . . .	153
5. Reestructuración industrial y productividad . . . . .	158
6. Ineficiencia en la transformación y uso de la energía . . . . .	160
F. Concentración económica y heterogeneidad estructural . . . . .	164
G. Evolución de la competitividad internacional . . . . .	171
1. Diversificación y dinamismo de las exportaciones . . . . .	171
2. Evolución de la competitividad internacional de la región . . . . .	181
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	189
RECUADROS, CUADROS Y GRÁFICOS	
Recuadro I.1    Centroamérica: consolidando la estabilización . . . . .	27
Recuadro I.2    Ajustes fiscales "transitorios" y "permanentes" . . . . .	41
Recuadro III.1  La reforma en el sector eléctrico . . . . .	137
Recuadro III.2  Productividad total de los factores en América Latina . . . . .	143

Recuadro III.3	El Salvador: articulación productiva entre pequeños productores agrícolas y una empresa transnacional . . . . .	167
Recuadro III.4	Reformas económicas y reestructuración empresarial . . . . .	169
Recuadro III.5	Diversificación y dinamismo exportador en Centroamérica . . . . .	177
Cuadro I.1	América Latina y el Caribe (19 países): producto interno bruto total . . . . .	11
Cuadro I.2	América Latina y el Caribe: relación entre el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos y el producto interno bruto . . . . .	12
Cuadro I.3	América Latina y el Caribe: demanda agregada y nivel de actividad, 1981-1994 . . . . .	13
Cuadro I.4	América Latina y el Caribe (32 países): ritmo de crecimiento económico en los años noventa . .	18
Cuadro I.5	América Latina y el Caribe: tendencias de algunas variables macroeconómicas en 1990 y 1994 . . . . .	20
Cuadro I.6	América Latina y el Caribe (14 países): indicadores de estabilidad macroeconómica . . . .	24
Cuadro I.7	América Latina y el Caribe (19 países): tasa de inflación anual . . . . .	25
Cuadro I.8	América Latina y el Caribe: evolución del sector externo, 1978-1995 . . . . .	31
Cuadro I.9	América Latina y el Caribe: composición de los ingresos netos de capital . . . . .	33
Cuadro I.10	América Latina y el Caribe (6 países): afluencia neta de capital . . . . .	34
Cuadro I.11	América Latina y el Caribe: saldos del balance de pagos comercial, en cuenta corriente y de la cuenta de capitales . . . . .	36
Cuadro I.12	América Latina y el Caribe (14 países): tasas pasivas equivalentes en dólares en mercados nacionales de capital . . . . .	37
Cuadro I.13	América Latina y el Caribe: crisis fiscal y ajuste . .	39
Cuadro I.14	América Latina y el Caribe: balance del sector público a precios corrientes . . . . .	49
Cuadro I.15	América Latina y el Caribe: indicadores de bienestar en la década de 1980 y a comienzos de los años noventa . . . . .	52

Cuadro I.16	América Latina y el Caribe: comparación de los salarios medios reales y del desempleo urbano abierto, 1980-1994 . . . . .	56
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe: indicadores de ahorro y formación de capital . . . . .	73
Cuadro II.2	Determinantes del ahorro nacional bruto: efectos del ciclo y la tendencia del ingreso y del ahorro externo . . . . .	74
Cuadro II.3	América Latina y el Caribe (12 países): ahorro nacional y ahorro externo en diferentes fases macroeconómicas . . . . .	79
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe (17 países): evolución de la formación bruta de capital fijo y del PIB, 1978-1994 . . . . .	83
Cuadro II.5	Indicadores de inestabilidad . . . . .	85
Cuadro II.6	Indicadores de precios relativos . . . . .	88
Cuadro II.7	Resultados de la estimación del impacto del contexto macroeconómico sobre la inversión productiva . . . . .	90
Cuadro II.8	América Latina y el Caribe (13 países): evolución de los componentes de la inversión . . . . .	93
Cuadro II.9	América Latina y el Caribe (10 países): inversión extranjera directa . . . . .	96
Cuadro III.1	América Latina (6 países): comparación internacional del crecimiento y la productividad total de los factores, 1950-1994 . . . . .	106
Cuadro III.2a	América Latina y el Caribe: evolución sectorial del PIB . . . . .	112
Cuadro III.2b	América Latina y el Caribe: composición sectorial del PIB . . . . .	113
Cuadro III.3	América Latina y el Caribe: composición del producto interno bruto según actividades productivas de bienes transables y no transables . . . . .	115
Cuadro III.4	Composición del valor agregado en la industria manufacturera . . . . .	123
Cuadro III.5	Coeficientes de exportación . . . . .	124
Cuadro III.6	Coeficientes de importación . . . . .	125
Cuadro III.7	América Latina y el Caribe (17 países): distribución sectorial de las privatizaciones y concesiones . . . . .	127
Cuadro III.8	América Latina y el Caribe (5 países): características de los procesos de privatización . . . . .	128

Cuadro III.9	América Latina y el Caribe (7 países): flujos de inversión extranjera directa (IED), por instrumentos, 1988-1993 .....	133
Cuadro III.10	América Latina y el Caribe: productividad del trabajo, 1970-1993 .....	145
Cuadro III.11	América Latina y el Caribe: indicadores del desempeño de la agricultura en comparación con el resto de la economía, 1950-1994 .....	148
Cuadro III.12	América Latina y el Caribe: productividad en la agricultura .....	149
Cuadro III.13	América Latina y el Caribe: participación en los mercados internacionales de productos agropecuarios .....	152
Cuadro III.14	América Latina y el Caribe: participación en la producción mundial de los principales productos mineros .....	155
Cuadro III.15	Minería mundial: proyectos de inversión, 1995-2000 .....	157
Cuadro III.16	América Latina y el Caribe (12 países): valor agregado por trabajador en la industria manufacturera .....	159
Cuadro III.17	América Latina y el Caribe: exportaciones e importaciones industriales .....	160
Cuadro III.18	América Latina (19 países): crecimiento de las exportaciones de bienes y del producto interno bruto, 1970-1995 .....	174
Cuadro III.19	América Latina y el Caribe: tendencia y variación del índice de precios relativos de los principales productos de exportación .....	175
Cuadro III.20	América Latina (19 países): coeficientes de variación de los precios del comercio exterior ...	176
Cuadro III.21	América Latina (16 países): composición de las exportaciones de bienes .....	179
Cuadro III.22	Centroamérica: indicadores de diversificación y dinamismo exportador en el comercio con los Estados Unidos .....	182
Cuadro III.23	Competitividad internacional de América Latina y el Caribe, 1980 y 1993 .....	185
Gráfico I.1	América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante .....	17

Gráfico I.2	América Latina y el Caribe: utilización de la fuerza de trabajo . . . . .	50
Gráfico I.3	América Latina: pobreza urbana . . . . .	59
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: evolución del ahorro . . . . .	71
Gráfico III.1	Crecimiento económico y acumulación de factores de la producción, 1950-1980 . . . . .	100
Gráfico III.2	Comparación internacional: productividad total de los factores . . . . .	102
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (5 países): estructura de la industria manufacturera . . . . .	120
Gráfico III.4	Flujos de IED hacia los países en desarrollo . . . . .	132
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (6 países): productividad total de los factores . . . . .	146
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (25 países): evolución anual de la intensidad energética . . . . .	163
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (6 países): productividad sectorial del factor trabajo . . . . .	166

Este libro se terminó de imprimir y  
encuadernar en el mes de diciembre  
de 1996, en los talleres de Impresos  
Universitaria, San Francisco 454,  
Santiago de Chile

Se tiraron 2.000 ejemplares

