



**ESTILOS DE DESARROLLO Y MUTACIONES DEL SECTOR LABORAL  
EN LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA**

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
I. ACERCA DEL DESARROLLO ECONÓMICO RECIENTE DE LOS PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA.....	5
1. Jerarquías, diferencias y similitudes: algunas características generales de la región .....	5
2. Una difícil salida de la crisis .....	10
3. Estabilización y desarrollo .....	13
II. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA.....	23
1. Tendencias generales.....	23
2. Capacidad productiva y capacidad de generación de nuevos empleos .....	30
3. Producto y empleo: ¿hay un patrón de convergencia regional? .....	35
4. El sector externo y el empleo.....	46
III. DE LA DEMANDA AL AUTOEMPLEO Y LA INTERNACIONALIZA- CIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO .....	58
1. Algunos rasgos de la integración socioeconómica de la fuerza laboral.....	58
2. Entre el estancamiento y el retroceso de actividades tradicionales y el dinamismo relativo y localizado de las industrias volcadas al mercado internacional.....	60
3. Exclusión laboral y autoempleo.....	74
4. Excluidos y emigrantes: la exportación de fuerza de trabajo .....	78
IV. CAMBIO ESTRUCTURAL Y ESTILO DE DESARROLLO: UNA APRECIACIÓN DESDE EL MERCADO DE TRABAJO. A MANERA DE CONCLUSIÓN.....	90
<u>Anexo estadístico</u> .....	95

## RESUMEN

Este trabajo analiza diversos aspectos relacionados con las transformaciones del sector laboral que ocurrieron en el marco del llamado proceso de globalización de los países de la Región Norte de América Latina. El régimen de política económica que en éstos se instauró progresivamente a raíz de las reformas estructurales iniciadas en los años ochenta supuso fuertes cambios en las condiciones de operación de los mercados.

Uno de los objetivos de la reforma fue inducir un estilo de desarrollo abierto a y dinamizado por los flujos comerciales y financieros internacionales. Ya fuera de manera explícita o implícita, se esperaba que el nuevo estilo de desarrollo propiciara una absorción gradualmente más acelerada del factor con que las economías de la región cuentan en mayor abundancia, es decir, el trabajo no calificado. De acuerdo con la teoría subyacente en el régimen de política económica con que se administró la globalización, las reformas estructurales —y en primer lugar, la apertura de la cuenta comercial y la de capital de la balanza de pagos— también inducirían tarde o temprano una mejoría generalizada del ingreso medio real de la población al impulsar un incremento mayor de las remuneraciones de este segmento de la mano de obra en relación con los factores menos abundantes: el trabajo especializado y el capital. En las diversas secciones del presente estudio se examina un conjunto amplio de indicadores laborales y productivos con objeto de cotejar analíticamente la manera en que las tendencias dominantes en las últimas dos décadas en los mercados de trabajo de la región se acercan a estos resultados generales.

Las conclusiones que se desprenden del estudio sugieren que el nuevo régimen de política económica perfiló un estilo de desarrollo cuyo dinamismo tiende a aglutinarse en toda la región en torno a las plantas maquiladoras de exportación, las actividades de atención al turismo internacional y algunos servicios. Diversas razones de orden estructural e institucional debilitaron en la práctica las acciones de fomento del Estado, lo que condujo a una marcada disminución de las políticas sectoriales y de desarrollo productivo. De esta manera, una serie de problemas heredados del régimen de crecimiento anterior, lejos de disminuir se agudizaron en el transcurso de los últimos tres o cuatro lustros. Luego, tendió a acrecentarse la heterogeneidad estructural del sistema productivo y del mercado de trabajo, que ya era grande en todos los países al entrar en crisis el modelo de sustitución de importaciones.

En cuanto a la perspectiva laboral, el estilo de desarrollo vigente se traduce en una débil capacidad de absorción de mano de obra en el mercado formal urbano y determina incrementos sustanciales de la ocupación en actividades de supervivencia, de muy baja productividad y por consiguiente escasamente remunerativas. Lejos de las expectativas de un uso eficiente de los recursos económicos, y muy particularmente de los laborales, la evolución económica regional de las últimas dos décadas revela la profundización de diversas dinámicas de exclusión social cuyo producto final son fenómenos preocupantes —que en estos años adquirieron un estatuto casi “sistémico”— como la emigración de contingentes cuantitativa y cualitativamente importantes de fuerza de trabajo de la región hacia los Estados Unidos, el empobrecimiento de amplias capas de población y la desigualdad del ingreso y la riqueza.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo trata sobre las consecuencias laborales del estilo de desarrollo vigente en los países de la Región Norte de América Latina. En el primer capítulo se examinan, desde la perspectiva del desarrollo productivo con equidad, algunas de las principales características operativas del sistema económico de la subregión. Ahí se discute la lógica de desempeño económico y las principales dificultades intrínsecas de un modelo en el que la producción y las inversiones se orientan fundamentalmente hacia la exportación y el mercado mundial. Se pone especial atención a los alcances de la política económica y sus principales resultados en materia de estabilización. En este sentido, se estudia el nexo operativo entre las políticas de estabilización macroeconómica y las políticas de estabilización del producto y del empleo, que constituyen el telón de fondo del escenario en el que se ejecutaron las reformas estructurales adoptadas por todos los países en los años recientes.

En el segundo capítulo se examinan las formas de articulación del trabajo en el estilo de desarrollo que se fue perfilando en la región en los últimos tres o cuatro lustros. En esta perspectiva, se revisan desde el punto de vista empírico algunas de las tendencias del mercado laboral, basándose en un análisis comparativo de los diversos casos nacionales. Con esta sección se pretende ilustrar la manera en que el trabajo se inserta en las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, y se plantean diversas relaciones entre la dinámica de la ocupación y las del crecimiento del producto, la población, las inversiones y el ciclo económico internacional. También se contemplan sus relaciones con los salarios, la productividad aparente de la economía y el comercio internacional. Los resultados de las diversas exploraciones que se presentan permiten mostrar empíricamente la lógica laboral implícita en el actual estilo de desarrollo de la región, una lógica que entraña una serie de consecuencias cualitativas en materia de crecimiento, cuyo análisis permite identificar importantes déficit de la política pública.

En la tercera parte del estudio se apunta a introducir en la discusión las implicaciones que derivan, en términos de desarrollo y de políticas públicas, de las modalidades de incorporación y exclusión social y productiva de la fuerza de trabajo propias del actual estilo de crecimiento económico. Se identifican las tendencias dominantes al respecto y posteriormente se pasa revista a los principales cambios de la estructura sectorial del empleo, en un afán por identificar los ejes dinámicos de generación del empleo durante estos años. Así, el análisis se centra en la expansión del empleo generado dentro del sector industrial por las plantas maquiladoras, y dentro del sector de servicios, por las actividades que atienden al turismo. Prácticamente en todos los países, maquiladoras y turismo constituyen los núcleos de crecimiento del empleo del llamado sector formal de la economía. En virtud del bajo o nulo crecimiento del empleo en las otras actividades formales, la población que no es absorbida productivamente se ve obligada a desplegar una serie de estrategias de supervivencia que se concretan un fenómeno de “autoempleo de masas”, y otro de emigración internacional de una porción de la fuerza de trabajo. Estos dos fenómenos se abordan al final de la tercera parte del documento.



La cuarta y última parte del trabajo contiene, a manera de conclusión general, algunas reflexiones sobre la relación entre las reformas estructurales y el estilo actual de desarrollo en la región a la luz de las principales consecuencias laborales de este último.

## **I. ACERCA DEL DESARROLLO ECONÓMICO RECIENTE DE LOS PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA**

### **1. Jerarquías, diferencias y similitudes: algunas características generales de la región**

Los países del norte de América Latina <sup>1</sup> conforman una región natural desde el punto de vista de la geografía física y política. Todos son ribereños del mar Caribe, con la sola excepción de El Salvador (enclavado en la costa noroccidental del Istmo Centroamericano). En su extremo este, el conjunto insular compuesto por Cuba, Haití y la República Dominicana constituye una puerta histórica hacia y desde el Océano Atlántico. En la parte sur de la región, el Canal de Panamá representa una vía de conexión interoceánica e intercontinental de conocido valor estratégico y económico. Por el occidente, los países del Istmo Centroamericano y México se abren hacia el Océano Pacífico. Además de ser un puente entre océanos y continentes, la región también es un punto de encuentro de las partes norte y sur del hemisferio americano. Por su posición y configuración geográficas, los países que la integran comparten características de orden geológico y climático. Su convergencia territorial y marítima también determina que tengan en común una amplia gama de recursos naturales, además de una notable biodiversidad, acaso matizada sólo por las regiones áridas de México. Estas continuidades geográficas y naturales son selladas socialmente por la porosidad y el dinamismo de las zonas fronterizas entre estados. En su plataforma continental, la región cuenta con siete fronteras políticas binacionales que se caracterizan por un fuerte flujo cotidiano de personas, transportes y transacciones comerciales, así como por complejas y multidimensionales relaciones entre las comunidades y poblaciones asentadas en esas zonas, cuyo dinamismo tiende a extender los vínculos entre países más allá de los tratos meramente intergubernamentales. Una situación similar existe en la frontera que comparten Haití y la República Dominicana.

Si bien los lazos históricos y culturales comunes son muy fuertes —y esto constituye otra dimensión de la regionalidad—, desde el punto de vista del desarrollo económico la región presenta una gran heterogeneidad y marcadas disparidades estructurales. Para los propósitos del presente estudio, éstas pueden expresarse de manera sumaria en las enormes diferencias de tamaño que existen, en primer lugar, entre la economía de México y la del resto de los países (véase el cuadro 1). En los últimos 20 años, un poco más de ocho de cada 10 unidades del producto interno bruto (PIB) agregado de la región fue generado por este país, que además posee la estructura económica más diversificada y la mayor y más compleja base industrial y tecnológica de toda la región. Esta gran diferencia de tamaño económico está dada en una medida importante, pero no única, por las mayores escalas de territorio y población de México.

En segundo lugar, por lo que se refiere al valor conjunto del PIB del resto de los países de la región, también hay una jerarquía de tamaños relativos constituida en torno a Guatemala, la República Dominicana y Costa Rica, que generan, en proporciones hasta cierto punto equivalentes, tres quintas partes del valor del PIB total del subgrupo. Estos tres países son

---

<sup>1</sup> En el presente texto la expresión “países del norte de América Latina” comprende a las naciones del Istmo Centroamericano (sin Belice), Cuba, Haití, la República Dominicana y México.

seguidos por El Salvador y Panamá, que ocupan un lugar intermedio (aportando entre ambos una quinta parte de aquel valor), y Honduras, Haití y Nicaragua que, en ese orden, son las economías más pequeñas.

Cuadro 1

## REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL PIB

	1980-1990	1990-2000	2000
Región Norte de América Latina	100.0	100.0	100.0
Costa Rica	2.1	2.5	2.6
El Salvador	1.9	2.0	2.0
Guatemala	3.0	3.2	3.2
Haití	0.9	0.6	0.5
Honduras	0.8	0.9	0.8
México	86.5	85.8	85.7
Nicaragua	0.6	0.4	0.4
Panamá	1.7	1.7	1.7
República Dominicana	2.6	2.8	3.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Otra forma de apreciar las diferencias económicas intrarregionales es comparando los niveles del ingreso real por habitante en dólares internacionales.<sup>2</sup> El precedente ordenamiento jerárquico de las economías —establecido en función de magnitudes absolutas— sufre algunas modificaciones cuando el valor del producto es corregido por el factor demográfico y el poder adquisitivo del ingreso (véase el cuadro 2). La observación de su trayectoria en el tiempo revela además algunas permutas de posición ocurridas en los últimos 20 años. Tomando como base de la comparación el nivel del ingreso real por habitante de México, que es el mayor de la región, el tamaño económico relativo de este país se acorta considerablemente con respecto a Panamá y Costa Rica, aunque sigue siendo importante (20% superior). Es interesante hacer notar que, a pesar de la gran volatilidad económica y financiera de las últimas dos décadas, el valor de esta relación permaneció estable entre estos tres países.

A continuación siguen, en un rango de ingreso inferior, la República Dominicana y Guatemala y, más lejos, El Salvador y Cuba. El actual ingreso por habitante de México duplica al de los dos primeros países, cuyas trayectorias en este rubro son por cierto completamente opuestas desde 1980: de deterioro en Guatemala, de mejoría en la República Dominicana. Los valores de El Salvador y Cuba alcanzaron en 2000 alrededor de un tercio del mexicano como

<sup>2</sup> Los “dólares internacionales” permiten comparar en una unidad monetaria común —y con mayor precisión— la evolución real del PIB y el PIB por habitante de los países. Se estiman con base en los conceptos de paridad del poder adquisitivo de las monedas y de precios promedio internacionales de mercancías. A diferencia del método convencional, basado en la simple conversión de los tipos de cambio promedio, se considera que este método reduce al mínimo posible la subestimación del poder de compra originada en la oferta interna de bienes y servicios no comerciables internacionalmente, así como la volatilidad de las monedas nacionales frente al movimiento de los flujos internacionales de capital.

producto de una evolución igualmente diferenciada: de recuperación de los niveles perdidos en los años ochenta en el primer caso, de pérdida de los niveles alcanzados en el segundo. Por lo demás, el nivel del ingreso por habitante de El Salvador y Cuba es 60% inferior al de Panamá y Costa Rica.

Cuadro 2

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: DIFERENCIAS DEL PIB  
REAL POR HABITANTE a/

(PIBH de México = 100)

	1980	1990	2000 b/
Panamá	81	73	82
Costa Rica	78	78	78
República Dominicana	38	41	49
Guatemala	59	45	48
El Salvador	38	35	38
Cuba	44	48	34
Honduras	31	31	28
Nicaragua	35	24	21
Haití	21	17	11

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de A. Maddison (2001), *The World Economy. A millennial Perspective*, OCDE, París, 2001.

a/ Calculados en dólares internacionales de 1990.

b/ Cifras estimadas.

Honduras, Nicaragua y Haití son los países más pobres de la región. Sus respectivos ingresos por habitante apenas representan en la actualidad 28%, 21% y 11% del de México. Como puede observarse, esta brecha se amplió en el transcurso de los últimos 20 años, sobre todo en Nicaragua y Haití.

Es evidente que tras estas diferencias tan marcadas existen razones de orden estructural que provienen de la conformación histórica y de las inercias del desempeño a largo plazo de cada una de las economías nacionales. Ahora bien, en el periodo reciente esas diferencias tienden a reconfigurarse en razón de los profundos cambios económicos verificados desde los años ochenta en los ámbitos internos de cada nación y en la escala regional y global. Tales cambios se traducen en el despliegue de un régimen de crecimiento en el que, de acuerdo con las condiciones propias de cada país, la búsqueda de un nuevo tipo de inserción internacional aparece como un compromiso jerárquicamente superior en la articulación funcional de las variables económicas y financieras clave y, a partir de ello, en la definición de un estilo particular de desarrollo. Algunas consecuencias de este hecho sobre la dinámica de crecimiento se discuten con mayor detalle en la siguiente sección de este apartado.

El tránsito de un estilo de desarrollo sustentado de manera predominante en la expansión de los mercados internos y el activismo gubernamental, hacia otro liberalizado y abierto a las corrientes internacionales de capital y comercio, indujo en el transcurso de los últimos tres o

cuatro lustros nuevos perfiles de especialización. En los países del norte de América Latina, esta evolución supuso la conformación de un sistema productivo cuyos segmentos más dinámicos responden crecientemente al **modelo maquilador**, es decir, a una forma particular de industrialización basada en unidades productivas que realizan procesos locales de ensamblaje y de manufactura al amparo de regímenes de preferencia fiscal y que envían los productos acabados —generalmente bajo la figura de reexportación libre de impuestos— al mercado de los Estados Unidos. Desde su aparición en el norte de México en la década de los años sesenta, la configuración típica de las plantas maquiladoras sufrió varias mutaciones (véase el recuadro 1). Pero la incorporación de procesos tecnológicos más complejos, de innovaciones en los procesos de producción y de nuevas formas de organización del trabajo —sobre todo en las plantas maquiladoras de la “última generación”—, no modifica el tipo de condiciones necesarias para su implantación ni las características esenciales de su despliegue y desarrollo: concesiones fiscales, reducidos costos salariales, escasa integración con proveedores nacionales y bajos estándares comparativos en materia ambiental y laboral.

Ahora bien, contemplada en la perspectiva de la división internacional del trabajo, la especialización productiva que se ha ido perfilando en la región incluye, por su naturaleza, una integración más estrecha de las economías nacionales con el mercado de los Estados Unidos. En el terreno de los intercambios comerciales, que constituye el rubro de mayor peso en la cuenta corriente de la balanza de pagos de la mayoría de los países, la gran importancia relativa de ese mercado se confirmó en el decurso de los últimos 10 a 15 años. El mercado estadounidense concentró históricamente un alto porcentaje de las exportaciones regionales, pero en el período reciente este proceso se profundizó casi en todos los casos (véase el cuadro 3). Lo anterior significa que la demanda de los Estados Unidos capturó una porción muy significativa del crecimiento efectivo de las exportaciones de la región, y apenas cabe señalar que esto ocurrió en un época de fuerte expansión de las ventas externas en todos los países de la región.<sup>3</sup> El carácter estratégico del mercado de los Estados Unidos para el desempeño exportador de la región es evidente. Si a esto se añaden las porciones de mercado que significan para cada uno de los países las exportaciones hacia sus vecinos del norte de América Latina, se observa un panorama acaso más completo del arraigo regional de todos ellos. Esto es en especial cierto para los países centroamericanos, que en virtud de su proceso de integración mantienen un alto grado de intercambios comerciales mutuos.

---

<sup>3</sup> Aunque también es muy importante observar que, por el lado del mercado de los Estados Unidos, la demanda de importación fue particularmente dinámica al estar asociada a un ciclo económico excepcional, como lo fue el de la década de los años noventa.

### Recuadro 1

#### TRES GENERACIONES DE PLANTAS MAQUILADORAS

Los juicios —positivos o negativos— que suelen formularse acerca de las maquiladoras parten casi siempre del supuesto de que estas plantas tienen características productivas y tecnológicas similares, como si constituyeran una verdadera industria. En realidad, las maquiladoras son establecimientos productivos que se acogen a regímenes reguladores y fiscales de excepción que facilitan la importación de partes, componentes y materiales que, una vez transformados o ensamblados, se reexportan a los Estados Unidos libres de gravámenes.

En la discusión sobre las maquiladoras existe cierta ambivalencia analítica y metodológica. En los estudios que se centran en las condiciones laborales tiende a predominar el paradigma de una industria atrasada en la que las condiciones de trabajo resultan para sus críticos un justificado motivo de rechazo. Los documentos que se abocan a tratar los aspectos tecnológicos y de organización del proceso productivo y empresarial resaltan, en cambio, los aspectos supuestamente “modernizadores” de la maquila.

Ciertamente, el sistema de maquiladoras incluye la coexistencia de diferentes tipos de planta, procesos productivos, complejidades tecnológicas y prácticas de gestión de la fuerza de trabajo. En términos generales, estos tipos podrían agruparse en tres grandes clases de planta, que a su vez corresponden a otras tantas “olas generacionales”:

*Maquiladoras que se basan en la intensificación del trabajo manual.* Corresponden a la primera generación y se establecen en el norte de México, todavía de manera muy localizada, durante los años setenta y principios de los años ochenta. Su tecnología es rudimentaria y su organización elemental. Los procesos de ensamblaje intensivos en mano de obra constituyen su rasgo más característico. Posteriormente, este tipo de planta (y en menor medida la de la clase siguiente) iniciará una extendida “marcha hacia el sur”, es decir, hacia las zonas centro y septentrionales de México, al Caribe y al Istmo Centroamericano. Este desplazamiento de la localización se concentrará mucho en ciertas líneas de productos (en especial, el ramo de prendas de vestir).

*Maquiladoras que se basan en la racionalización del trabajo.* Aparecen a mediados de los años ochenta. Se distinguen porque en ellas la organización de la producción y del trabajo incluye la introducción de tecnologías automatizadas. Aunque las plantas siguen siendo intensivas en mano de obra, esta innovación induce nuevas formas de gestión y racionalización del trabajo.

*Maquiladoras que se basan en competencias intensivas de conocimiento.* De aparición más reciente, su localización espacial está muy concentrada en México y, en menor medida, en Costa Rica. Un ejemplo es la planta de la compañía General Motors en Ciudad Juárez, en la frontera de México con los Estados Unidos, que ocupa ingenieros especializados en diseño industrial y está dotada de equipamientos de alta tecnología. Se considera que la contigüidad territorial con los Estados Unidos es una ventaja para la implantación de este tipo de maquiladoras. Nada indica por ahora que puedan propagarse fácilmente al resto de la región, como ocurre con las plantas de la primera (y en menor grado) de la segunda generación.

Fuente: Adaptado de A. Hualde (2000), “Las maquiladoras en México a fin de siglo”, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, mimeo.

De esta forma, porciones que fluctúan entre dos terceras partes y nueve décimas partes del comercio exterior de mercancías de los países del norte de América Latina se realizan en los Estados Unidos y en el propio ámbito regional, si bien el mercado de aquel país es el destino fundamental. Es éste otro rasgo característico y acaso exclusivo de la región. Un rasgo, por cierto,

que cuenta con varias expresiones institucionales, como lo son el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y los tratados bilaterales entre México y cada uno de los países del Istmo Centroamericano.

Cuadro 3

PAÍSES DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: DESTINO DE LA EXPORTACIÓN  
DE MERCANCÍAS

(Porcentajes)

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Haití		Honduras		México		Nicaragua		República Dominicana	
	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR	EU	TR
1978-1980	35	62	31	57	29	57	51	61	56	67	68	70	33	52	57	58
1981	32	63	17	44	18	59	79	80	55	65	55	59	28	43	67	68
1982	34	59	35	56	27	63	79	79	53	62	52	55	34	59	54	55
1983	32	60	39	64	35	66	74	81	55	65	58	61	22	33	67	59
1984	38	63	38	60	38	67	73	80	54	61	58	61	22	33	77	78
1985	39	61	48	65	36	60	74	77	55	60	60	63	16	23	75	76
1986	43	57	49	63	46	66	74	75	51	54	65	67	-o-	09	77	78
1987	45	60	45	65	46	63	73	75	51	57	60	63	21	33	77	78
1988	44	59	40	60	46	34	73	75	51	56	60	62	-o-	13	77	78
1989	45	60	36	71	35	64	74	74	49	53	70	73	-o-	22	58	59
1990	46	60	34	67	39	69	80	81	52	53	69	72	7	28	67	68
1991	47	63	34	71	37	73	85	86	52	57	70	72	20	46	64	66
1992	48	67	34	82	34	72	75	76	53	59	81	82	26	51	61	63
1993	55	68	30	77	38	75	83	83	50	63	83	85	45	67	51	53
1994	43	61	49	79	32	71	71	71	47	61	85	87	43	72	52	55
1995	40	57	18	63	31	65	61	61	48	63	84	85	42	61	42	45
1996	37	57	18	68	37	72	77	77	45	61	84	85	45	64	44	48
1997	48	61	19	66	46	72	87	87	42	58	86	87	46	67	47	51
1998 a/	48	62	21	75	52	71	87	87	39	54	88	90	38	53	60	67
1999 a/	52	64	60	89	56	75	90	90	68	75	88	90	58	70	66	74

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras del FMI; *Direction of Trade Statistics Yearbook*, varios números

-o- no significativo.

a/ Datos consolidados obtenidos exclusivamente de registros de países con los que se comercia, excepto para México.

EU = Estados Unidos.

TR = Toda la región más los Estados Unidos.

## 2. Una difícil salida de la crisis

El final del modelo de sustitución de importaciones fue precipitado al inicio de los años ochenta por la crisis de la deuda externa. Es de sobra conocido que este episodio también marcó el arranque de un período económico que, por sus características, se conoce como “la edad de plomo” del desarrollo latinoamericano o, más simplemente, “la década perdida”. Prácticamente en toda América Latina y el Caribe ese proceso produjo una marcada retracción del ingreso por habitante, y los países de la región norte del subcontinente están lejos de haber sido una excepción. Si bien la dimensión, intensidad y duración de este fenómeno difieren de una economía a otra, su simultaneidad en un lapso tan prolongado no tiene precedente en la historia económica de la región en los últimos 60 años.

Cuadro 4

ÍNDICE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE EN DÓLARES  
INTERNACIONALES DE 1990

(Año en el que se alcanzó el nivel máximo después de 1950 = 100)

Año	Cuba	Nicaragua	El Salvador	Costa Rica	Honduras	Guatemala	Haití	México	Panamá	República Dominicana
1973	100.00									
1974	87.22									
1975	82.43									
1976	82.31									
1977	82.37	100.00								
1978	82.62	90.33	100.00							
1979	82.03	64.39	95.98	100.00	100.00					
1980	82.65	64.54	86.73	98.96	97.62	100.00	100.00			
1981	85.33	65.78	80.53	94.31	96.97	97.20	95.55	100.00		
1982	88.91	63.53	76.83	82.57	92.83	91.06	92.18	97.01	100.00	
1983	92.90	65.04	76.58	85.13	89.85	86.61	91.18	90.96	98.67	100.00
1984	98.85	62.25	77.16	89.62	91.01	84.68	89.57	92.32	92.27	98.20
1985	101.91	58.34	77.71	87.88	95.58	81.83	87.88	92.95	98.77	93.72
1986	98.82	55.88	77.12	90.13	90.96	79.63	85.89	87.64	99.96	94.62
1987	93.24	54.19	77.74	91.83	93.89	80.09	83.51	87.66	100.40	99.75
1988	95.64	46.99	77.78	92.39	96.67	80.85	82.43	86.74	83.16	98.45
1989	94.75	45.12	77.27	95.16	97.46	81.69	81.17	88.58	81.18	108.86
1990	90.98	43.72	78.29	96.13	94.70	81.88	80.13	91.23	83.32	101.75
1991	79.69	42.21	79.21	95.87	94.50	82.62	79.14	93.22	89.09	100.73
1992	69.75	41.32	83.55	100.26	97.27	84.30	67.33	94.74	94.62	105.28
1993	60.18	39.93	87.39	103.68	101.21	85.28	64.87	94.73	97.33	105.65
1994	59.87	40.29	91.08	105.76	96.61	86.34	58.66	97.05	99.25	108.50
1995	60.64	40.82	95.14	105.78	97.62	88.18	60.73	89.37	99.49	111.55
1996	64.75	41.53	95.28	103.07	98.78	88.32	61.50	92.26	100.55	117.16
1997	66.08	42.51	97.73	104.52	101.21	89.65	61.57	96.72	103.72	123.43
1998	66.79	43.01	99.26	108.10	102.67	91.63	62.57	99.58	106.19	128.68
1999	71.04	44.94	100.54	114.47	98.48	92.45	63.03	101.87	107.89	136.65
*										
2000	74.84	45.80	100.10	113.79	100.55	92.83	62.55	107.67	109.29	144.99
*										

Fuente: Elaboración propia sobre la base de A. Maddison (2001), *op. cit.*

\* Dato estimado.

El cuadro 4 muestra la evolución del índice del PIB real por habitante (PIBH) en cada uno de los 10 países del norte de América Latina estudiados, tomando como base el año en que se alcanzó el nivel máximo de este indicador en el período posterior a 1950. Para hacer homogénea la comparación, los índices se construyeron sobre la base de dólares internacionales. Como se puede observar, en el quinquenio 1977-1983 se precipitó en toda la región, como en un efecto de cascada, el desplome de este indicador del desempeño económico y productivo.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> De acuerdo con los datos del cuadro 4, en Cuba el proceso inició tres años antes. Pero a diferencia de los otros países de la región, la trayectoria económica que culmina en 1973 no tuvo como resultado una expansión del PIBH. Si bien este último año registró el mayor nivel de dicho indicador desde 1950, tras de sí se registró un largo período de 23 años en el que el PIBH sólo observó un crecimiento real en tres ocasiones (1970, 1971 y 1973). Expresado en dólares internacionales de 1990, el producto por habitante de este país se ha mantenido por debajo del valor alcanzado en 1950.



Lo ocurrido en los años posteriores sumió a la región en una recesión económica frente a la cual las distintas economías nacionales mostraron una capacidad de recuperación que en general ha sido muy poco dinámica y, en algunos casos particulares, incluso sumamente precaria. La duración promedio de la fase descendente del ingreso real (número de años transcurridos entre las marcas máximas y mínimas del PIBH) fue de seis años y medio, fluctuando entre un mínimo de dos (República Dominicana) y un máximo de 16 años (Nicaragua). Durante esta fase se registró una declinación promedio del ingreso de 20%, con una caída mínima de 6% y una máxima de 60%, que se observaron en estos mismos países. A partir de este punto, y con la excepción de la República Dominicana, el restablecimiento de los niveles del ingreso previos a la crisis se reveló en toda la región como una tarea muy complicada y difícil de cumplir. De hecho, sólo tres países lo han logrado plenamente hasta ahora (República Dominicana, Costa Rica y Panamá). A este grupo se añadió un poco más tarde México. Por su parte, El Salvador y Honduras están cerca de recuperar el ingreso por habitante que tenían 20 años atrás, si bien la tendencia no logra aún consolidarse. En Guatemala, Haití, Cuba y Nicaragua, el PIBH de 2000 todavía fue 7%, 37%, 25% y 54% menor, respectivamente, en comparación con el que se alcanzó en cada uno de ellos antes de la crisis.

Por la magnitud de la caída promedio del ingreso, la recesión de los años ochenta en los países del norte de América Latina parecería ser relativamente menor a otros episodios críticos registrados por la economía internacional, como el observado en los Estados Unidos medio siglo antes. Sin embargo, tanto la mayor duración de su fase descendente como la lentitud con que se han ido restableciendo sus niveles de ingreso (y las dificultades que la mayoría de ellos todavía enfrentan para consolidar esta tendencia), sugieren lo contrario (véase el cuadro 5). La llamada década perdida significó para las economías de la región un período realmente depresivo cuya superación ha sido un proceso complejo en la mayoría de los países. Mucho más que a un examen sobre la naturaleza y las causas generales de esta crisis (aspectos en torno a los que hoy tiende a existir un amplio consenso), <sup>5</sup> la lentitud y la fragilidad de la recuperación remiten a una discusión, primero, sobre las modalidades económicas e institucionales de su gestión, y después, sobre las características y limitaciones del estilo de desarrollo vigente en los países de la región.

---

<sup>5</sup> Acumulación de altos déficit fiscales, hipertrofia e ineficacia del sector público, distorsiones comerciales y de precios, alta inflación, declinación de los coeficientes de ahorro e inversión, masivo endeudamiento externo, deterioro de los términos del intercambio.

Cuadro 5

ESTADOS UNIDOS (1929-1939) Y REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA (1973-2000):  
UNA COMPARACIÓN DEL CICLO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL  
POR HABITANTE

	Estados Unidos (1929-1939)	Región Norte de América Latina (1973-2000)		
		Promedio a/	Mínimo	Máximo
Duración de la fase descendente b/	4 años	7 años	2 años	16 años
Reducción del ingreso c/	-30%	-20%	-6%	-60%
Duración de la fase de recuperación d/	6 años	8 años	2 años	11 años

Fuente: Cuadro 2; y para los Estados Unidos, A. Maddison (1986), *Las fases del desarrollo capitalista. Una historia económica cuantitativa*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.

a/ Nueve países.

b/ Años transcurridos entre el inicio de la crisis del PIBH y su punto más bajo.

c/ Años transcurridos entre el punto más bajo del PIBH y el restablecimiento de su nivel previo a la crisis.

### 3. Estabilización y desarrollo

La respuesta a la crisis de los ochenta se tradujo en la instauración paulatina de un nuevo régimen de política económica en la región. El ajuste del gasto y las distintas reformas estructurales e institucionales que se fueron adoptando en el marco de esta estrategia produjeron una mejoría relativa en el plano de las variables macroeconómicas. Sobre todo en las primeras fases del proceso, esta mejoría marcó una diferencia sustancial con respecto a la situación prevaleciente en la década de los años ochenta. Sin embargo, sus resultados de más largo plazo en materia de desarrollo hoy son objeto de controversias.<sup>6</sup>

Además de la estabilización de los grandes agregados económicos, uno de los principales objetivos de la estrategia adoptada por los países del norte de América Latina fue inducir un modelo de desarrollo competitivo que definiese nuevos patrones de especialización productiva y de inserción en los mercados mundiales. Por este medio se buscó generar una dinámica económica compatible con el proceso general de globalización, bajo el supuesto general de que el comercio exterior y la inversión extranjera habrían de renovar el proceso de crecimiento.

La liberalización y la apertura económicas con que se respondió a la crisis expusieron a los países a un mundo de gran volatilidad financiera en el que los instrumentos clave de la

<sup>6</sup> Entre otros estudios recientes, véanse, para un balance general, J. A. Ocampo (2001), *Retomar la agenda del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL. Para estudios regionales o nacionales, el conjunto de documentos de trabajo del proyecto coordinado por K. Bodemar y E. Gamarra, *América Central 2020*, <http://www.rz.uni.hamburg.de/IHK/za2020> o <http://ca2020.fiu.edu>; CEPAL (2000), *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, (LC/MEX/R.769/Rev.1), noviembre; F. Clavijo (compilador) (2000), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica; CEPAL (1997), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, CEPAL y FCE; A. Ulate Quirós (compiladora) (2000), *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

política pública han sido sobrepasados de manera continua y creciente ante la necesidad ineludible de gestionar flujos internacionales de capital, perdiendo su eficacia como herramientas susceptibles de engendrar a la vez estabilidad y crecimiento. La compatibilidad entre el ámbito macroeconómico y financiero y la economía real fue fracturada por la crisis y no se ha restablecido, lo que limita fuertemente el potencial de desarrollo en toda la región.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el despliegue del modelo de desarrollo competitivo que se procura instaurar, aunque en la práctica de la política económica se ha convertido con frecuencia en una finalidad en sí misma. El énfasis puesto en el control de la inflación y el manejo de los déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue imperativo para doblegar los desequilibrios que precipitaron la crisis, pero casi 20 años después resulta excesivo y contraproducente porque frena el cambio productivo y restringe la aplicación de estrategias complementarias de desarrollo.

La experiencia de estos años demuestra, en efecto, que el impulso de un proceso de transformación productiva dinámico y generador de equidad no surge automáticamente de la liberalización más o menos indiscriminada de los mercados y de una estabilización macroeconómica con miras tan limitadas. El equilibrio económico generado por esta estrategia en los países de la región es ciertamente favorable en relación con la década de los años ochenta, pero insatisfactorio si se compara con las tendencias de largo plazo que prevalecieron antes de la crisis y, sobre todo, con el cúmulo de necesidades insatisfechas de la población en el plano múltiple del desarrollo.

La comparación del perfil promedio de ese equilibrio en los decenios de los años setenta, ochenta y noventa en los países de los que se dispone de información consistente para estos 30 años (gráficos I a VII del anexo), deja ver, a pesar de las diferencias nacionales, un cierto número de tendencias que resumen rasgos característicos del actual régimen de crecimiento y desarrollo en la región.

El primero es que la capacidad general de crecimiento, manifestada por la evolución del PIBH real, se redujo considerablemente. En la mayoría de los casos este indicador muestra un ritmo promedio que en los últimos 10 años fluctuó alrededor de la mitad del sostenido antes de la crisis.<sup>7</sup> En el quinquenio inmediatamente anterior a las crisis de los años ochenta, la tendencia regional promedio del PIBH era a duplicarse cada 23 años; con las tasas de los noventa esto sólo podría ocurrir cada 38 años.<sup>8</sup> Mientras que en algunos casos particulares (Costa Rica, El Salvador) esta tendencia sufrió un deterioro menos drástico, en otros (México, Guatemala, Panamá) éste fue severo. Sólo la República Dominicana experimentó en el curso del último decenio una mejoría relativa en este terreno (véase el cuadro 6). Las consecuencias económicas y

---

<sup>7</sup> La excepción es El Salvador, donde el PIBH creció muy lentamente en los años setenta y retrocedió en los ochenta (0.7% y -1.8%, respectivamente, promedio anual). En Panamá, por su parte, la tasa de este indicador en los años noventa creció a un ritmo 10% menor que en los años setenta.

<sup>8</sup> Estos promedios se refieren a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y la República Dominicana, los únicos países donde fue positivo el crecimiento promedio del PIBH en la década de los años noventa. No se incluyen Honduras (donde el crecimiento anual promedio de este indicador en el período muestra un estancamiento) ni a Cuba, Haití y Nicaragua (en los que dicho promedio reporta tasas negativas).

sociales de esta declinación de la tasa de crecimiento por habitante son evidentes e indican un desperdicio de recursos y el castigo del bienestar humano interno. También revelan la ampliación y la profundización de los conflictos redistributivos.

Cuadro 6

PAÍSES DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE  
AÑOS REQUERIDOS PARA DUPLICAR EL VALOR DEL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

País	Tasa de crecimiento real promedio		Diferencia
	Antes de la crisis a/	Años noventa b/	
Costa Rica	30	36	+6
El Salvador	27	29	+2
Guatemala	22	54	+32
México	14	40	+26
Panamá	11	23	+12
República Dominicana	36	26	-10

Fuente: CEPAL.

a/ Período de cinco años que culmina con el máximo nivel del PIBH.

b/ 1990-2000.

Las altas tasas de inflación de los años de crisis fueron en gran parte controladas. Es éste un mérito de las políticas de ajuste, que fijaron alrededor de este objetivo una de sus máximas prioridades. No obstante, la volatilidad en la evolución promedio de los precios en los años noventa (registrada en el cuadro 7 por la desviación estándar de sus respectivas variaciones anuales) siguió siendo mayor en comparación con el período de la precrisis. Mientras que la tendencia hacia una inflación creciente prácticamente desapareció, la variación interanual de los precios continúa siendo relativamente amplia. Este rasgo, presente casi en toda la región, sugiere ciertamente la persistencia de incertidumbres y de presiones, pero no hay evidencias que demuestren de manera concluyente que forzar una mayor baja de la inflación garantice por sí misma un mejor funcionamiento de los mercados y un mayor incremento del producto agregado de la economía.<sup>9</sup> En un contexto de crecimiento relativamente moderado de los precios como el que tiende a prevalecer casi en toda la región, un enfoque cerrado en materia de políticas antiinflacionarias puede ser contraproducente. Puede convertirse, en efecto, en un poderoso factor de distorsión de la política económica y de restricción del crecimiento, además de restar flexibilidad a la economía en una época de cambios acelerados. Tal parece haber sido éste el caso más frecuente en la región en la última década.

Las políticas de estabilización lograron contener casi en todos los países el déficit público, pero la política fiscal perdió su capacidad estabilizadora de mediano y largo plazo, tornándose en una caja de resonancia que magnifica en el ámbito interno los efectos de las variaciones coyunturales de la economía internacional. En ausencia de una reforma de la institucionalidad

<sup>9</sup> Véase al respecto J. E. Stiglitz (1998), "Reflexions on the Natural Rate Hypothesis", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 1, 1997, y "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", *WIDER Conference*, Helsinki, 7 de enero.

presupuestaria que incluya tanto la reestructuración del gasto como de los ingresos tributarios (es decir, en ausencia de un nuevo pacto fiscal), el mantenimiento de bajos déficit públicos supone prácticamente sin excepción reducir y eliminar inversiones públicas y transferencias sociales, con el consiguiente deterioro de las externalidades requeridas para el desarrollo productivo. Supone también un alineamiento tácito de las políticas de gasto con respecto a las pulsaciones del mercado. Esta característica determina una alternancia entre fases de expansión del gasto público que se asocian a incrementos transitorios de los ingresos en los momentos de alza coyuntural, y fases de contracción que se vinculan a disminuciones de los ingresos fiscales en consonancia con los giros a la baja del nivel general de actividad. Dado que la fiscalidad se orienta explícitamente a promover los factores de producción con mayor movilidad, los déficit públicos son sancionados negativamente por el mercado internacional y la política presupuestaria tiende a adquirir un sesgo abiertamente procíclico.

Cuadro 7

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LA TASA  
DE CRECIMIENTO DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México	República Dominicana	Media	Mediana
1970-1980	8.9	6.7	5.6	5.0	16.4	4.8	8.1	4.7	7.5	6.1
1980-1990	22.6	6.3	12.5	6.6	4379.6	4.4	38.9	24.6	562.0	17.6
1990-2000	6.2	7.2	12.0	8.4	884.4	0.5	9.6	22.1	118.8	9.0

Fuente: CEPAL.

El énfasis depositado en el combate a la inflación y la contención del déficit fiscal contrasta con la escasa atención otorgada en la región a otras fuentes de inestabilidad, en especial las generadas por la liberalización financiera. La principal justificación teórica y política de ésta fue el incremento general de la eficiencia que, al cabo de un tiempo razonable, se debía producir sobre el conjunto de la economía. Este efecto se materializaría en una disminución de los costos del financiamiento y en una mejor asignación del capital. No obstante, la liberalización financiera está muy lejos de haber producido esos resultados en la región. Las sucesivas crisis bancarias ocurridas en varios países, y su múltiples estelas de inestabilidad, en especial sus costos fiscales, ilustran ampliamente este punto.<sup>10</sup> Por lo demás, el costo real del capital sigue siendo sumamente alto prácticamente en todos los países (véase el cuadro 8). El hecho de que persistan tasas reales de interés tan volátiles y en promedio tan elevadas, revela algunos problemas fundamentales del régimen de crecimiento que impera en la región: escasez relativa de ahorro y de fondos de inversión, incertidumbre entre los agentes económicos, distorsiones de asignación y

<sup>10</sup> Los costos sociales de las crisis financieras son difíciles de evaluar. Los recursos públicos que inevitablemente terminan empleándose para enfrentar estos quebrantos, además de tener un elevado costo de oportunidad, introducen una fuerte restricción adicional en las finanzas gubernamentales al crear los llamados déficit cuasifiscales. El crecimiento de estos últimos ha sido una poderosa fuerza desestabilizadora en varios países.

de precios relativos a favor de instrumentos financieros de corto plazo en detrimento del financiamiento de proyectos productivos que exigen plazos más largos de recuperación.

Cuadro 8

## PAÍSES DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: TASA REAL DE INTERÉS

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica a/	10.6	24.8	14.0	12.7	12.4	11.8	12.5	15.7	14.3	12.2
El Salvador b/	-1.9	8.0	8.8	8.1	13.4	13.2	14.4	12.9	6.7	6.9
Guatemala c/	8.4	10.0	9.0	11.8	10.2	8.7	9.4	13.6	14.1	10.9
Honduras c/	10.0	0.5	-3.8	2.6	7.8	16.2	16.9	17.2	15.6	13.5
México c/		11.2	12.5	19.3	1.3	3.1	11.1	7.9	8.0	7.6
Panamá d/	4.3	6.3	5.0	5.7	6.0	11.0	9.3	8.5	8.4	9.7
República Dominicana e/	21.5	25.1	10.9	18.7	18.8	10.9	19.4	17.4	17.5	12.8

Fuente: CEPAL.

a/ Tasa activa de los bancos estatales excepto para la agricultura.

b/ Tasa activa en préstamos a un año.

c/ Tasa activa.

d/ Tasa preferencial.

e/ Tasa activa con plazo de hasta 90 días.

Ahora bien, el nivel y la variabilidad de las tasas de interés también reflejan las restricciones de la gestión monetaria implícitas en los esquemas cambiarios imperantes, así como los dilemas a que ha dado lugar la necesidad de gestionar flujos internacionales de capital en contextos de alta volatilidad tanto nacional como global. La experiencia de la región en la última década muestra de manera fehaciente que en economías abiertas a los corrientes de capital la libertad de diseño y ejecución de la política económica se contrae fuertemente al tiempo que aumenta la vulnerabilidad externa. Cuando estas corrientes van al alza se generan presiones contrarias a la reducción de las tasas internas de interés, hacia la revaluación del tipo de cambio o bien hacia diversas mezclas de ambos movimientos. Las tentativas de la autoridad monetaria para contener el gasto con medidas de contracción suelen producir resultados muy parciales, y casi siempre agudizan la tendencia revaloratoria de la moneda (véase el recuadro 2). Otra posible consecuencia, que no necesariamente excluye la anterior, ha sido la necesidad de esterilizar los efectos monetarios de la acumulación de reservas, operaciones de estabilización que siempre son costosas (aun más tratándose de países con escasez de capital) debido al diferencial entre el menor rendimiento de esas reservas y el costo de los pasivos en moneda extranjera que ellas representan. Un tercer efecto consiste en el impacto distributivo de las políticas monetarias contractivas, al encarecer el costo del capital a los agentes económicos privados que no tienen acceso al financiamiento internacional y que constituyen una inmensa mayoría en la región.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> J. A. Ocampo, *La reforma del sistema financiero internacional*, op. cit.

Los resultados del sector externo, representados por el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (parte derecha del eje horizontal de los gráficos I a VII), presentan en los años noventa una gama más diferenciada de situaciones particulares, debido tanto a la naturaleza de este agregado <sup>12</sup> como a las circunstancias económicas propias de cada país (estructura productiva, composición del comercio exterior, transferencias netas, capacidad de ahorro, intensidad de la formación de capital). Un rasgo común fue que la liberalización del sector externo configuró un cuadro del que derivan un conjunto de fuerzas y tensiones que presionan en sentido contrario al de los esfuerzos internos de estabilización de los grandes agregados y de la economía real. Así ocurre en el campo fiscal, en el que prácticamente todos los países registraron pérdidas de ingreso por las rebajas arancelarias al comercio exterior y por las exenciones tributarias otorgadas para atraer inversiones del exterior, lo que en ambos casos contribuye a debilitar la ya de por sí frágil situación de las finanzas públicas en toda la región.

### Recuadro 2

#### REGÍMENES CAMBIARIOS, AUTONOMÍA MONETARIA Y VOLATILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL

El tipo de cambio desempeña un papel esencial en economías abiertas. Sin embargo, cualquiera que sea el esquema cambiario que se adopte, la movilidad del capital implica algún tipo de restricción de la política monetaria.

En un extremo, la elección de un **tipo de cambio fijo** evita las presiones a la reevaluación, pero reduce al mínimo la capacidad de gestión monetaria de la economía, dejándola expuesta a los vaivenes de los flujos internacionales de capital. En la Región Norte de América Latina, los sistemas dolarizados de Panamá y más recientemente de El Salvador representan dos versiones de esta opción.

En otro extremo, la adopción de un **tipo de cambio flotante** permite, en principio, conservar la gestión monetaria de la economía, pero los movimientos de las tasas internas de interés que de ello resultan inducen, cuando la política es de restricción, mayores entradas de capital. Se producen, entonces, presiones a la reevaluación del tipo de cambio. Para garantizar un manejo eficiente de la política monetaria, la operación de este esquema supone altos grados de estabilidad interna y un mercado financiero desarrollado y relativamente eficiente. Este esquema cambiario existe formalmente (*de iure*) en Guatemala, Haití y México, y suele incluir intervenciones discrecionales del Banco Central (o “flotación sucia”).

Entre ambos extremos se sitúan los esquemas de **deslizamiento controlado y de bandas cambiarias**, que incluyen un compromiso de la autoridad en torno a objetivos, implícitos o explícitos, de tipo de cambio. Variantes de esta opción intermedia existen en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Su operación genera casi inevitablemente dilemas entre la contención del gasto por medio del alza de la tasa interna de interés y las consecuencias reevaluatorias de esta medida. Cuando se presentan, estos dilemas deben enfrentarse estableciendo alguna restricción a la libre movilidad del capital. La efectividad de este tipo de medidas suele estar limitada por los costos en que incurre una economía cuando intenta aislar a su mercado financiero interno del internacional. Tales costos tienden a ser mayores en economías con escasa profundización financiera y una elevada proporción de su producto expuesta al comercio internacional.

<sup>12</sup> El déficit de la cuenta corriente refleja normalmente la diferencia entre la inversión y el ahorro interno, y su significado económico y financiero depende de varios factores, como el tipo de inversiones que se realizan o la relación que existe en un momento dado entre la rentabilidad de la inversión interna y el costo internacional del capital. Es por ello que, en rigor, es difícil postular la existencia de algún nivel adecuado —no se diga óptimo— de déficit en la cuenta corriente.

Ante la virtual desaparición de estrategias sectoriales y de desarrollo productivo, la apertura del sector externo también genera tensiones contrarias a una mayor estabilidad real, es decir, tensiones contrarias a un mayor crecimiento del producto y del empleo. Precisamente, el incremento de los grados de penetración de los bienes y servicios del exterior, unido a las restricciones impuestas por la política fiscal y monetaria, induce comportamientos defensivos de escala microeconómica<sup>13</sup> que retroalimentan la pérdida de dinamismo general y —al contrario de lo que supone el desarrollo de un modelo competitivo— desestimulan la inversión y la búsqueda de mejoras de productividad.<sup>14</sup> De hecho, la expansión del último decenio del sector exportador, que en la mayoría de los países fue muy intensa, no se ha traducido necesariamente en mejores resultados comerciales para el conjunto de la economía. El saldo promedio de los intercambios comerciales en el período 1990-2000, de carácter deficitario, se incrementó con respecto a la década precedente en la mayoría de los países, y en un número significativo de éstos lo hizo incluso en relación con el período 1970-1980 (véase el cuadro 9). Así, debido a sus estrechos objetivos, las políticas de estabilización macroeconómica que se instrumentaron no lograron inducir un crecimiento más dinámico y regular del producto; el ritmo de éste tampoco se aceleró gracias a la expansión del sector exportador, como se daba por descontado. La proporción del PIB representada por las exportaciones se amplió considerablemente en todos los países, lo que pone de manifiesto tanto la intensidad de dicha expansión como su limitada capacidad de arrastre.

Esta limitación tiene como contrapartida, según puede observarse en el mismo cuadro 9, el incremento de los coeficientes de importación, que fue tan intenso o más que el de las exportaciones. Si bien es éste un efecto natural de la apertura, su fuerza y su simetría con el crecimiento exportador evidencian la desarticulación estructural entre los sectores y actividades vinculados a las corrientes internacionales de comercio e inversión y el resto del sistema productivo de los países. En ausencia de políticas activas de desarrollo sectorial y productivo, y en un marco de restricciones financieras y costos elevados del capital, este juego de tendencias tiende a agudizar la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región. De esta manera, el período reciente también fue escenario de un doble fenómeno: por una parte, aparecieron y se desarrollaron unidades productivas y empresariales con gran capacidad de integración en el mercado internacional, y por otra, proliferaron actividades de baja productividad confinadas a un mercado interno de escaso dinamismo.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Como la reconversión de empresas directamente productivas hacia actividades de intermediación comercial entre la oferta externa y la demanda interna.

<sup>14</sup> Sobre este punto, véase el análisis, aplicable al conjunto de las economías latinoamericanas, de J. Katz y G. Stumpo (2001), “Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional”, seminario “Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico”, CEPAL y BID, Santiago de Chile, 15 de marzo.

<sup>15</sup> Es cierto que este rasgo es un hecho “estilizado” en América Latina, pero como se ilustrará en las próximas secciones, en los países de la región norte del subcontinente reviste una serie de características particulares.



Cuadro 9

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: SALDO Y PESO RELATIVO  
DEL COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS

(Promedios anuales en porcentajes del PIB)

	1970-1980	1980-1990	1990-1999
Costa Rica			
Exportaciones/PIB	29.11	32.16	42.12
Importaciones/PIB	37.56	34.99	44.49
Saldo comercial/PIB	-8.45	-2.83	-2.37
Exportaciones + importaciones/PIB	66.66	67.15	86.61
El Salvador			
Exportaciones/PIB	31.74	22.13	20.55
Importaciones/PIB	34.14	28.73	34.29
Saldo comercial/PIB	-2.40	-6.60	-13.74
Exportaciones + importaciones/PIB	65.88	50.86	54.84
Guatemala			
Exportaciones/PIB	20.98	16.72	18.31
Importaciones/PIB	23.29	20.21	24.84
Saldo comercial/PIB	-2.31	-3.49	-6.53
Exportaciones + importaciones/PIB	44.27	36.93	43.15
Haití			
Exportaciones/PIB	21.54	25.06	12.11
Importaciones/PIB	29.25	36.41	24.89
Saldo comercial/PIB	-7.71	-11.35	-12.78
Exportaciones + importaciones/PIB	50.79	61.47	36.99
Honduras			
Exportaciones/PIB	31.93	28.69	40.46
Importaciones/PIB	37.08	32.57	46.87
Saldo comercial/PIB	-5.15	-3.88	-6.41
Exportaciones + importaciones/PIB	69.01	61.26	87.33
México			
Exportaciones/PIB	8.94	16.62	23.75
Importaciones/PIB	10.31	13.62	25.38
Saldo comercial/PIB	-1.37	3.0	-1.63
Exportaciones + importaciones/PIB	19.25	30.24	49.13

/Continúa

Cuadro 9 (Conclusión)

	1970-1980	1980-1990	1990-1999
Nicaragua			
Exportaciones/PIB	31.45	19.35	27.68
Importaciones/PIB	34.88	35.77	60.26
Saldo comercial/PIB	-3.43	-16.42	-32.58
Exportaciones + importaciones/PIB	34.88	55.12	87.95
Panamá			
Exportaciones/PIB	45.38	67.64	88.35
Importaciones/PIB	51.11	71.82	93.52
Saldo comercial/PIB	-5.73	-4.18	-5.17
Exportaciones + importaciones/PIB	96.41	139.46	181.17
República Dominicana			
Exportaciones/PIB	21.97	22.21	40.61
Importaciones/PIB	25.06	30.62	46.95
Saldo comercial/PIB	-3.09	-8.41	-6.34
Exportaciones + importaciones/PIB	47.04	52.83	87.56

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del FMI (2000), *Estadísticas financieras internacionales*.

*Anuario*, vol. LIII.

Al filo de este proceso de conjunto, la estrategia de desarrollo dejó prácticamente en un segundo plano la acción sobre los factores endógenos del desarrollo, dando prioridad a la búsqueda de una estabilidad macroeconómica, que si bien logró controlar los déficit fiscales y reducir la inflación, no incorporó en la práctica objetivos de repercusión mayor en el proceso de desarrollo, como el crecimiento sostenido del producto y del empleo remunerativo. La política económica perdió así casi en todos los países su carácter estratégico, limitándose en muchos casos a reaccionar de manera casuística frente a los acontecimientos coyunturales.

Aunque el comercio exterior y la inversión extranjera crecieron notablemente en los años noventa, su aporte final al desarrollo parece ser globalmente menos sólido de lo originalmente previsto. No se cuenta con evidencias contundentes sobre los efectos multiplicadores que, de acuerdo con lo que se supuso, habrían de provocar.<sup>16</sup> No obstante, el comercio exterior y las inversiones extranjeras fueron erigidos en la práctica como una norma básica para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas y las estrategias nacionales de desarrollo. Siguiendo la

<sup>16</sup> La apertura al comercio internacional acelera el crecimiento económico y mejora las posibilidades de desarrollo de los países, según una de las más arraigadas convicciones en economía. Como se sabe, este planteamiento tiene su punto de partida en la economía clásica y desde entonces es objeto de un prolongado y polémico desarrollo teórico y, más recientemente, también empírico. Para una actualización de los términos de este debate y sus respectivos referentes empíricos, véanse F. Rodríguez y R. Rodrik (1999), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", NBER, WP 7081, mimeo, abril, y D. Dollar y A. Kraay (2001), "Trade, Growth, and Poverty", Development Research Group, Banco Mundial, mimeo, marzo.

hipótesis de que la apertura es la fuerza más potente del crecimiento, se generalizó una tendencia a evaluar los resultados de la economía casi exclusivamente desde la perspectiva de la integración a los mercados internacionales. Se configuró así un proceso altamente sensible a las pulsaciones del mercado internacional de bienes y capitales en el que la noción de desarrollo económico y social tiende con frecuencia a convertirse en un sinónimo de integración global, al tiempo que la definición de objetivos explícitos de empleo y crecimiento pierde crecientemente relevancia estratégica.

## II. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

¿Cuáles son los rasgos distintivos de la lógica laboral implícita en el actual estilo de desarrollo de los países de la Región Norte de América Latina? En la presente sección se aportan algunos elementos de respuesta a esta pregunta. En ésta se examina desde diversos ángulos la relación entre la dinámica de la ocupación de la mano de obra y la del crecimiento económico. La intención es ilustrar, sobre la base de un análisis comparativo, las modalidades de inserción de la fuerza de trabajo regional en las nuevas condiciones de funcionamiento de las economías nacionales. Con esta finalidad se estudian las tendencias generales de la ocupación en el transcurso de los últimos dos decenios, y sucesivamente se la pone en relación con variables fundamentales que directa e indirectamente la influyen: la población, la irrupción masiva de las mujeres en el mundo laboral, las inversiones, el ciclo económico internacional, el comercio exterior, la productividad aparente del trabajo y los costos e ingresos salariales. Todo ello permitirá identificar, a un tiempo, ciertas características de la articulación del trabajo con el proceso productivo de conjunto y de las políticas públicas referidas tanto a empleo como a la producción.

### 1. Tendencias generales

La evolución del empleo en los países de la región mostró una tendencia bastante heterogénea en la última década. La información agregada disponible sobre los últimos 20 años revela, en efecto, que hasta 1988 la tendencia del empleo fue muy similar para el conjunto de las economías de la región. Sin embargo, en los años posteriores este comportamiento relativamente homogéneo —anclado en una situación de crisis económica que afectaba a todos los países— se bifurcó, dando lugar a tres tipos diferentes de situación.<sup>17</sup>

En un extremo, el empleo tendió a acelerar relativamente su ritmo de generación en Honduras. Como puede observarse en el gráfico 1, la curva que representa el desempeño de este país en la materia exhibe desde fines de la década de los ochenta la mayor pendiente de toda la región. En el extremo opuesto se encuentra Guatemala, donde esta variable registró el más lento crecimiento. Esta característica la compartió en los años ochenta con El Salvador y Nicaragua, cuyas economías fueron duramente castigadas por los conflictos militares de entonces.

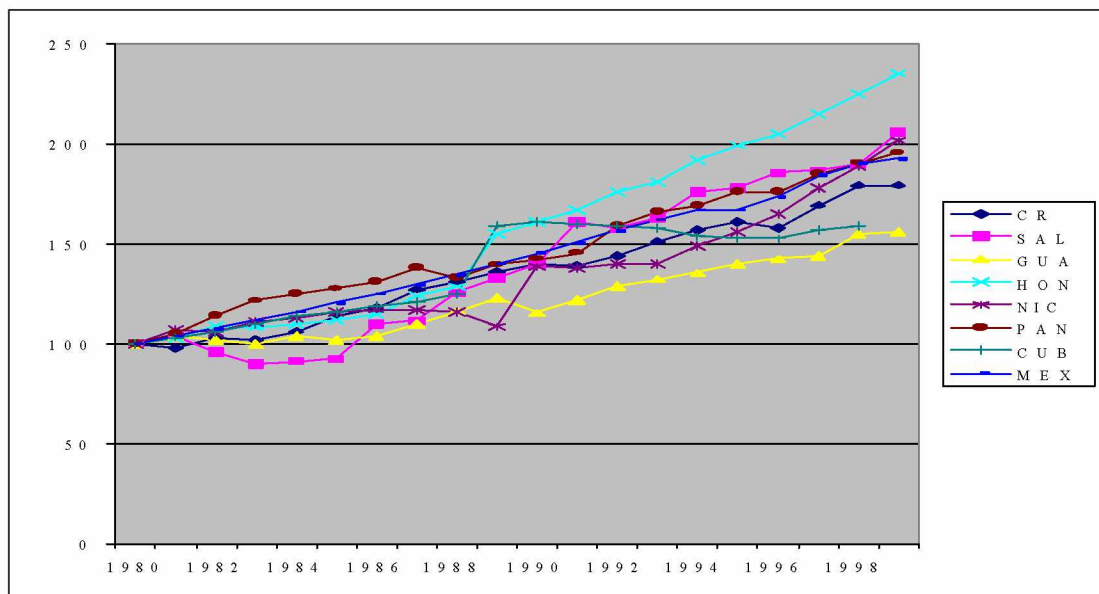
---

<sup>17</sup> Salvo que se indique expresamente lo contrario, las cifras de empleo u ocupación que se analizan en la presente sección son las más agregadas para todas las economías de la región y por consiguiente se refieren a la “ocupación total”, independientemente del sector (formal o informal), de la calidad (tiempo completo o parcial) y del ingreso (remunerado o no remunerado). Estas cifras están disponibles para todos los países en series homogéneas y comparables, lo que no siempre ocurre con el resto de la información estadística del empleo. En la tercera sección de este estudio se analizan cifras sectoriales.

Gráfico 1

## PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE LA OCUPACIÓN TOTAL, 1980-2000

(1980 = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Entre ambos extremos se agrupan los demás países, que en términos generales —y hasta cierto punto— muestran desde fines de los ochenta tendencias similares. Entre los países que forman parte de este contingente cabe destacar el caso de Cuba, que a partir del derrumbe del llamado bloque socialista minó su capacidad, otrora muy elevada, de generar empleos para su población. Ésta parece ser una de las razones generales que explican la tendencia casi horizontal que mostró en el último período la curva de su índice de empleo.

Considerando el conjunto de las últimas dos décadas del siglo XX, Honduras es el país donde la ocupación de la fuerza de trabajo arroja el mayor dinamismo. Entre 1980 y 1999, la ocupación total creció en esta economía a una tasa anual promedio de 4.6%, exactamente el doble de Guatemala, donde este indicador registró el peor promedio regional del período.<sup>18</sup>

En el cuadro 10 se aprecia cómo en la década de los noventa el crecimiento del empleo se contrajo o se mantuvo constante en la mayoría de los países, a excepción de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, cuyas tasas mejoraron en relación con el decenio precedente, sin duda gracias al proceso de pacificación que permitió reiniciar con mayor regularidad y estabilidad el ciclo económico y productivo.

<sup>18</sup> Cabe señalar, sin embargo, que el mayor crecimiento relativo del empleo en la economía hondureña no se tradujo durante los últimos 20 años en una mayor participación de los pagos al factor trabajo en el PIB.

Cuadro 10

## PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL EMPLEO

(Variación anual promedio)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Cuba	México
Tasas de corto plazo								
1980-1985	2.67	-1.56	0.41	2.28	3.04	4.97	3.01	3.79
1985-1990	4.23	8.63	2.52	7.51	3.59	2.23	6.75	3.79
1990-1995	1.03	1.05	1.04	1.04	1.02	1.04	0.99	1.03
1995-1999	2.71	3.73	2.81	4.23	6.67	2.65	1.34	3.63
Tasas de mediano plazo								
1980-1990	3.45	3.41	1.46	4.86	3.31	3.59	4.86	3.79
1990-1999	2.76	4.41	3.38	4.33	4.25	3.60	-0.16	3.20
Tasas de largo plazo								
1980-1999	3.12	3.88	2.36	4.61	3.75	3.59	2.60	3.51

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Con todo, en el primer lustro del decenio de los noventa la capacidad de generación de empleos fue sumamente baja en todos los países. En este quinquenio la tasa de crecimiento fue prácticamente de 1% promedio anual casi en toda la región. Este rasgo sugiere la existencia de un rezago más o menos generalizado entre la recuperación del producto —que en este período estaba en plena marcha en todas las economías— y la recuperación del empleo. No se conoce mucho sobre las causas estructurales y los mecanismos operativos del mercado que podrían explicar, en cada caso o a escala regional, tal rezago. Sin embargo, hay una serie de factores característicos del actual modelo de crecimiento y desarrollo que por sí mismos contribuyen a identificar, aunque sea en forma genérica, algunas de esas causas.

Uno de éstos es que, a raíz de las reformas estructurales aplicadas desde fines de los ochenta, la generación de empleo se delegó casi por entero al sector privado. La privatización de empresas públicas y el ajuste del sector gubernamental operado en diversos grados en cada país produjeron pérdidas de empleo y redujeron (a veces de forma significativa) la contribución del sector gubernamental al empleo del sector formal urbano, contribución que en el pasado llegó a ser elevada y a veces incluso relativamente muy elevada. En el contexto del modelo económico prevaleciente, el sector público tiene un papel más bien subsidiario en cuanto al incremento directo de la ocupación de la fuerza de trabajo. De igual manera, las reformas destinadas a modificar las relaciones de precios a favor de los productos comerciables internacionalmente generaron en un principio supresiones de empleos en actividades orientadas al mercado interno y,

presumiblemente, un deterioro de su capacidad global de absorción de mano de obra. Ninguno de estos efectos fue compensado dinámicamente por el sector vinculado al comercio exterior.<sup>19</sup>

En cualquier caso, el comportamiento de la ocupación en la segunda mitad de los años noventa fue un tanto más dinámico, como ocurrió en Nicaragua, Honduras y El Salvador, mientras que en el resto de la región, si bien mejoró con respecto al decenio precedente, su ritmo se mantuvo por completo dentro de la norma. En virtud de que el crecimiento demográfico continúa siendo relativamente elevado en todos los países,<sup>20</sup> y que la estructura económica de la mayoría de éstos es intensiva en mano de obra, las tasas de crecimiento del empleo indican subutilización del factor trabajo, que precisamente abunda en la región.

Ahora bien, a fin de introducir la dimensión demográfica que subyace en la cuestión del empleo, conviene comparar las tasas de crecimiento de este último con la del crecimiento poblacional. En el gráfico 2 se observa que, en general, durante las últimas dos décadas el empleo creció más rápidamente que el contingente global de la población. Esto no significa, desde luego, que el número de empleos creados fuera mayor al número de personas que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo. Debido a los rezagos estructurales y los que se acumularon en los años de crisis, la tasa de generación de empleos necesitaría ser muy superior a la de la población para que se absorbiera productivamente el crecimiento demográfico. En cambio, en los últimos 20 años la diferencia de crecimiento entre ambas variables no fue mayor a un punto porcentual. En el caso de Guatemala esta relación fue incluso peor, ya que el incremento demográfico general fue superior al del empleo en el período considerado.

Una aproximación más apropiada del nexo entre la dinámica demográfica y la del empleo se obtiene comparando los crecimientos respectivos de la población económicamente activa (PEA) y el número de empleos generados. En el gráfico 3 se presentan los cambios absolutos de estas dos variables en el período de referencia. De su simple observación se comprueba que, con excepción de México y El Salvador, en los demás países la variación de la PEA fue superior a la del empleo.

---

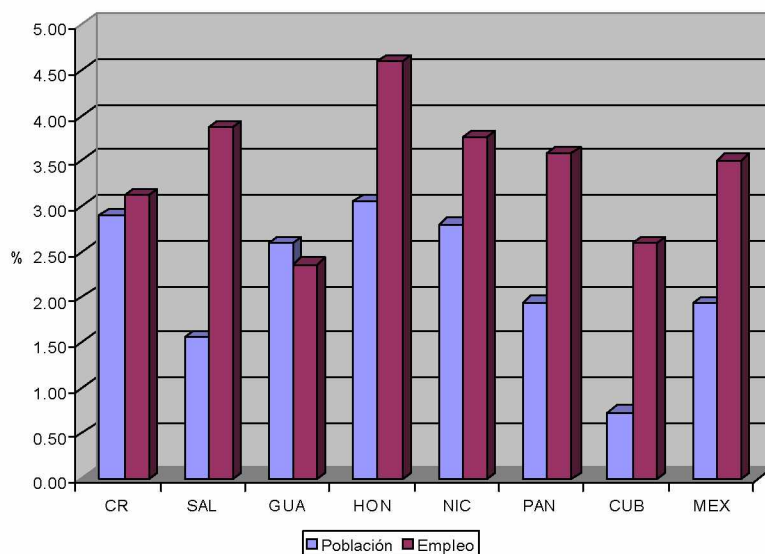
<sup>19</sup> Este efecto parece estar muy generalizado en el conjunto de los países de América Latina, y no sólo en los de su región norte; así lo sugiere J. Thomas, “El nuevo modelo económico y los mercados laborales en la América Latina”, en V. Bulmer-Thomas (1997), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>20</sup> La tasa de crecimiento anual promedio de las últimas dos décadas fue menor a 2% en Cuba (alrededor de 0.7%), El Salvador y México. Aunque en este último país la tasa promedio de la expansión demográfica cayó a valores de 1.9%, los volúmenes absolutos de su crecimiento siguen siendo elevados en dos sentidos: por el tamaño de su población y por el lento crecimiento del producto.

Gráfico 2

## CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y DEL EMPLEO

(Variación anual promedio 1980-1999)

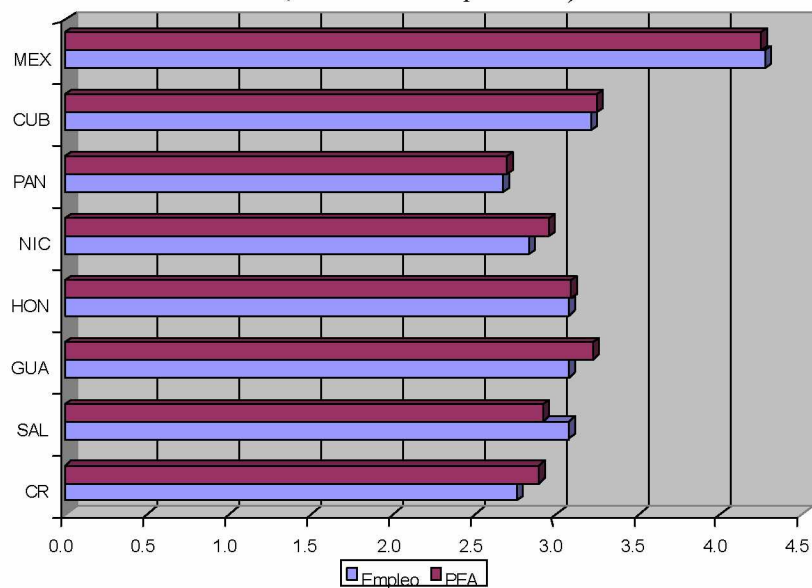


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 3

## PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DEL EMPLEO, 1980-1999

(Variación anual promedio)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.



También se comprueba que, por lo que se refiere a Guatemala, entre 1980 y 1999 hubo un incremento absoluto de 1 194 000 empleos, mientras que la PEA tuvo un crecimiento de 1 657 000 personas, o sea, existe una diferencia de más de 460 000 personas en edad y condiciones de trabajar (28% de la PEA), pero que no pudieron ser incorporadas productivamente al proceso económico formal. Queda claro que en éste —como en los otros casos nacionales— el nivel de análisis excluye las cuestiones relativas a la calidad del empleo creado (capacidad remunerativa de los ingresos salariales, prestaciones y derechos laborales, productividad, entre otras dimensiones).

Finalmente, en cuanto a las tendencias generales de la ocupación durante las últimas dos décadas, cabe consignar una transformación de enormes dimensiones económicas, sociales y culturales en todos los países de la Región Norte de América Latina. Se trata de la incorporación masiva de las mujeres al mundo laboral, hecho que rebasa los aspectos meramente cuantitativos —que por otra parte están lejos de ser despreciables— y que marca una ruptura de comportamientos seculares en los ámbitos de las relaciones sociales y laborales. En este fenómeno se interrelacionan de manera compleja las modificaciones de la estructura tradicional de los núcleos familiares, el incremento de los niveles de educación y formación de las mujeres a todo lo largo del espectro laboral y profesional, la prolongada caída del ingreso real de las unidades familiares, la urbanización creciente del trabajo, el crecimiento de la migración internacional (mayoritariamente masculina), la conformación de estructuras de la oferta del empleo en algunos sectores dinámicos de la economía (como las maquiladoras) con un sesgo preferente hacia la contratación de mano de obra femenina.

Las mujeres representan una creciente proporción de la población económicamente activa en todos los países. Así lo muestran los cambios que observó su tasa de participación en el transcurso de los últimos 20 años (véase el cuadro 11). En Costa Rica y México, los diversos grupos de edad de la población femenina experimentaron un marcado incremento de esta tasa. La tasa de participación laboral más baja de las mujeres de 15 a 24 años es la de Nicaragua (35%), en tanto que en El Salvador llega ya a 59% (cifra que en este estrato de edad igualó ya a la de la población masculina). Entre la población de 25 a 49 años, que en la mayoría de los países constituye el contingente generacional más numeroso de la fuerza laboral, la tasa de participación económica de las mujeres se ubica en un rango mínimo de 49% (Guatemala) y uno máximo de 70% (Panamá). En cuanto a la población de 50 años y más, en la que la tasa de participación femenina suele ser comparativamente menor que las dos anteriores, también se comprueba un crecimiento entre 1980 y fines de la década de los noventa. El significado de estas tendencias es inequívoco en el sentido de que las mujeres constituyen el componente demográfico que explica en primer término el incremento generalizado de las tasas de participación de la fuerza de trabajo que se produjo en todos los países de la Región Norte de América Latina en las últimas dos décadas.

Cuadro 11

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: INDICADORES SELECCIONADOS DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN MATERIA LABORAL, ZONAS URBANAS

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		México		República Dominicana	
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
<u>15-24 años</u>																
Hombres	64	61	64	59	69		66	67	55		56	62	55	61	70	
Mujeres	33	42	41	59	42		35	39	35		62	49	25	39	44	
	Tasas de participación															
<u>25 a 49 años</u>																
Hombres	94	96	95	95	97		96	98	92		98	96	96	97	97	
Mujeres	43	59	66	69	49		56	33	68		59	70	37	51	63	
	Ingreso de la PEA femenina como porcentaje del ingreso de la PEA masculina por tipo de ocupación															
<u>50 años y más</u>																
Hombres	67	62	72	67	78		73	76	66		63	58	75	71	71	
Mujeres	15	22	36	34	29		30	34	34		20	25	21	28	22	
Total	71	77	61	70	64	65	59	56	61		71	74	63	55	75	
Empleadoras	56	70	61	77	54	77	21	64	63		45	61	85	68	53	
Asalariadas	83	86	76	93	63	81	67	77	64		67	75	78	71	92	
Por cuenta propia	44	44	76	62	60	53	42	72	64		57	58	36	39	69	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Con todo, una dimensión que sigue distinguiendo la participación laboral de las mujeres es que, para la gran mayoría de ellas, las condiciones de trabajo —aun cuando realicen tareas equivalentes a las de los hombres— siguen siendo relativamente más desfavorables. Esta desigualdad es multidimensional. Se manifiesta en la escala contractual, en el plano de las prestaciones sociales, en el de la capacitación, así como en los niveles de ingreso y remuneración. En términos generales, el aumento de la actividad laboral de las mujeres está muy concentrado en formas diversas de empleo precario, en actividades poco remunerativas y de baja productividad. El trabajo a domicilio, uno de los más desprovistos de derechos, sigue siendo un ámbito de ocupación mayoritariamente femenino.<sup>21</sup> Este hecho tiene evidentes consecuencias negativas en

<sup>21</sup> En el tercer capítulo de este estudio se analiza la estructura del empleo no agrícola en los países de la región. De dicho análisis se desprende que “el servicio doméstico”, perteneciente a la economía informal, representa una porción promedio de 6% de la fuerza laboral empleada en este rubro, y en Guatemala llega a un máximo de 13%.

el plano de la equidad, al disminuir las posibilidades de las mujeres para superar las condiciones de pobreza.<sup>22</sup>

La información agregada disponible sobre el ingreso por sexo de la PEA en las zonas urbanas ilustra de manera sintética este conjunto de diferencias laborales discriminatorias en contra de las mujeres. Aunque en todos los países considerados en el cuadro 11 se observaron entre 1980 y 1998 pequeñas reducciones de la brecha que separa los ingresos femeninos de los masculinos (en cambio en México la brecha se amplió), las distancias continuaron siendo grandes. Éstas se sitúan en efecto entre un diferencial mínimo de 0.77:1.00 en Costa Rica y uno máximo de 0.56:1.00 en México. Estos datos generales desagregados por grandes tipos de ocupación evidencian un panorama muy similar en la categoría de “empleadores”, en tanto que en la de “asalariados” la brecha tiende a ser considerablemente más cerrada. El arco de las diferencias regionales del ingreso de acuerdo con el género en este tipo de ocupación va de una relación mínima de 0.93:1.00 en Costa Rica (seguido de la República Dominicana, con 0.92:1.00) a una máxima de 0.64:1.00 en Nicaragua. Por último, la amplitud de este arco crece en el caso de los trabajadores “por cuenta propia”, donde la relación mínima es de 0.76:1.00 en El Salvador y la máxima de 0.30:1.00 en México.

Ahora bien, la información estadística disponible en la región en materia de trabajo y condiciones de empleo rara vez refleja adecuadamente la amplitud alcanzada por la inserción laboral de las mujeres, y tampoco el sesgo generalizadamente discriminatorio que éstas padecen en el conjunto del sistema económico. Hay un alto subregistro en el mundo rural y en la llamada economía informal donde la ocupación femenina es muy elevada y tiende a crecer.<sup>23</sup>

## 2. Capacidad productiva y capacidad de generación de nuevos empleos

La capacidad de generación de empleos en una economía está vinculada estrechamente con la ampliación de su capacidad productiva. Para evaluar esta relación se estimaron los coeficientes de correlación entre el personal ocupado y el PIB de los países, y posteriormente se calcularon elasticidades constantes por medio de regresiones a los datos transformados logarítmicamente.

En el cuadro 12 se presentan los resultados del cálculo de los coeficientes de correlación entre empleo y PIB. De ahí se desprende que existe una elevada asociación entre dichas variables, ya que casi todos los coeficientes son superiores al 80% en el período 1980 a 1999. Un caso especial es el de Nicaragua en donde no existe una clara asociación entre las variaciones del empleo y las variaciones del producto, puesto que su coeficiente de correlación es muy bajo.

---

<sup>22</sup> Nótese al respecto que uno de los cambios sociológicos mayores de este período en toda la región es el incremento de unidades familiares con jefatura femenina. Los informes sobre el desarrollo social y el desarrollo humano elaborados periódicamente por la CEPAL y el PNUD dan cuenta exhaustiva de este fenómeno.

<sup>23</sup> J. A. Ocampo (1998), “Políticas públicas y equidad de género”, *Macroeconomía, género y estado*, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. Este autor cita el Informe del PNUD de 1995, donde se señala que el 66% del trabajo que realizan las mujeres en los países en desarrollo se encuentra fuera de los sistemas contables.

Si los datos de las correlaciones se ordenan por décadas, se advierte que en todos los casos se acentuó la relación entre el empleo y la tendencia del producto. Esto se deduce del hecho de que todos los coeficientes se incrementaron y se aproximaron al 100% en la década de los noventa. En Nicaragua, El Salvador y Guatemala se observa una disociación entre producción y empleo en los años ochenta, como resultado de las alteraciones que estas economías sufrieron por los conflictos armados ocurridos en esos años.

Cuadro 12

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES  
DE CORRELACIÓN ENTRE EL EMPLEO Y EL PIB

	1980-1999	1980-1990	1990-1999
Costa Rica	0.97	0.94	0.98
Guatemala	0.97	0.77	0.99
Honduras	0.99	0.95	0.97
México	0.94	0.72	0.97
Nicaragua	0.26	0.21	0.99
Panamá	0.92	0.47	0.99
República Dominicana	n.d.	n.d.	0.96
El Salvador	0.89	0.39	0.95

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La correlación entre los niveles del empleo y del PIB es elevada, lo que quizá refleja la presencia de una tendencia regional común entre estas variables. Pero este efecto tiende a desaparecer cuando se calculan las respectivas variaciones porcentuales. En el cuadro 13 se presenta el cálculo de los coeficientes de correlación para las tasas de crecimiento de dichas variables. Los resultados indican que prácticamente en ningún caso hay una asociación significativa, dado que los coeficientes son muy pequeños.

La disociación entre estas tasas de crecimiento parece estar expresando el proceso de expansión de la informalidad en las economías regionales. En vista de que los movimientos del PIB no reflejan el tránsito de la población hacia el empleo informal cuando la actividad económica pierde impulso, lo anterior parece sugerir que ante una caída del producto la tasa de crecimiento del empleo puede elevarse (incluso rápidamente) sin que ello se exprese en las cifras del empleo formal. En este sentido, podría plantearse que la ocupación no sigue fielmente la evolución cíclica del producto debido a la existencia de un sector informal que opera como un estabilizador automático del ciclo laboral y que, por consiguiente, la variabilidad del empleo formal sobrereacciona a los movimientos de la producción.

La hipótesis anterior es consistente con la ampliación del sector informal que experimentaron todas las economías de la región durante los últimos cuatro lustros. Este tema se examina con cierto detalle en el tercer capítulo del presente estudio, pero conviene precisar que en la perspectiva del desarrollo productivo con equidad el crecimiento de la informalidad es una manifestación mayor de ineficiencia económica y social. Las condiciones generales de baja

productividad y bajos salarios que caracterizan al trabajo informal no sólo definen su naturaleza de estrategia de supervivencia, sino también la incapacidad dinámica de la gran mayoría de las actividades en que este tipo de trabajo se materializa para detonar procesos de acumulación que generen crecimiento. Por esta razón, la economía informal tiende al estancamiento, o lo que es lo mismo, no engendra crecimiento, y es por ello que su extensión es paralela a la profundización de la pobreza y la desigualdad.

Cuadro 13

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DE  
CORRELACIÓN ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO  
DEL EMPLEO Y DEL PIB

	1980-1999	1980-1990	1990-1999
Costa Rica	0.22	0.10	0.60
Guatemala	0.54	0.50	0.69
Honduras	0.16	0.40	-0.43
México	0.45	0.53	0.80
Nicaragua	-0.19	-0.20	-0.003
Panamá	0.47	0.53	0.34
República Dominicana	n.d	n.d	0.35
El Salvador	0.10	0.19	-0.47

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

A continuación, a fin de analizar la capacidad de reacción del empleo frente al comportamiento de la producción, se calcularon elasticidades producto-empleo para cada uno de los países, utilizando regresiones logarítmicas simples.<sup>24</sup> Los resultados se presentan en el cuadro 14.

Si el análisis se extiende al conjunto del período posterior a 1980, se observa que en la mitad de las economías consideradas el empleo es elástico al crecimiento del PIB. Así, un incremento de un punto porcentual del PIB tiene un efecto multiplicador en el empleo. Las excepciones a este comportamiento fueron Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, y en este último país se registró la más baja elasticidad de la muestra.

Si la tendencia de este indicador se descompone en períodos decenales (periodización que tiene sentido por la coincidencia de las últimas dos décadas con situaciones de crisis y crecimiento en la región), se aprecia que la elasticidad empleo-producto mejoró en Costa Rica, al punto de ser en este período la más alta de todos los países después de la República Dominicana. Algo similar se verifica en Nicaragua, aunque cabe advertir que esta mejoría mostrada durante los años noventa tiene como punto de partida el enorme deterioro padecido en la década precedente.

<sup>24</sup> El modelo estimado fue:  $\log(\text{empleo}) = \alpha + \beta \log(\text{PIB}) + u$ , donde  $\log$  es el logaritmo natural de las variables y  $u$  es un término de error. En esta especificación el coeficiente  $\beta$  se interpreta directamente como una elasticidad constante.

En síntesis, las elasticidades de largo plazo (período 1980 a 1999) revelan que para elevar la tasa del empleo es necesario un mayor crecimiento económico. Las tendencias más recientes (período 1990-1999) arrojan cierto grado de deterioro determinado en parte por las nuevas combinaciones productivas (o “paquetes tecnológicos”) de las nuevas inversiones y en parte por el lento crecimiento que en general sigue privando en el conjunto de la región. La CEPAL ha planteado la necesidad de que América Latina sostenga tasas anuales promedio de 7% del PIB para absorber estructuralmente la fuerza de trabajo. En términos generales, este planteamiento también es válido para su región norte.

Cuadro 14

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA:  
ELASTICIDADES EMPLEO-PIB

País	1980-1999	1980-1990	1990-1999
Costa Rica	0.80	1.17	1.36
Guatemala	0.86	1.14	0.76
Honduras	1.61	1.68	1.25
México	1.44	1.97	1.05
Nicaragua	0.05	0.01	1.28
Panamá	1.08	0.86	0.82
República Dominicana	n.d	n.d	1.67
El Salvador	1.42	1.19	0.74

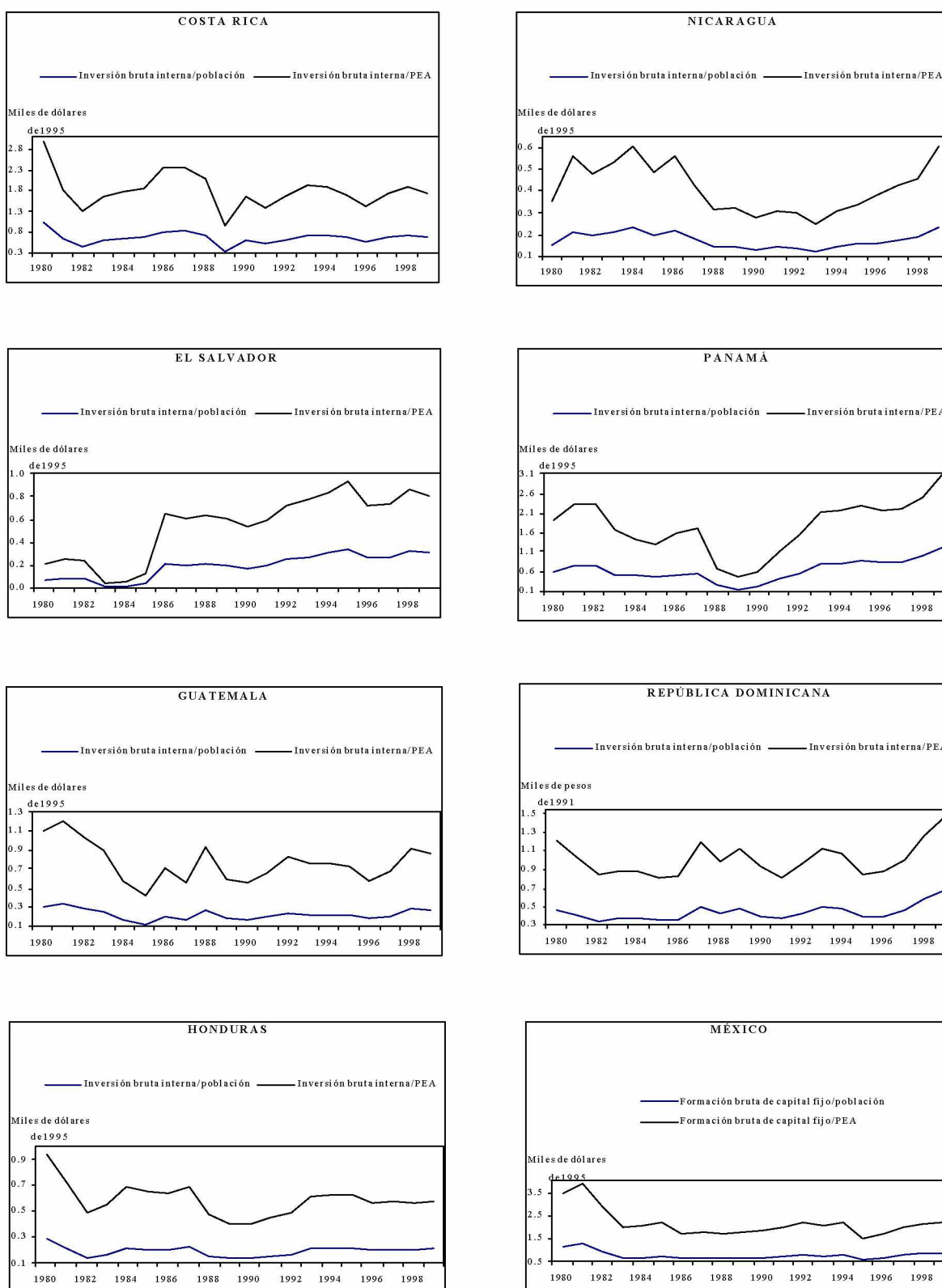
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

No hay duda de que para incrementar sus tasas de generación de empleo, las economías de la región requieren un crecimiento que sea a la vez más vigoroso y más regular. En otras palabras, se impone generar un clima de “estabilización real” que, en contraste con el creado por la sola estabilización financiera, procure un crecimiento sostenido del aparato productivo. Ello no será posible en ausencia de un mayor esfuerzo de inversión. El valor promedio anual en términos reales de la inversión por habitante económicamente activo fue menor en la década de los noventa que en la de los ochenta, excepto en la República Dominicana, Panamá y El Salvador. Si bien alrededor de 1995-1996 en la mayoría de los países la curva de este indicador mostró una inflexión al alza, en sólo tres de ellos la inversión por habitante económicamente activo no es menor a los 1 000 dólares anuales de 1995. Estos países son México, Panamá y Costa Rica, donde los valores en cuestión fueron, en promedios anuales para toda la década de los noventa, de 2 000, 1 970 y 1 700 dólares de 1995, respectivamente. En las otras economías de la región el valor anual promedio de este indicador se situó en la misma década entre un máximo de 750 dólares (El Salvador) y un mínimo de 320 dólares de 1995 (Nicaragua).<sup>25</sup> Como se observa en el gráfico 4, excepto en El Salvador desde principios de los noventa y en Panamá y la República Dominicana en los últimos años de esa misma década, los valores de la inversión real por habitante y por habitante económicamente activo que se alcanzaron a principios de los años ochenta no se han recuperado en la región.

<sup>25</sup> En 1998 y 1999 la relación inversión/PEA alcanzó 1200 y 1400 dólares de 1995 en la República Dominicana, después de promediar 895 dólares reales en 1990-1997.

Gráfico 4

## INVERSIÓN POR HABITANTE Y POR HABITANTE ECONÓMICAMENTE ACTIVO 1980-2000



Si se considera que una parte importante de la nueva inversión realizada en los años noventa en algunos sectores industriales y de servicios incorporó una mayor tasa de innovación tecnológica, tal vez pueda sugerirse que, en términos generales, durante los años recientes las combinaciones productivas de esas actividades económicas se tornaron más intensivas en capital que en el pasado. De ser cierta esta presunción, el índice de creación de empleo por cada nueva unidad de inversión fija habría disminuido en la región.<sup>26</sup>

De igual manera, las mismas condiciones macroeconómicas que distinguen al modelo de desarrollo en vigor introducen con frecuencia sesgos contrarios al crecimiento del empleo. Éste es particularmente el caso en que se adopta la apreciación del tipo de cambio para abatir la inflación. Se ha comprobado que, en la medida en que esta opción de política cambiaria abarata la importación de bienes de producción, las empresas se sienten estimuladas para sustituir el factor abundante de la economía regional —trabajo poco calificado— por capital.<sup>27</sup>

### **3. Producto y empleo: ¿hay un patrón de convergencia regional?**

La evolución insatisfactoria del empleo en la región se asocia con el crecimiento igualmente insatisfactorio de la producción. En realidad, empleo y crecimiento son dos caras de la misma moneda. La inestabilidad de largo plazo del producto se traduce en un crecimiento globalmente frágil y volátil del empleo.

En el gráfico 5 se presenta una tipología simple de la relación cíclica entre empleo y producto en los diversos países de la región. El examen comparado de las tasas de crecimiento de ambas variables en los últimos 20 años muestra que hay un grupo de países (Costa Rica, Guatemala, Panamá y la República Dominicana) donde la relación producto-empleo tiene un claro comportamiento procíclico. En estas economías se advierte una sincronización entre los periodos ascendentes y descendentes del ciclo económico, lo que sugiere que en éstas los mercados laborales se ajustan con cierta rapidez.

El Salvador, Nicaragua y Honduras, por su parte, presentan un comportamiento marcadamente contracíclico. Esto indicaría, en principio, que en estas economías el empleo reacciona con cierto retardo a los movimientos ascendentes y descendentes del ciclo económico. Dicha característica estaría indicando —a diferencia del precedente grupo de países— la existencia de problemas de ajuste por rigideces en los mercados laborales.

---

<sup>26</sup> No se cuenta con información estadística homogénea y comparable para dar cuenta de la evolución sectorial de la relación capital-trabajo en los diferentes países de la región. Diversa información anecdótica avalada por algunos especialistas y agentes económicos de la región que fueron entrevistados para la realización de este estudio, sugiere que al menos en ciertas actividades se habría desarrollado esta tendencia en los años recientes.

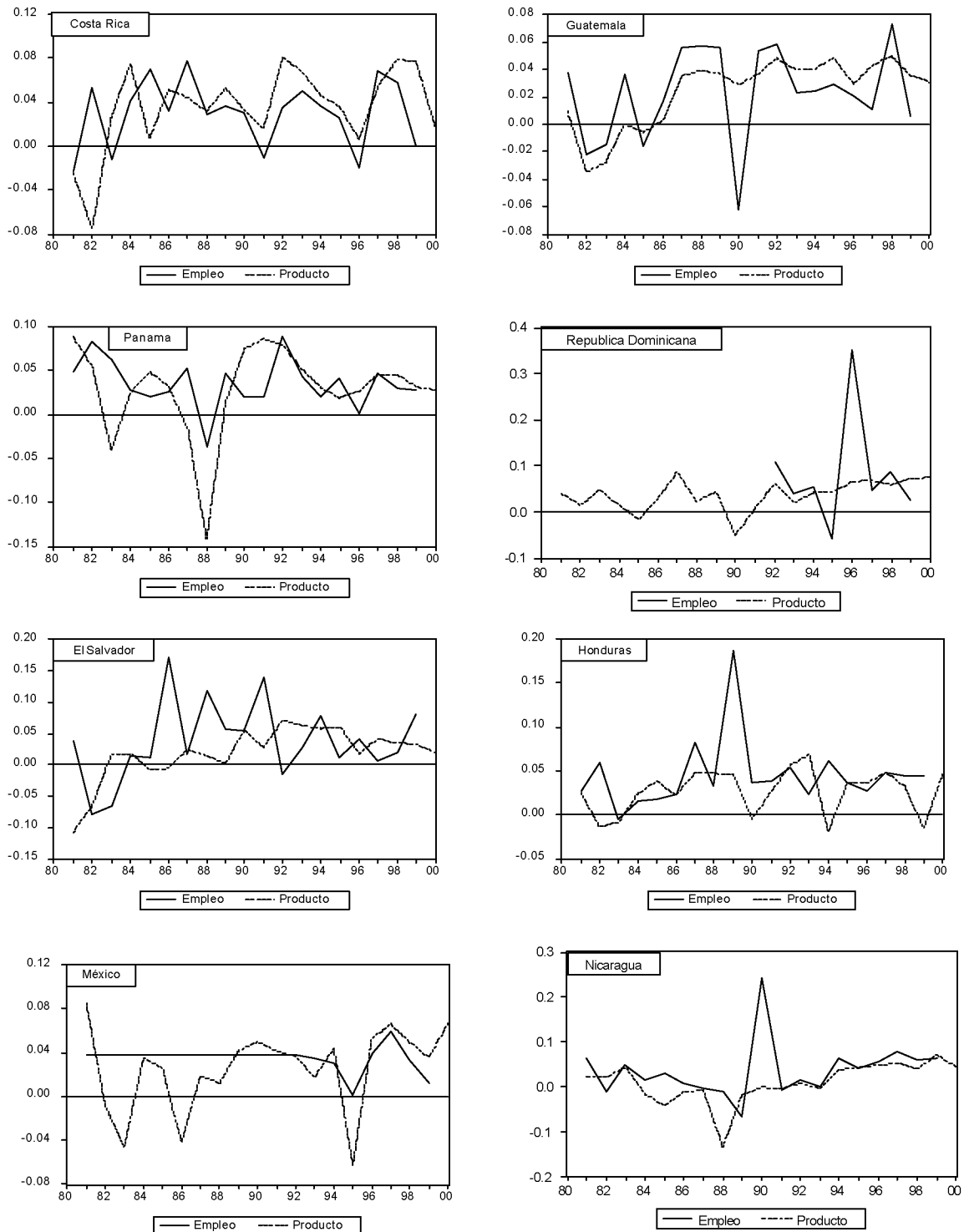
<sup>27</sup> Véase E. Lora y M. Olivera (1998), “Macro Policies and Employment Problems in Latin America”, Documento de trabajo No. 372, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.



Gráfico 5

## PATRONES CÍCLICOS DEL EMPLEO Y EL PRODUCTO, 1980-2000

(Variación anual)



En el caso de México —parte baja del panel gráfico— se observa un estancamiento del mercado laboral, y debe considerarse por separado. Hasta mediados de la década de los años noventa la curva del crecimiento del empleo permaneció constante, en tanto que la del producto estuvo sujeta a grandes variaciones: dos ciclos recesivos entre 1982 y 1986, uno de crecimiento moderado de 1988 a 1994 y una nueva recesión en 1995. A partir de la fuerte caída del producto de este último año se restableció en cierta forma la conexión cíclica entre los movimientos de esta variable y el empleo.

Ahora bien, la relación empleo-producto tiene una de sus expresiones analíticas más ricas en la evolución de la productividad aparente del trabajo. La comparación de los niveles actuales del valor real del producto por hombre ocupado muestra que México, Costa Rica y Panamá —en ese orden— tienen la mayor productividad absoluta de la región. En éstos, el indicador fluctúa entre 9 000 y 11 000 dólares anuales (a precios de 1995) por persona ocupada. La República Dominicana, Guatemala y El Salvador tienen niveles absolutos de productividad por persona ocupada equivalentes a la mitad de aquellos tres países. A su vez, en Honduras y Nicaragua el valor de este indicador representa alrededor de una tercera parte del valor promedio de este segundo grupo de economías, o grupo de productividad intermedia.

Las consideraciones anteriores son válidas en cuanto a la comparación de las unidades de producto por trabajador ocupado en las distintas economías nacionales de la región. Ese enfoque nada dice respecto de las tendencias de la productividad aparente del trabajo a lo largo del tiempo. La información disponible evidencia que las tasas de crecimiento de este indicador —cuya evolución relativa constituye la base estructural de la competitividad de una economía— tienen un desempeño de largo plazo realmente preocupante. Con excepción de Costa Rica y Guatemala, los demás países presentan en el período 1980-1999 una tasa de crecimiento negativa en la productividad global. Aunque incluso en los dos países mencionados tal crecimiento fue sumamente débil, porque sus respectivos promedios anuales fueron mucho menores a un punto porcentual (véase el cuadro 15).

Cuadro 15

## TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL POR HOMBRE EMPLEADO

(Promedios anuales)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
Tasas de corto plazo							
1980-1985	-2.41	-1.34	-1.55	-0.90	-2.33	-1.32	-1.87
1985-1990	0.14	-6.24	0.37	-3.97	-6.65	-2.90	-2.10
1990-1995	1.02	1.01	1.00	0.99	0.99	1.01	0.99
1995-1999	2.79	-0.51	1.18	-1.59	-1.09	1.12	1.55
Tasas de mediano plazo							
1980-1990	-1.14	-3.82	-0.60	-2.45	-4.51	-2.11	-1.99
1990-1999	2.46	0.19	0.80	-1.23	-0.86	1.09	-0.05
Tasas de largo plazo							
1980-1999	0.55	-1.94	0.06	-1.87	-2.80	-0.61	-1.07

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Como resultado de esta tendencia, sólo en la economía de Costa Rica se aprecia una mejoría sustantiva de la productividad aparente del trabajo, en virtud de que creció sostenidamente desde 1992 y acumuló ganancias consecutivas. En Guatemala se asiste desde 1994 a un proceso de ascenso que permitió recuperar los niveles que ya se habían alcanzado 20 años atrás. En el resto de las economías se registra un verdadero colapso de la producción real por trabajador ocupado (véase el gráfico 6). Por referirse al conjunto de la economía y de la ocupación, este indicador esconde en su generalidad numerosas situaciones particulares de sectores específicos en los que se han acumulado ganancias de productividad. Específicamente, estas situaciones conciernen a las actividades productoras de bienes y servicios comerciables internacionalmente. Análisis empíricos recientes sobre el conjunto de los países de América Latina y el Caribe evidencian cómo en la mayoría de los casos esas actividades han concentrado el crecimiento de la productividad, en tanto que en el resto de las actividades este indicador tiende a estancarse e incluso a retroceder. Precisamente, durante estos años el crecimiento de la productividad es un proceso que se verifica en actividades y sectores específicos, en los que quedan circunscritos los efectos y ganancias económicas correspondientes sin que puedan diseminarse al conjunto del sistema, efecto que los arquitectos de las reformas económicas daban por descontado que ocurriría. Una de las principales consecuencias laborales de dicho proceso fue acelerar el desplazamiento de fuerza de trabajo hacia ocupaciones de baja productividad.<sup>28</sup> La persistencia de este juego de tendencias en un período que ya resulta prolongado es claro indicio de que en la región se generalizó un fenómeno que tiende a adquirir características estructurales de ineficacia creciente en el uso de los recursos, y en primer lugar del trabajo, el recurso más abundante de este conjunto de países.

La caída de la productividad del trabajo en los años ochenta fue consustancial al desplome observado en la formación interna de capital en todos los países de la región. De hecho, uno de las principales finalidades de las políticas de liberalización y apertura económicas fue incentivar la inversión y la productividad. Se esperaba que así se habrían de intensificar el crecimiento y el comercio internacional conforme la producción se desplazara preferentemente hacia los bienes y servicios comerciables internacionalmente. Como se sugiere en un estudio de carácter más general, este proceso tuvo lugar en cierta medida, pero con resultados que difieren tanto del modelo ideal como entre las distintas economías nacionales y los distintos sectores productivos de la región.<sup>29</sup>

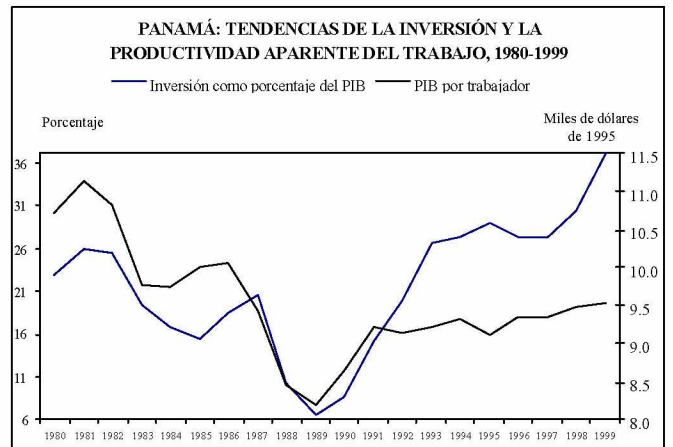
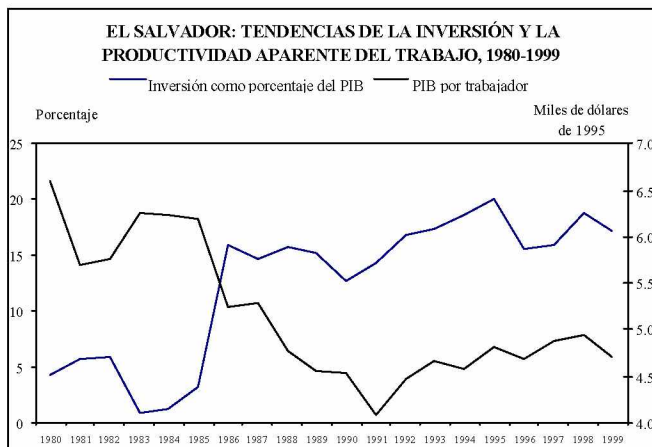
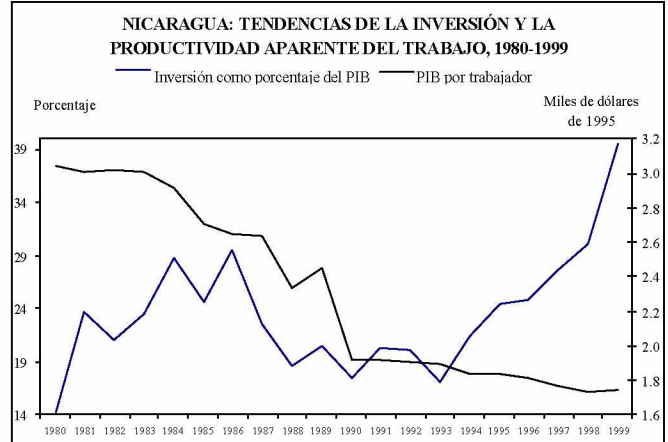
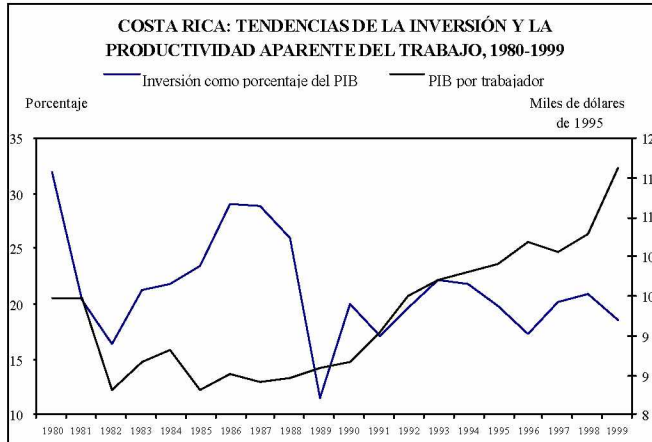
---

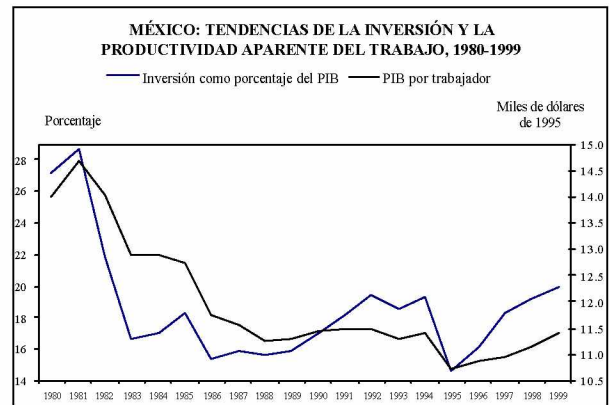
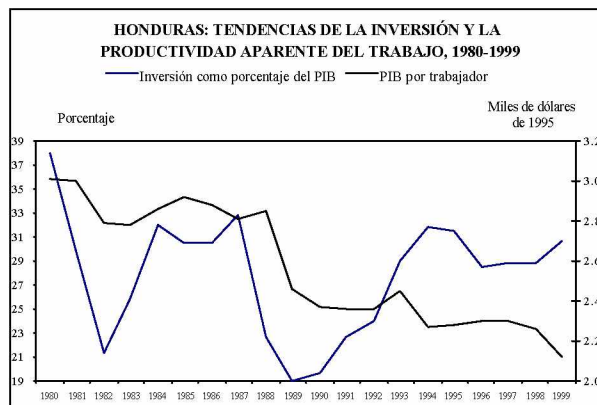
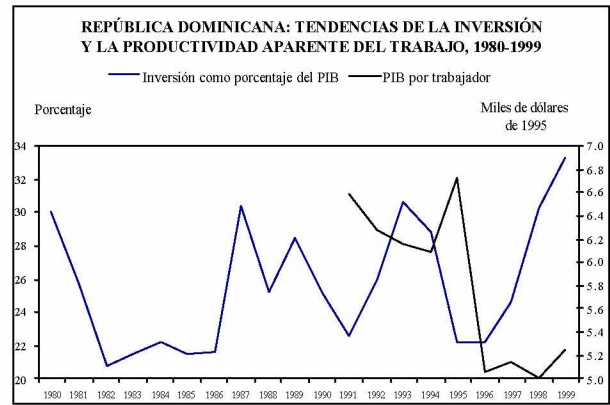
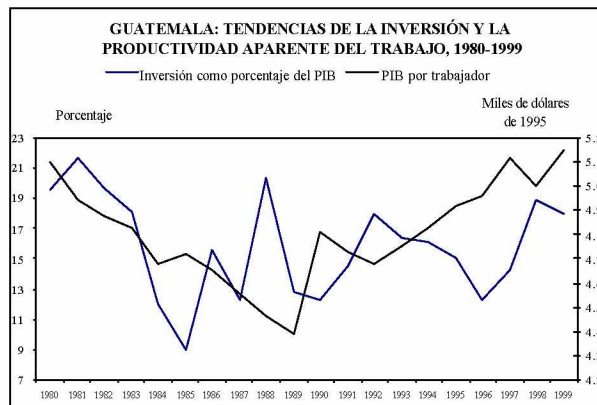
<sup>28</sup> Para un análisis general de esta tendencia, véase L. Taylor y R. Vos (2000), "Balance of Payments Liberalization in Latin America: Effects on Growth, Distribution and Poverty", mimeo, agosto.

<sup>29</sup> CEPAL (2001), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000* (LC/G.2102-P), Santiago de Chile, agosto.

Gráfico 6

TENDENCIA DE LA INVERSIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD APARENTE  
DEL TRABAJO, 1980-2000





En el transcurso de los años noventa los coeficientes de inversión habían recuperado en la mayoría de los países sus niveles del período anterior a la crisis, y en algunos casos incluso los habían superado con amplitud (como en Panamá, Nicaragua y en menor medida la República Dominicana). Sólo en Costa Rica y México la tasa de inversión promedio permaneció por debajo de los niveles de fines del período de sustitución de importaciones. Como se aprecia en el gráfico 6, no existe un patrón regional de evolución de la inversión y la productividad laboral. En las economías de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua estas variables acusan un comportamiento contracíclico, en tanto que en México, Panamá, Honduras y la República Dominicana se advierte cierta armonización de sus variaciones coyunturales a lo largo del tiempo. No obstante —con la excepción de Costa Rica y Guatemala en la segunda mitad de los años noventa—, en todos los casos se constata que las recientes mejorías relativas de los coeficientes de inversión no han producido avances sustanciales de la productividad general. Es probable que este hecho esté reflejando una fuerte concentración sectorial e incluso espacial de las nuevas inversiones, una incapacidad de los proyectos en que éstas se materializan para suscitar efectos multiplicadores y problemas estructurales en la base de los sistemas productivos nacionales que dificultan el desarrollo de procesos dinámicos de integración entre actividades y empresas “tradicionales” y “no tradicionales”, o en otros términos, entre los “sectores dinámicos” (casi todos ellos productores de bienes y servicios comerciables) y el resto de la economía.

Las dificultades del sistema productivo regional para suscitar procesos dinámicos de integración interna estarían indicando que el fenómeno secular de la heterogeneidad estructural no fue mitigado por las reformas económicas instrumentadas en los tres o cuatro lustros precedentes. De hecho, la amplitud y la importancia de este fenómeno más bien se habrían intensificado en todos los países en la medida en que la liberalización y la apertura no generaron mecanismos de difusión del crecimiento y el progreso técnico de los “sectores dinámicos” hacia el conjunto de la economía. La inexistencia o el dismantelamiento de correas efectivas de transmisión entre sectores —cuya puesta en operación no garantiza el automatismo de las fuerzas del mercado y requiere un tramado institucional propio para cada circunstancia nacional— es quizá uno de los factores que explican en última instancia por qué a más de 15 años de haberse iniciado la reforma económica siguen predominando sus efectos “destructivos” sobre los “creativos” en materia de cambio productivo.<sup>30</sup> Además, ya se sabe que a la heterogeneidad estructural del aparato productivo corresponde una estructura del empleo igualmente heterogénea, es decir, caracterizada por un porcentaje alto y hasta creciente de la fuerza de trabajo ocupado en condiciones de baja —e incluso de muy baja— productividad.

En todo caso, es un hecho que la caída de la productividad general del trabajo se combina con un débil crecimiento económico y bajos niveles de inversión. La combinación de este conjunto de fenómenos influye en las modalidades de competitividad de las economías. En la configuración de dichas modalidades el trabajo desempeña un papel determinante. Una manera de comprobarlo empíricamente es analizando la evolución del índice del costo unitario de la fuerza de trabajo (CUFT), que vincula los comportamientos de la productividad y los salarios reales.<sup>31</sup>

El cuadro 16 presenta un cálculo de este índice sobre siete economías de la región. Los resultados revelan que los costos salariales han crecido por encima de la productividad en la mayoría de los países de la muestra, lo cual —*ceteris paribus*— podría haber minado su capacidad competitiva con el exterior. Las excepciones a esta regla son El Salvador y México, países cuya débil productividad general se acompaña de un descenso fuerte y prolongado de los salarios reales (en promedio anual, los salarios reales de México cayeron 5% y los de El Salvador 4% entre 1980 y 1999). En suma, la competitividad global de ambas economías se sostiene sobre la base de esta combinación.

---

<sup>30</sup> Una manifestación institucional del no funcionamiento de dichas correas de transmisión es el divorcio creciente de las políticas de industria y comercio que, en diversos grados, se presenta en la mayoría de los países. La filosofía económica que presidió el diseño y la ejecución de las reformas estructurales implicó un rompimiento de los vínculos funcionales entre estas áreas de la política de desarrollo. Las políticas comerciales tendieron a cobrar una gran relevancia al amparo de los procesos de negociación de acuerdos y tratados de libre comercio, tanto a escala multilateral como bilateral, en tanto que las políticas sectoriales y de fomento productivo fueron en la práctica abandonadas o reducidas a su mínima expresión. En términos generales, el activismo comercial de las últimas dos décadas tiene como contrapartida una preocupante pasividad en el plano de las políticas industriales.

<sup>31</sup> El índice del CUFT se construye dividiendo un índice de salarios reales entre el índice de la productividad del trabajo.

Cuadro 16

## ÍNDICE DEL COSTO UNITARIO DE LA FUERZA DE TRABAJO

(1995 = 100)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	República Dominicana	México
1980	95.2	210.3	90.8	n.d.	n.d.	230.1
1985	112.3	134.1	98.2	89.2	n.d.	179.4
1990	108.0	103.9	79.0	103.9	n.d.	121.2
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	99.3	93.3	108.7	95.5	134.1	89.6
1997	104.6	86.1	108.2	104.2	127.5	88.3
1998	105.9	90.1	114.7	108.5	142.8	87.5
1999	100.2	94.2	117.8	113.9	142.9	82.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

¿Cómo explicar estas diferencias? Una parte de las respuestas posibles a esta pregunta radica en los arreglos institucionales propios de cada país, otra en las características del desempeño económico general y de los mercados de trabajo. Los casos de Costa Rica y México quizá ayuden a ilustrar esta cuestión. Hay elementos para plantear que el pacto social —y sus correspondientes expresiones institucionales— sufrió menos modificaciones *de iure* y *de facto* en Costa Rica que en México en el transcurso de los últimos 20 años. Una manifestación de ello en el ámbito laboral es la mayor estabilidad presente en el terreno del trabajo organizado costarricense en comparación con el mexicano. Durante el período 1985-1995 (el más reciente sobre el que se cuenta con información comparable), en México se precipitó un desplome de 26% del número de trabajadores sindicalizados de la fuerza de trabajo no agrícola, en tanto que este mismo indicador no registró cambio alguno en Costa Rica.<sup>32</sup> En un contexto económico de inestabilidad real —es decir, de bajo crecimiento del producto y débil demanda de trabajo—, que ha sido hasta cierto punto más grave en México que en Costa Rica,<sup>33</sup> el deterioro de la organización sindical expresa cambios en la correlación de fuerzas del mercado laboral que han

<sup>32</sup> Como es evidente, estos datos se refieren al número total de afiliados a organizaciones sindicales y no a la tasa de sindicalización, que expresa la proporción de la fuerza de trabajo total representada por los trabajadores afiliados a un sindicato. Siguiendo un patrón común al conjunto de los países de América Latina en el mismo período, la tasa de sindicalización entre los trabajadores no agrícolas de México y Costa Rica cayó entre 1985 y 1995 de 54% a 31% y de 22% a 13%, respectivamente. Esto indica que los trabajadores que entraron durante estos años al mercado de trabajo en general no juzgaron necesario afiliarse a una organización sindical (caso preferentemente de Costa Rica, país en el que se desarrolló, paralelamente, un gran avance del “solidarismo”) y que además un número importante de los que ya estaban afiliados decidieron retirarse de sus organizaciones gremiales (como parece ser sobre todo el caso mexicano). Véase OIT (1997), *World Labour Report 1997-1998: Industrial Relations, Democracy, and Social Stability*, Ginebra.

<sup>33</sup> Esta diferencia relativa puede resumirse en las tasas promedio reales del PIB en 1980-1990 y 1990-1999, que calculada en dólares de 1995 fueron de 2.26% y 5.2% en Costa Rica y de 1.73% y 3.15% en México.

sido relativamente menos favorables para los trabajadores mexicanos. Así parecen confirmarlo, si bien de manera indirecta, las tendencias de la participación en el PIB de los pagos al trabajo y al capital en ambos países (véase el cuadro 17). Mientras que en Costa Rica dichas participaciones se mantuvieron constantes en los últimos 20 años, en México dieron un claro vuelco desfavorable al trabajo a partir de la primera mitad de los años ochenta, cuando la masa de los pagos a este factor perdió alrededor de seis puntos porcentuales del PIB que no volvió a recuperar.

Cuadro 17

COSTA RICA Y MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO Y  
EL CAPITAL EN EL PIB, 1980-1997

(Porcentajes)

	Costa Rica		México	
	Remuneración de los asalariados	Excedentes de explotación	Remuneración de los asalariados	Excedentes de explotación
1980	49.5	3.5	36.1	50.1
1981	43.4	40.0	37.5	46.5
1982	39.1	45.3	35.2	46.3
1983	43.6	38.7	29.4	51.1
1984	45.1	37.2	28.7	51.9
1985	46.8	36.9	28.7	50.7
1986	45.7	38.1	28.5	49.7
1987	47.1	36.6	26.8	50.4
1988	47.6	37.1	26.2	52.7
1989	49.1	35.6	29.5	52.1
1990	50.6	34.6	29.5	52.8
1991	47.4	37.0	30.9	51.7
1992	47.4	35.5	32.9	49.7
1993	48.3	36.2	34.7	48.2
1994	49.7	34.9	35.3	47.5
1995	50.5	33.2	31.1	48.8
1996	47.3	35.3	28.9	51.3
1997	48.4	33.9	29.6	50.7
1998	n.d	n.d	30.7	50.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Las tendencias regionales del producto, el empleo, la productividad y los salarios que se han examinado parecen registrar un comportamiento heterogéneo en cuyo marco podrían estar profundizándose las diferencias estructurales entre estas economías. A fin de evaluar esta posibilidad, es pertinente analizar el proceso de convergencia (divergencia) de los desempeños del producto por trabajador ocupado.

Con ese propósito se utilizará el análisis de convergencias “beta y sigma” que deriva de los modelos neoclásicos de crecimiento. Se parte de la hipótesis que sostiene la existencia de una relación inversa entre la tasa de crecimiento del PIB por habitante y su nivel en el pasado. Si este planteamiento se verifica empíricamente, los países más pobres crecerían a tasas superiores que

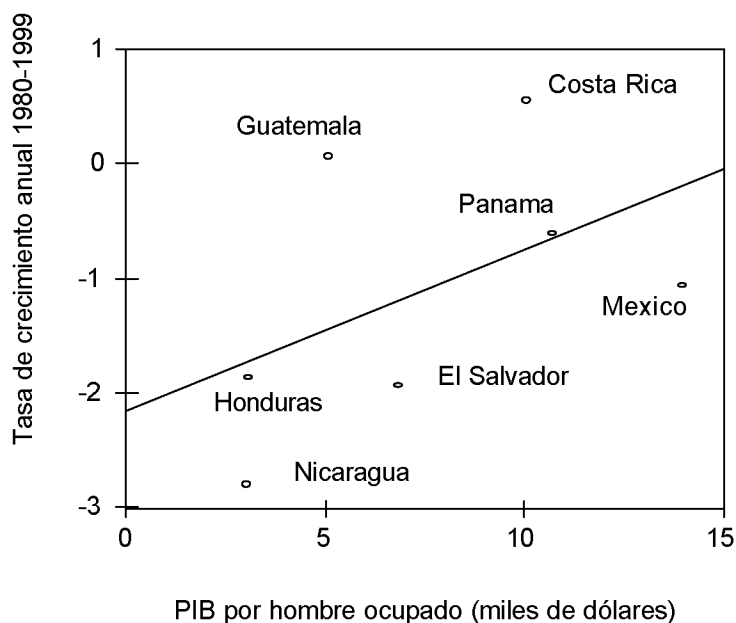


las de los más ricos y, por consiguiente, a lo largo del tiempo las brechas de desarrollo entre ambos tipos de economías tenderían a cerrarse y hasta desaparecer. Este efecto se identifica como la convergencia beta. Por su parte, la llamada convergencia sigma supone que la dispersión de las tasas de crecimiento, medida por su desviación estándar, disminuye a lo largo del tiempo. Una condición necesaria para que este efecto se verifique es que ocurra efectivamente el primero de los dos tipos de convergencia mencionados.<sup>34</sup>

En el gráfico 7 se presentan los resultados de esta hipótesis aplicada a los países del norte de América Latina en el período 1980-1999. Así, se verifica que los efectos asociados a la llamada convergencia beta no se cumplen y, por consiguiente, tampoco los esperados de la convergencia sigma. En lugar de estos efectos se revela que las diferencias en productividad se han ampliado en la región, puesto que los países que a principios del período de referencia presentaban los niveles más elevados de productividad son los mismos que acreditan una mejor evolución relativa en el largo plazo.

Gráfico 7

## CONVERGENCIA DEL PIB POR HOMBRE OCUPADO



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La falta de convergencia puede examinarse en el mercado laboral por medio del análisis comparado de la tasa abierta de desempleo. Incluso considerando las limitaciones de este indicador a raíz de que no siempre se calcula de manera homogénea en todos los países, los

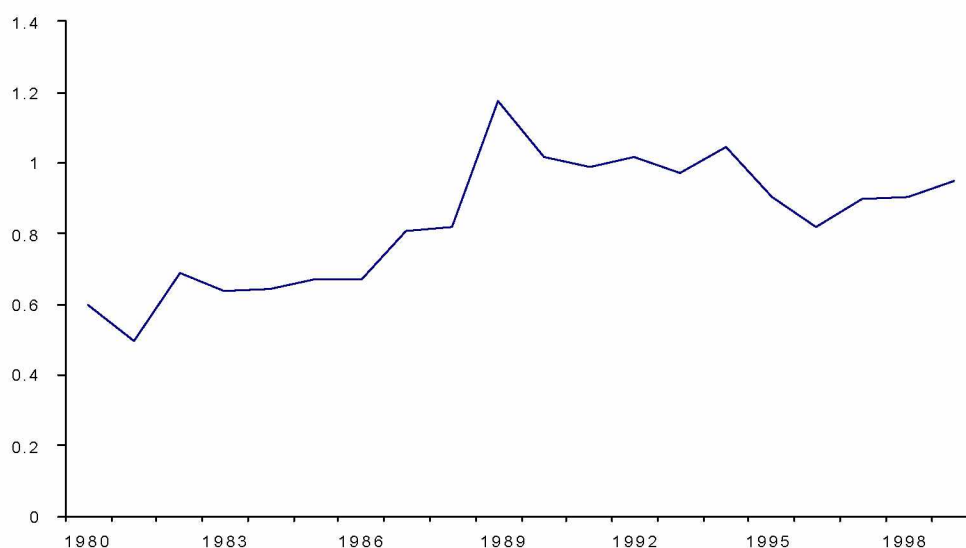
<sup>34</sup> Véase X. Sala-i-Martin (2000), *Apuntes del crecimiento económico*, Editorial Antoni Bosch, Barcelona.

resultados del análisis de “convergencia sigma” confirman la ausencia de convergencia. En el gráfico 8 se observa cómo la desviación estándar de las diversas tasas nacionales se incrementa hasta 1989, hasta 1996 presenta un leve descenso y luego acusa una ligera tendencia de repunte.

Gráfico 8

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: DISPERSIÓN DE LA TASA DE  
DESEMPLEO ABIERTO, 1980-1999 a/

(Desviación estándar de las tasas nacionales)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Los países incluidos en la muestra son Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

En el largo plazo, la tendencia general de las tasas nacionales de desempleo se inclina a una mayor dispersión. La experiencia regional de los últimos 20 años no arroja evidencias de que los mercados laborales tiendan a homogeneizarse en cualquier sentido, es decir, hacia menores o mayores tasas de desempleo. El examen de la información general disponible más bien parece indicar un aumento de la heterogeneidad regional en esta materia.

En un plano diferente del análisis, sin embargo, debe reconocerse que, debido a las características particulares de sus mercados de trabajo, en los países del norte de América Latina cobra plena vigencia la observación según la cual el desempleo es un “bien de lujo”.<sup>35</sup> En otras palabras, la pertenencia a esta categoría sociolaboral está restringida a sectores de la población que cuentan con redes de protección y reservas que les permiten resistir los períodos más o

<sup>35</sup> G. Márquez (1998), “El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los años 90”, Documento de trabajo No. 377, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

menos prolongados en que no están empleados. Es posible que este hecho explique la tendencia a la dispersión de las tasas de desempleo. Ahora bien, quienes no tienen a su alcance esos medios de resistencia —es decir, la población pobre— no pueden permitirse el “lujo” de permanecer desempleados cuando pierden su trabajo durante los episodios de crisis o por las reestructuraciones sectoriales y productivas derivadas de la apertura y la liberalización de la economía. En estos casos el ajuste no suele operarse en términos de un cambio temporal de condición del trabajador (empleado-desempleado-empleado), sino como una salida del sector formal hacia el informal. En consecuencia, como ya se señaló, más que en incrementos sustanciales de la tasa de desempleo, los ajustes a la baja del mercado de trabajo de los países que conforman la región se manifiestan preferentemente en la expansión del sector informal. Este sector funge así no sólo como un factor de regulación sino también de flexibilidad del mercado de trabajo.

#### 4. El sector externo y el empleo

El empleo en los países de la región se encuentra vinculado no solamente a los ciclos internos del producto y la demanda de trabajo, sino también al ciclo de la economía internacional. Históricamente, el vínculo de las economías de la región con la economía internacional se concentra en sus relaciones con la de los Estados Unidos. Ya se discutió en el primer capítulo de este estudio la manera en que dichas relaciones se profundizaron en los últimos tres o cuatro lustros a raíz de las reformas estructurales emprendidas por los países, así como el incremento del grado de sensibilidad de todas éstas ante las variaciones de la coyuntura económica estadounidense. En este apartado se presenta una aproximación cuantitativa del impacto general del ciclo estadounidense sobre el empleo de la región. El análisis se refiere al período 1980-2000.

Como se sabe, los Estados Unidos registraron entre 1991 y 2000 un largo ciclo de expansión económica, el más prolongado de todo el siglo XX, y sólo se equiparan a él los observados en los períodos Kennedy-Johnson, en los años sesenta, y Reagan, en los años ochenta. Los datos básicos muestran, sin embargo, que su intensidad fue inferior a estos últimos, dado que la tasa de variación promedio con que creció el PIB real fue 25% y 7% menor, respectivamente, que en estos dos episodios de auge económico.

Cuadro 18

#### ESTADOS UNIDOS: COMPARACIÓN DE TRES AUGES ECONÓMICOS

(Porcentajes)

Ciclo	Tasa media de crecimiento del PIB	Intensidad del crecimiento (1991 = 100)
1961-1969	4.9	75
1982-1990	4.0	93
1991-2000	3.7	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Para identificar de manera más precisa la operación del ciclo de la economía estadounidense, se procedió a la construcción de un índice cíclico (IC) de acuerdo con una descomposición clásica multiplicativa cuyo procedimiento se describe en el recuadro 3.

La representación gráfica del IC o componente cíclico del PIB de los Estados Unidos (gráfico 9) ilustra claramente los dos últimos ciclos de los Estados Unidos. De su simple examen destaca el hecho de que, una vez eliminada la tendencia y las irregularidades, el ciclo más reciente tuvo un proceso ascendente más fuerte que el de los años ochenta, lo cual podría estar reflejando que entre sus fuerzas propulsoras se cuenta —como por lo demás lo sugiere un número importante de investigaciones recientes— una serie de cambios estructurales en los mecanismos del crecimiento, y muy particularmente procesos de innovación tecnológica asociados a la informática y las telecomunicaciones.

### **Recuadro 3**

#### **ESTIMACIÓN DE UN ÍNDICE CÍCLICO DE LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSE**

El procedimiento que se aplicó consistió en una descomposición clásica multiplicativa, en la que se supuso que el PIB de los Estados Unidos es el producto de un componente tendencial (T) y de un componente cíclico [C] más un error aleatorio (e).

$$\text{PIBUSA} = \text{TC} + e$$

Para encontrar el componente de tendencia se aplicó el siguiente modelo de regresión:

$$\text{PIBUSA} = a + b\text{Tiempo} + u$$

Donde Tiempo es una variable de tendencia con la secuencia 1, 2, etc..

El resultado de la estimación fue:

$$T = 4421.95 + 208.22 * \text{Tiempo}$$

Al dividir el PIBUSA por el componente de tendencia se obtuvo el componente cíclico irregular (CIR):

$$\text{CIR} = C + e$$

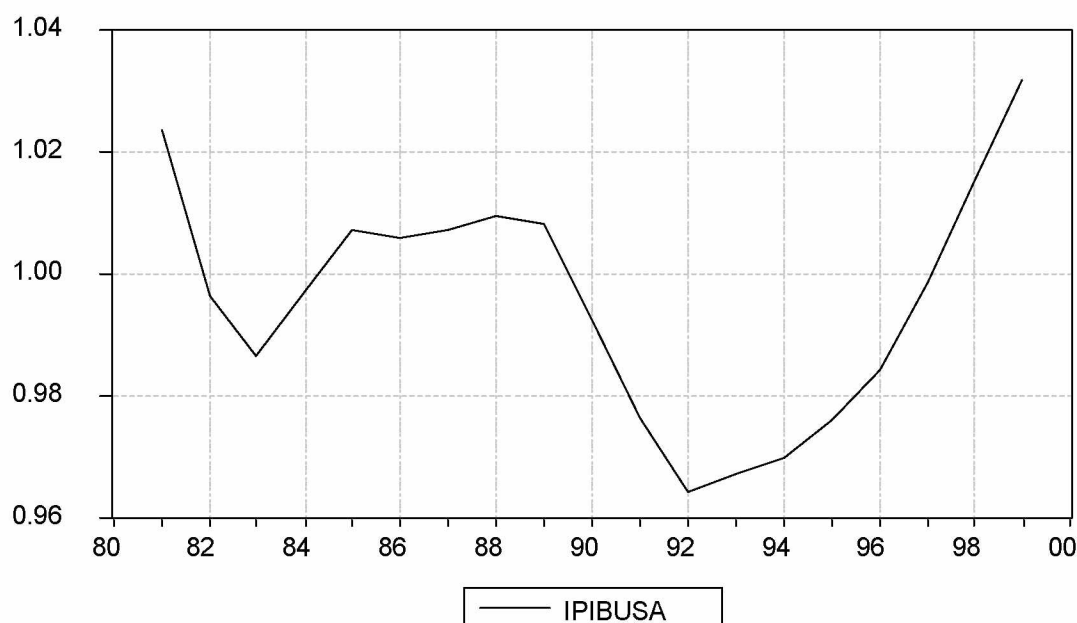
Para remover el error se tomó un promedio móvil centrado de tres años y con ello se obtuvo el índice cíclico (IC):

$$\text{IC} = (\text{CIR}_{t-1} + \text{CIR}_t + \text{CIR}_{t+1}) / 3$$

Una explicación metodológica de este método se encuentre en S. A. De Lurgio (1998), *Forecasting Principles and Applications*, McGraw Hill.

Gráfico 9

## ÍNDICE DEL COMPONENTE CÍCLICO DEL PIB DE LOS ESTADOS UNIDOS

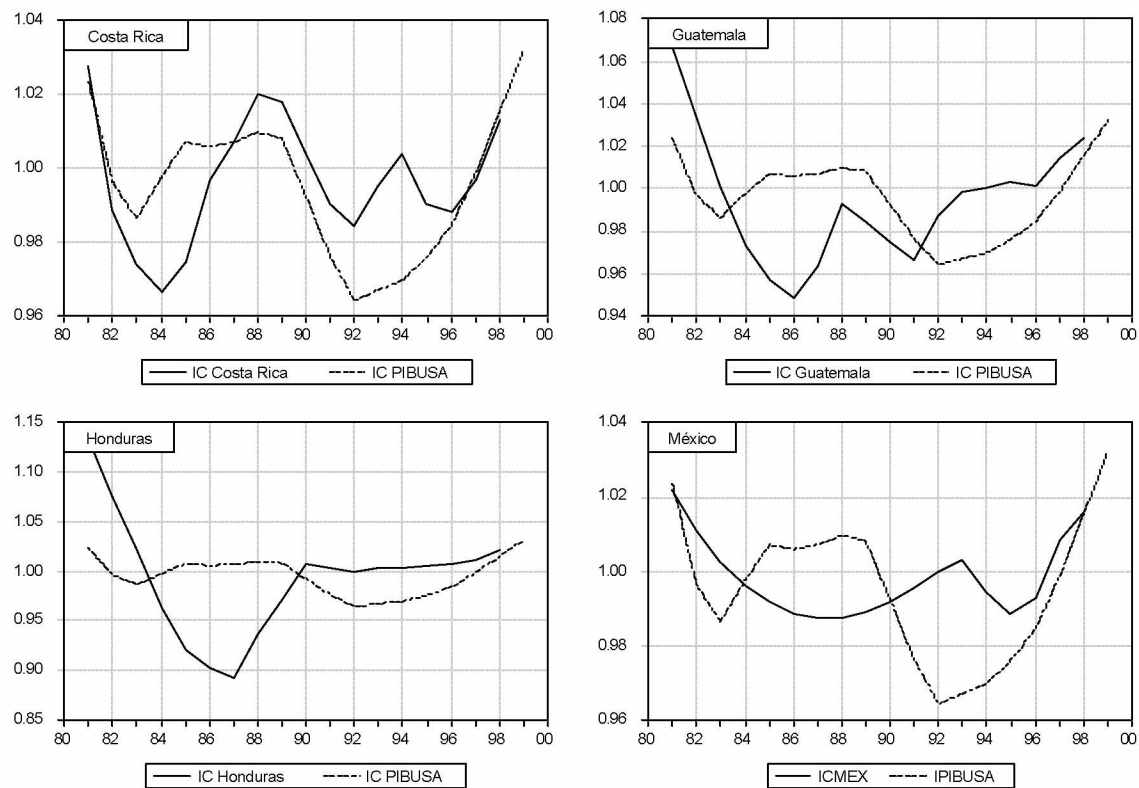


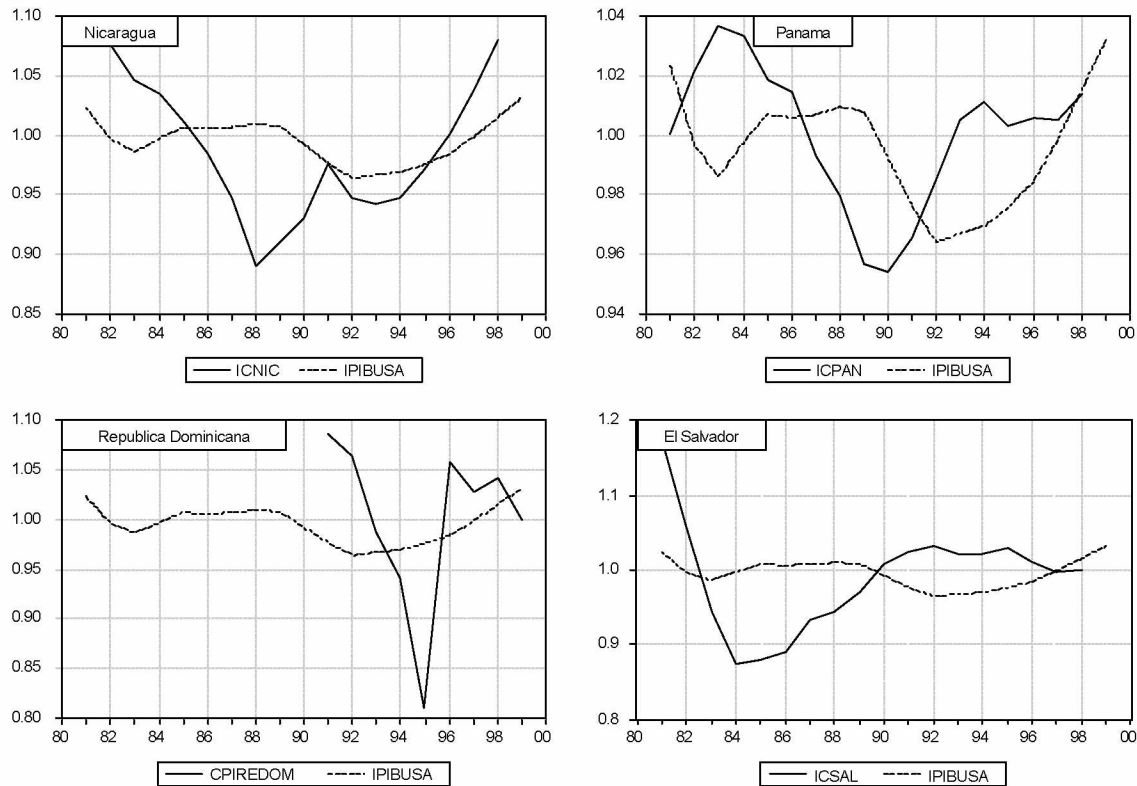
Para evaluar los efectos de este auge en los ciclos de los países considerados en el estudio y su efecto en la generación de empleo, se aplicó la misma descomposición a las series de población ocupada total de estos países.

En el gráfico 10 se pueden apreciar los patrones cíclicos del empleo de los países en relación con los ciclos de la economía estadounidense. Se observan diversos modos nacionales de sincronización de estas dos variables. El ciclo del empleo de Costa Rica es quizá el que describe un itinerario más parecido al de la economía de los Estados Unidos, advirtiéndose una inclinación a sobrereaccionar durante la más reciente fase de auge. Algo similar ocurre con el comportamiento del empleo en Panamá, aunque su trayectoria tiende a anticiparse en cierta forma a la del ciclo económico estadounidense. En Guatemala el empleo respondió con algún retardo al ciclo asociado al período del gobierno del Presidente Clinton. Como en Costa Rica, en este caso también se observa una sobrereacción del ciclo interno del empleo.

Una versión que resume numéricamente el panel gráfico precedente se presenta en el cuadro 19, donde se exponen los cálculos del coeficiente de correlación entre los ciclos del producto de los Estados Unidos y los del empleo de los países de la región analizada. Así, con la sola excepción de Costa Rica, en el resto de las economías se observa una asociación inversa en el período 1982-1990. Este hecho estuvo ampliamente determinado por la severidad de las crisis en este período por las economías de la región.

Gráfico 10

COMPARACIÓN DEL CICLO DEL EMPLEO CON EL DE LA ECONOMÍA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS



Por el contrario, durante la expansión económica de 1991-2000 el ajuste al ciclo del producto de los Estados Unidos fue casi en todos los casos muy fuerte. El valor de la correlación es muy elevado en Nicaragua y Honduras. En una escala un tanto menor, pero también de primer rango, los valores de México, Guatemala y Costa Rica sugieren una fuerte correlación. En el caso de Panamá ésta es menor, igual que en la República Dominicana (para cuyas series de población ocupada total sólo se contó con información sobre la década de los noventa).

Independientemente de las diferencias nacionales de estructura del producto, del empleo y del comercio exterior —que están implícitas en los cálculos anteriores y que explican en parte los patrones particulares de la correlación examinada—, los resultados obtenidos evidencian el incremento de los grados de sensibilidad que se gestó en el período reciente en las economías de la región frente a las pautas generales de desempeño de la de los Estados Unidos.<sup>36</sup> Este incremento en buena parte resulta de los cambios de la estrategia de desarrollo y del entorno regional y global. Estos cambios contribuyeron a hacer más estrecha la interrelación de las economías regionales con la de los Estados Unidos, ampliando, por así decirlo, los canales por medio de los que se transmiten los efectos del ciclo de este país a la región. Estos canales son

<sup>36</sup> Como se argumenta en el tercer capítulo de este estudio, la mayor sensibilidad de las economías de la región frente al ciclo de los Estados Unidos es un fenómeno que se explica en parte porque las actividades más dinámicas de los años recientes son, en términos generales para todos los países, maquilas, turismo y —en otro plano— las remesas familiares de los trabajadores emigrados. En los tres rubros, el “factor estadounidense” es decisivo.

primordialmente comerciales y financieros. Para los fines del presente estudio interesan básicamente los primeros, por lo que enseguida se presenta una evaluación cuantitativa del impacto del comercio internacional en la ocupación total de las economías regionales.

Cuadro 19

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: CORRELACIÓN DEL  
CICLO DEL EMPLEO CON EL CICLO DEL PRODUCTO  
DE LOS ESTADOS UNIDOS

	1982-1990	1991-2000
Costa Rica	0.54	0.65
Guatemala	-0.43	0.69
Honduras	-0.74	0.97
México	-0.68	0.70
Nicaragua	-0.57	0.99
Panamá	-0.34	0.39
República Dominicana*	n.d.	0.14
El Salvador	-0.34	-0.89

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

\* No se le aplicaron medias móviles por lo limitado de los datos.

Para ello se procedió a la siguiente descomposición de la tasa de crecimiento del PIB:  

$$TCPIB = CCON + CINV + CX - CM$$

Donde:

TCPIB = Tasa de crecimiento del PIB

CCON = Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento del consumo

CINV = Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento de la inversión

CX = Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento de las exportaciones

CM = Crecimiento del PIB atribuido al crecimiento de las importaciones.

El efecto neto del sector externo en el PIB (ENSE) es por consiguiente:

$$ENSE = CX - CM.$$

Por último, el ENSE se multiplicó por las elasticidades empleo-PIB que ya fueron presentadas en el cuadro 13, de acuerdo con el modelo:

$$\log(\text{empleo}) = \alpha + \beta \log(\text{ENSE})$$



Donde  $\alpha$  y  $\beta$  son las elasticidades empleo-producto que, como se precisó anteriormente, se estimaron utilizando regresiones logarítmicas simples.<sup>37</sup>

Los resultados obtenidos merecen un análisis cauteloso. En especial debe considerarse que los impactos sobre el PIB que este ejercicio arroja para cada economía suponen que los demás factores con un efecto creador o destructor del empleo son nulos; por consiguiente, tanto las pérdidas como las ganancias de empleos asociadas al sector externo podrían ser compensadas o agravadas por factores internos que no están contemplados en la estimación.

Los resultados obtenidos identifican un saldo negativo en la creación de empleos atribuible al sector externo, efecto que se origina en el hecho de que las economías bajo estudio son estructuralmente deficitarias en sus intercambios comerciales. Los datos analizados indican que el sector externo opera en éstas como creador neto de empleo únicamente durante las fases de desaceleración económica. En tales episodios, las importaciones —que en estos países tienen un comportamiento totalmente procíclico— suelen registrar fuertes contracciones. Así lo muestra fehacientemente México en 1995, cuando el “efecto creador” del sector externo que se mide en este ejercicio se tradujo en un incremento positivo de 12% en la tasa de crecimiento del empleo (véase el cuadro 20). No obstante, es sabido que la tasa de crecimiento efectiva del empleo total en ese año fue en México de apenas 0.5%, lo que indica que los demás componentes del PIB compensaron a la baja aquel efecto.

Ya se señaló que el interés acerca de los efectos del comercio internacional —y en este contexto, de la apertura comercial— sobre el empleo tiene una historia larga y llena de fructíferas controversias en economía. La reforma comercial de los años recientes renovó este interés. Análisis empíricos aplicados a la experiencia de algunos países y regiones patentizan que esta relación es problemática y que no es clara la evidencia que compruebe de manera sólida que, por sí misma, la apertura del sector externo produzca efectos netos positivos sobre el volumen (y la calidad) del empleo.<sup>38</sup> Los estudios de caso sobre la experiencia reciente de los países de la región en este terreno son escasos. Análisis más generales, referidos al conjunto de América Latina y el Caribe, arrojan algunas conclusiones que son compatibles con las hipótesis y el ensayo de interpretación contenido en el presente documento, al tiempo que también los complementan. Entre las conclusiones más generales de dichos estudios, hay dos que en este marco resultan importantes.<sup>39</sup> Una es que el efecto positivo que la apertura del sector externo pudo haber tenido sobre el crecimiento económico no ha sido suficiente para compensar el perjuicio directo de las reformas comerciales sobre el empleo. Otra conclusión es la constatación de que la apertura de la economía a la competencia externa produjo movimientos sectoriales de la mano de obra que no sólo estuvieron lejos de ser tersos sino que la mayoría de las veces se tradujeron en un tipo particular de desplazamiento: el mismo mencionado en las páginas

---

<sup>37</sup> Véase la nota 21.

<sup>38</sup> Además de las referencias citadas en la nota 16, véase H. Harrison y A. Ravenga (1995), “The effects of Trade Policy Reform: What do We Really Know?”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5225, Cambridge, Mass.

<sup>39</sup> G. Márquez y C. Pagés (1997), “Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo, julio.

precedentes y que consiste en el tránsito de un trabajo formal hacia fuera de la fuerza de trabajo o —como es más frecuente— hacia el sector informal.

Cuadro 20

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: EFECTOS NETOS DEL SECTOR EXTERNO  
EN LA TASA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO TOTAL, 1990-2000

(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	-0.3	1.0	-2.6	-3.1	-0.6	2.2	0.8	-2.5	-1.2	7.8	0.9
Guatemala	0.9	-1.3	-2.3	0.7	-0.1	0.8	2.1	-0.9	-2.7	0.4	0.3
Honduras	1.6	-3.8	0.3	-4.0	-5.2	3.7	2.5	1.3	-2.8	-7.2	-0.2
México	0.0	-2.3	-3.7	1.2	-2.0	12.3	-0.4	-3.6	-1.6	-0.7	-2.8
Nicaragua	0.0	-0.5	-0.2	0.3	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.2	-0.3	0.5
Panamá	1.1	-6.0	-2.7	-1.2	-0.4	0.7	-5.1	-5.4	-7.1	0.6	3.5
República Dominicana	11.7	-8.5	-4.9	8.6	-0.9	3.7	-3.4	-3.4	-10.7	2.1	-0.5
El Salvador	-8.3	-2.6	-6.1	-2.9	-5.8	-8.4	7.0	1.4	-3.3	1.1	-2.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

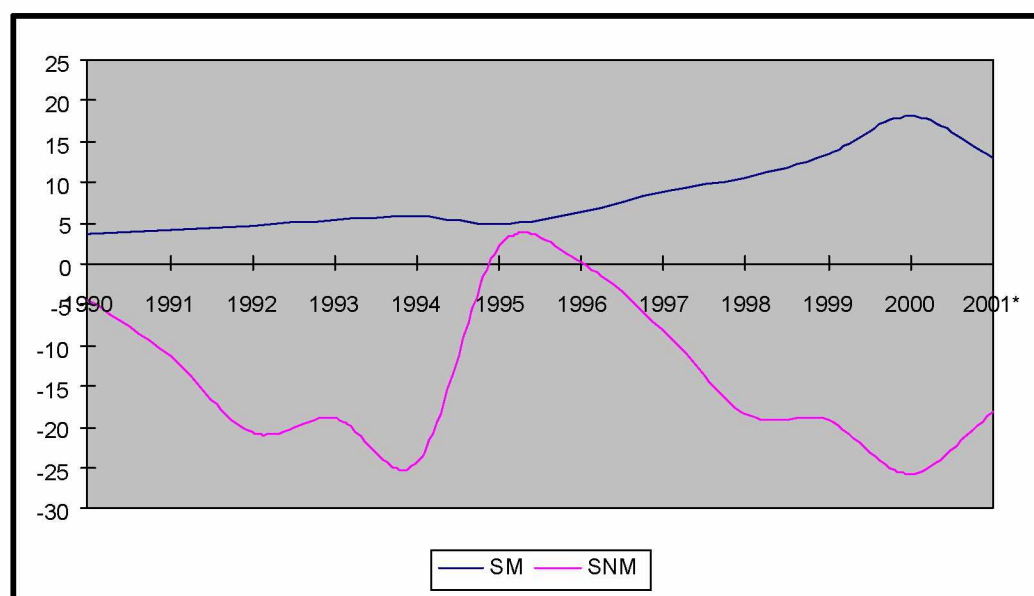
Del análisis anterior se extraen algunas conclusiones sobre las limitaciones del estilo de desarrollo y crecimiento que impera en los países de la región. El abandono más o menos generalizado de estrategias activas de cambio productivo y fomento sectorial implica un desaprovechamiento de la capacidad de detonación del producto y el empleo que entraña en potencia el despliegue del sector exportador. Si se excluye a la producción maquiladora, cuyo saldo de comercio exterior por definición es superavitario, los sectores y actividades que exhiben mayor éxito a la exportación también suelen ser los más deficitarios debido a sus elevados coeficientes de importación a producto.

En México, por ejemplo, el conjunto de estos sectores (que generan alrededor de la mitad del valor bruto de la exportación de bienes) es el origen básico del déficit estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Su saldo negativo de comercio exterior tiende a crecer, con las consiguientes presiones sobre el resto de la economía. En los cuatro años que precedieron a la recesión de 1995, la relación entre el valor de ese saldo y el saldo comercial total del país fue de 1.4:1.0, desequilibrio que en parte se compensó por las exportaciones netas del sector maquilador (gráfico 11). Pasados los efectos de la recesión interna sobre el sector externo (que implicaron una retracción de las importaciones y con ello tres años de superávit comerciales), la relación anterior se incrementó de manera extraordinaria, pasando a un promedio de 3.1:1.0 entre 1998 y 2001, el más elevado desde que existen registros por separado de las operaciones de comercio exterior de los sectores maquilador y no maquilador.

Gráfico 11

MÉXICO: DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO COMERCIAL TOTAL DE LA BALANZA  
DE PAGOS POR TIPO DE SECTOR EXPORTADOR, 1990-2001

(Miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

\*/ Saldo acumulado a agosto de 2001.

SM: Sector maquilador

SNM: Sector no maquilador

En las discusiones sobre los saldos del actual modelo de desarrollo de la región hay cierta tendencia a magnificar el innegable dinamismo que casi en todos los países acusa el sector exportador. Un dinamismo que proyecta, en principio, un cambio deseable y largamente esperado en la mecánica de operación de las distintas economías nacionales. Al mismo tiempo, sin embargo, se subestima el hecho de que el rápido crecimiento de la exportación trajo consigo una expansión similar o relativamente más vigorosa, según los casos nacionales, de las importaciones.<sup>40</sup> Que crezca la importación es un rasgo inherente —y en esa medida inevitable— de todo proceso de apertura comercial; es parte del juego de la internacionalización económica. Lo que ya no resulta tan explicable es la virtual desaparición de esfuerzos sistemáticos en cada economía nacional para propiciar la adaptación de los agentes económicos internos a las nuevas circunstancias de la competencia, para tratar de evitar el desmantelamiento

<sup>40</sup> Véase el cuadro 9 donde se observa cómo se incrementaron, de manera simétrica, los coeficientes promedio de exportación a producto y de importación a producto, entre los años ochenta y los noventa, en Costa Rica y la República Dominicana, y cómo ese incremento fue mucho más intenso en el caso de las importaciones en México, Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala. En todo caso, en los siete países el crecimiento exportador implicó un crecimiento idéntico o incluso superior de las necesidades de importación de cada economía.

de cadenas productivas y de un inapreciable capital social y humano acumulado a lo largo de muchos años de actividad empresarial en las diversas actividades productivas que fueron progresivamente desplazadas del mercado por los productos del exterior y confinadas a un mercado interno de escaso dinamismo.

Cuadro 21

MÉXICO: PESO CRECIENTE DEL SECTOR EXPORTADOR EN LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Porcentajes					
1. Importación de insumos asociados a la producción de exportaciones	37.3	39.4	56.3	55.5	54.1	54.2
2. Importación de bienes de capital de empresas exportadoras	3.2	2.9	4.2	4.3	4.5	4.4
3. Importaciones asociadas a la producción de exportaciones (= 1 + 2)	40.5	42.3	60.5	59.8	58.6	58.6
4. Importaciones no asociadas a la producción de exportaciones	59.5	57.7	39.5	40.2	41.4	41.4
5. Importación total de mercancías (= 3 + 4)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Miles de millones de dólares					
6. Valor corriente de la importación total de mercancías	65.4	79.3	72.5	89.5	109.8	125.4
7. Valor corriente de las importaciones asociada a la producción de exportaciones	26.5	33.5	43.9	53.5	64.3	73.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nuevamente, el caso de México sirve para ilustrar esta dimensión del análisis. A principios de la década de los noventa, cuatro de cada 10 dólares de importación se originaban en necesidades de la actividad exportadora. Hacia fines del decenio esa proporción se había elevado prácticamente a seis dólares por cada 10. Además, mientras que el valor de la importación total de mercancías casi se duplicó entre 1993 y 1998, el de las importaciones asociadas a la producción de exportaciones casi se triplicó. En una economía donde la propensión general a importar tiende a crecer, este rasgo indica claramente que el sector exportador está ejerciendo una fuerza neta de arrastre que muy difícilmente puede ser calificada como positiva en el sentido de sus efectos multiplicadores o de propagación. Esto significa exactamente lo contrario a lo que se esperaba en la lógica del actual modelo de desarrollo, que suponía que las exportaciones serían una locomotora del crecimiento general. Hay una fuga de energía evidente que está propiciando que no se aproveche el gran potencial de arrastre sobre el producto y el empleo que podrían ejercer las exportaciones.

En su mayor parte, el crecimiento de las importaciones se generó en la adquisición de insumos necesarios para la producción de exportaciones. Hay aquí un mercado real de dinamismo y dimensiones crecientes cuya demanda se satisface en proporciones muy elevadas en los mercados internacionales, a los que se está transfiriendo una parte importante del potencial efecto multiplicador de la actividad exportadora debido a la ausencia de políticas de fomento productivo. En este marco, la ausencia de una política industrial encaminada a la sustitución competitiva de importaciones de insumos para la producción de bienes exportables aparece como una de las grandes deficiencias estratégicas del actual estilo de desarrollo regional.

Un déficit estratégico similar existe en torno a la industria maquiladora, cuyos niveles de integración con la industria local son extremadamente limitados a pesar de la importancia creciente que cobró en los últimos dos o tres lustros en toda la región. En este sector, volcado totalmente a la exportación, también hay un enorme potencial de efectos multiplicadores por explotar a favor de la inversión interna, el crecimiento económico y la ampliación del empleo remunerativo. Los instrumentos de política económica de los países han sido utilizados ampliamente para fomentar la radicación de empresas maquiladoras. Este activismo contrasta fuertemente con la parsimonia y la pasividad constatada en la región para diseñar programas que propicien mayores grados de integración entre las plantas maquiladoras y el sistema productivo local que permitieran capturar, a favor del cambio productivo y del empleo, parte del dinamismo inherente en este otro eje del crecimiento exportador de los países.

En resumen, la experiencia regional de los últimos 10 o 15 años ofrece múltiples muestras de cómo la liberalización y la apertura económicas no generan por sí mismas las condiciones de un crecimiento dinámico y sostenible del producto y del empleo. La extraordinaria expansión de las exportaciones no ha contribuido a cerrar la brecha externa y en la mayoría de los países la relación entre ésta y el crecimiento sufrió un deterioro. El desapego creciente del mercado interno por parte de los sectores dinámicos tiende a profundizar la heterogeneidad de la estructura productiva. Las condiciones generales en que operan estos sectores sugieren la existencia de tendencias hacia cierta “autonomía relativa” en función de la cual tienden a crecer de manera autosustentada, es decir, en el marco de circuitos económicos (insumo-producto, gasto-ingreso, ahorro-inversión) que, a la manera del viejo sistema de enclaves, reducen al mínimo sus efectos multiplicadores sobre la economía y su capacidad de difusión de progreso técnico al resto del aparato productivo.<sup>41</sup> Ahora bien, la realidad regional indica que estas tendencias no se modificarán de manera espontánea ni como producto del mero automatismo de las fuerzas del mercado. Se ha señalado que para revertir estas tendencias se requiere un esfuerzo institucional y de organización que permita formular nuevas políticas de desarrollo productivo, que sean activas y cuenten con instrumentos adecuados a la realidad de una economía abierta al mercado global.

---

<sup>41</sup> Este problema fue planteado hace más de un cuarto de siglo por A. Pinto (1973), “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, *Inflación: raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Al mismo tiempo, estas políticas deberán sacar provecho de la experiencia y evitar las “fallas de gobierno” que caracterizaron su operación en el pasado.<sup>42</sup> Es imprescindible superar los enfoques que conciben los mecanismos del mercado y la acción gubernamental en términos mutuamente excluyentes en el diseño de estrategias y políticas encaminadas a resolver tanto problemas específicos de asignación de recursos como los asuntos estructurales relacionados con el desarrollo de largo plazo.

---

<sup>42</sup> J. A. Ocampo (2001), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, CEPAL, Santiago de Chile.

### **III. DE LA DEMANDA AL AUTOEMPLEO Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO**

En los siguientes apartados se analiza la capacidad de las economías regionales para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo. Las modalidades de incorporación al mercado laboral examinadas tienen en contrapartida un proceso paralelo de exclusión para un contingente creciente de la mano de obra. Ciertamente, la generación de este proceso no es un producto único del actual modelo de desarrollo; sus raíces se hunden en la crisis del modelo de sustitución de importaciones, pero el paulatino despliegue del presente estilo de crecimiento no solamente no logró hasta ahora revertirlo sino que lo amplió y lo profundizó. Fuera de los sectores dinámicos de la producción (fundamentalmente en la tríada constituida por las plantas maquiladoras, los servicios y las actividades de atención al turismo), el crecimiento del empleo formal se mantiene en niveles sumamente bajos en todos los países de la región. En este contexto, la población marginada debe buscar opciones ocupacionales de supervivencia, principalmente el autoempleo en actividades informales de productividad escasa (o bien inexistente) y baja remuneración. Otra solución extrema es la emigración de contingentes cualitativa y cuantitativamente importantes de fuerza de trabajo.

#### **1. Algunos rasgos de la integración socioeconómica de la fuerza laboral**

En las secciones anteriores se hizo notar que la crisis del modelo de sustitución de importaciones y el lento crecimiento del producto que engendra el actual régimen de desarrollo propiciaron que a los mecanismos tradicionales de ajuste del mercado de trabajo se añadieran otros que cobraron importancia y extensión durante los últimos lustros casi en todos los países. Éstos son básicamente el autoempleo (proceso sucedáneo de la informalidad) y la migración internacional. Ambos fenómenos simbolizan la incapacidad dinámica del nuevo modelo para generar una oferta suficiente de oportunidades para integrar a la fuerza de trabajo a actividades remunerativas o con niveles aceptables de productividad.

La amplitud alcanzada por estos fenómenos es quizá una de las más fuertes evidencias de la inestabilidad real que padecen las economías de la región, y de sus inevitables consecuencias en la cohesión social de los países. La experiencia de estos años enseña que sin un proceso de crecimiento fuerte y sostenido no hay posibilidades de crear los empleos productivos necesarios. El predominio de políticas económicas diseñadas en función de objetivos muy estrechos de estabilización ha resultado ser incompatible con la expansión a largo plazo del producto y del empleo. En el marco de esta estrategia insuficiente, la dinámica de la integración económica y social de la fuerza laboral se deslizó progresivamente desde el lado de la demanda hacia el de la oferta de trabajo. En una medida importante, que atañe a amplios segmentos de la población en todos los países, la generación de empleo ha pasado a ser una responsabilidad de los propios trabajadores. Se manifiesta así otra fuerte limitación de las políticas de desarrollo, ya que esta lógica de operación del mercado laboral supone que los trabajadores posean un recurso clave (educación, conocimiento, capacitación) que los gobiernos no están en posibilidades de garantizar debido, por una parte, a las restricciones fiscales y financieras que se padecen, y por otra a las

nuevas orientaciones de las políticas presupuestarias. Hay una contradicción muy marcada entre la definición de una estrategia económica centrada en la competencia y el empobrecimiento de las herramientas con que los agentes (en este caso los trabajadores) se enfrentan a las nuevas realidades del mercado.

En consecuencia, en los años recientes se ha conformado una diferenciación creciente de los modos de acceso al empleo de acuerdo con el nivel educativo, y se acentúa una tendencia a la bifurcación entre un segmento determinado por la demanda de trabajadores que posean ciertos estándares de calificación y otro determinado por la oferta de la fuerza laboral menos capacitada y sin instrucción. Estas diferencias de acceso a la vida productiva determinan la existencia de brechas de bienestar que en los últimos años se ensancharon en términos absolutos y relativos en varios países de la región.

De todo lo anterior se perciben, al menos, dos grandes consecuencias. Por una parte, se despliega un proceso general que implica cierto deterioro de las condiciones y la calidad del trabajo (o “precarización”, según el sustantivo que suele ser utilizado en la bibliografía especializada). En muchos países esto afecta sobre todo —pero no en exclusiva— a los trabajadores ocupados que cuentan con menos educación formal, y ello se materializa bajo la forma de castigos salariales relativamente más drásticos, recortes de prestaciones y cobertura social o pérdida parcial o total de las fuentes de empleo en el sector formal. Este deterioro también se debe a la expansión del sector informal de la economía, donde suelen prevalecer, casi por definición, condiciones de trabajo desfavorables y menor estabilidad que en el sector formal. Con todo, es un hecho que la calidad del empleo se deterioró durante estos años. El cuadro 22 ofrece al respecto algunos datos comparables para los países sobre los que se cuenta con este tipo de información.

Por otra parte, la ampliación de las brechas de oportunidades y bienestar es un factor que también explica la migración internacional de una fracción importante de la fuerza de trabajo regional. El crecimiento de este fenómeno en el período de referencia de este estudio lo convierte en uno de los vectores más dinámicos —y por sus características quizá también menos reconocidos— de las nuevas pautas de inserción de sus economías en el llamado proceso de globalización.<sup>43</sup> Más adelante se presenta un examen más detallado de este fenómeno.

---

<sup>43</sup> En apoyo de la hipótesis de que la emigración internacional es impulsada por brechas socioeconómicas que la fragmentación del mercado de trabajo amplía y reproduce, está el hecho de que el contingente de migrantes internacionales provenientes de Panamá y Costa Rica (países con los más altos niveles de bienestar en la región) son, con mucho, los menos numerosos de la región en términos absolutos y relativos.



Cuadro 22

## INDICADORES DE INSUFICIENCIAS EN LA CALIDAD DEL EMPLEO

(Porcentajes de personas ocupadas)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica							
Tiempo de trabajo a/	13.1	19.3	9.1	10.6	12.0	14.5	12.8
Ingreso b/	11.2	15.6	10.8	9.9	8.1	12.7	13.9
Otros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Honduras							
Tiempo de trabajo c/	2.8	2.0	3.3	1.6	1.7	3.0	3.4
Ingreso d/	27.3	23.9	25.2	20.3	17.5	19.5	18.9
Otros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México							
Tiempo de trabajo e/	13.8	14.5	15.9	15.1	17.3	17.0	14.9
Ingreso f/	9.4	8.3	9.4	8.0	10.9	12.7	13.3
Otros g/	43.2	44.1	45.6	46.4	49.0	49.6	49.6
República Dominicana							
Tiempo de trabajo h/	5.8	6.4	6.3	5.5	6.3	5.1	5.8
Ingreso i/	23.4	20.5	18.3	14.7	18.5	18.3	12.0
Otros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Ocupados que trabajan menos de 47 horas y que desean trabajar más. Total nacional.

b/ Ocupados que trabajan 47 horas o más con ingresos inferiores al salario mínimo. Total nacional.

c/ Ocupados que trabajan menos de 36 horas y desean trabajar más. Total de áreas urbanas.

d/ Ocupados que trabajan 36 horas y más con ingresos inferiores al salario mínimo. Total de áreas urbanas.

e/ Ocupados que trabajan menos de 35 horas como horario normal o por razones de mercado. Principales áreas urbanas.

f/ Ocupados con ingresos laborales inferiores al salario mínimo. Principales áreas urbanas.

g/ Ocupados sin prestaciones como proporción de los ocupados totales. Principales áreas urbanas.

h/ Ocupados que trabajan menos de 40 horas y desean trabajar más. Total nacional.

i/ Ocupados que trabajan 40 horas y más con ingresos inferiores al salario mínimo. Total nacional.

## 2. Entre el estancamiento y el retroceso de actividades tradicionales y el dinamismo relativo y localizado de las industrias volcadas al mercado internacional

### a) Contracción del trabajo agrícola y urbanización creciente de la ocupación

Estas modalidades de operación de los mercados de trabajo son consustanciales a la reestructuración sectorial del empleo que ocurrió en el marco de la crisis del anterior modelo de desarrollo y a las reformas económicas con que se respondió a ésta en todos los países. Lo primero que debe consignarse al respecto es el fortalecimiento de una tendencia creciente hacia la

urbanización de la estructura ocupacional. Si bien esta tendencia ya estaba presente en la década de los años ochenta, en el decenio siguiente se profundizó casi en toda la región, incluso en países en los que lo rural conserva un fuerte peso económico y social.<sup>44</sup>

En Nicaragua, El Salvador y Honduras el sector agropecuario continúa siendo una importante fuente sectorial de ocupación en la economía, aunque en este último país la tendencia hacia la urbanización del trabajo es una de las más acentuadas de toda la región (véase el cuadro 23). En cambio, en los otros países, el conjunto de las actividades de servicios se convirtió durante la última década en el generador más dinámico de ocupación. Sólo en Guatemala, Honduras y México la industria manufacturera mejoró ligeramente su posición relativa en la estructura sectorial de la ocupación total.

Cuadro 23

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE  
LA FUERZA DE TRABAJO OCUPADA

(Porcentajes del total)

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999	1980	1990	1999	1980	1990	1999
AGP	27.4	26.1	19.9	37.7	7.5	25.1	n.d.	35.5	20.6	58.9	50.3	35.2
MNF	16.3	18.0	15.7	16.1	22.3	18.7	n.d.	13.6	18.9	12.8	11.3	16.4
SVS	56.3	55.9	64.4	46.2	70.2	56.2	n.d.	50.9	60.5	28.3	38.4	48.4
	México			Nicaragua			Panamá			República Dominicana		
	1980	1990	1999	1980	1991	1994	1982	1991	1999	1980	1991	1997
AGP	29.0	27.5	21.4	n.d.	39.6	43.2	28.1	27.4	17.5	n.d.	20.7	20.3
MNF	12.1	15.7	18.8	n.d.	9.2	8.1	9.7	9.5	9.8	n.d.	18.1	18.2
SVS	58.9	56.8	59.8	n.d.	51.2	48.7	62.2	63.1	72.7	n.d.	61.2	61.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la OIT.

AGP: Sector agropecuario.

MNF: Manufacturas.

SVS: Servicios.

<sup>44</sup> De acuerdo con la información del cuadro 22, Nicaragua es el único país donde aumentó la participación del sector agropecuario en la ocupación total durante los años noventa. Además de reflejar que el sector rural sigue teniendo un gran peso en la estructura social y productiva del país, este dato también expresa los efectos de la pacificación. Un efecto similar se advierte en El Salvador, país en el que —más allá de los problemas atribuibles a la calidad de la información estadística— los datos de la ocupación en el sector agropecuario en los años noventa indican una verdadera retoma del trabajo rural, diezmado durante los años ochenta por el conflicto militar. Al contar en este caso con datos para 1980, se comprueba, con todo, que la importancia relativa de este sector en la ocupación total ha descendido.

Cuadro 24

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS SECTORIALES DE LA  
PRODUCCIÓN, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

(Tasas de crecimiento anual)

	Período	1	2	3	4	5	6
Costa Rica	1990-1997						
PS		2.6	3.7	4.4	2.2	3.5	6.0
E		-0.6	0.6	5.7	3.3	9.1	6.1
PT		3.2	2.8	-1.2	-1.1	-5.1	-0.1
El Salvador	1992-1997						
PS		0.2	4.4	6.3	2.8	4.3	4.6
E		-2.2	2.0	7.2	6.1	6.3	9.1
PT		2.5	2.4	-0.9	-3.1	-1.9	-4.1
Honduras	1990-1997						
PS		3.4	4.0	3.8	1.1	6.6	4.0
E		3.0	8.4	6.0	5.1	12.0	2.9
PT		0.4	-4.1	-2.1	-3.8	-4.8	1.1
México	1991-1997						
PS		1.5	3.7	1.5	1.4	3.5	4.8
E		1.6	4.3	4.5	4.2	8.2	4.7
PT		-0.1	-0.6	2.9	-2.7	-4.3	0.1
Panamá	1991-1997						
PS		1.6	4.0	4.8	1.9	6.0	4.2
E		-2.1	5.6	6.0	3.8	9.3	3.6
PT		3.8	-1.5	-1.1	-1.8	-3.0	0.6
República Dominicana	1991-1996						
PS							
E		4.0	4.0	8.2	3.1	0.8	9.5
PT		-4.8	1.3	3.4	2.4	10.0	6.8
		9.2	2.7	4.7	0.7	-8.3	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en J. Weller (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, FCE y CEPAL, Santiago de Chile.

1. Sector agropecuario.
2. Industria manufacturera.
3. Comercio, restaurantes y hoteles.
4. Servicios comunales, sociales y personales.
5. Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas.
6. Servicios básicos.

PS = Producto sectorial.

E = Empleo.

PL = Productividad del trabajo.

Si bien la reducción del peso del sector primario experimentado en los años noventa en la ocupación es la continuación de una tendencia de largo plazo, su aceleración responde a modificaciones que ocurrieron en la estructura y organización de la economía agropecuaria, en gran medida propiciadas directa e indirectamente por la orientación de las políticas económicas.

La comparación de las tendencias dominantes en este sector en el período más reciente revela que el empleo sólo creció en Honduras, mientras que en México lo hizo lentamente (de hecho, por debajo de la expansión demográfica) y retrocedió en los demás países. Asimismo, los países que generaron ganancias de productividad en el sector agropecuario son los mismos que observaron decrecimientos del empleo agrícola.

Detrás de estas tendencias generales se manifiesta la gran heterogeneidad que caracteriza a los sectores agropecuarios, fragmentados en todos los países entre un grupo por lo general reducido de productores volcados a la exportación y otro, mucho más vasto, de productores centrados total o parcialmente en el mercado interno y la producción no comercial. La diferenciación entre ambos tipos de producciones se acentuaron en el marco de las reformas económicas implantadas desde la segunda mitad de los años ochenta. Así, surgieron o se desarrollaron con más intensidad, prácticamente en toda la región, explotaciones agropecuarias muy dinámicas y con gran proyección competitiva en el mercado internacional (como los productores de frutas, flores y plantas ornamentales en Costa Rica, o los de hortalizas en México). El despliegue de este tipo de actividades implicó en la mayoría de los casos la introducción de innovaciones tecnológicas que en general suponen no sólo un desplazamiento de mano de obra, sino también una ampliación considerable de las escalas promedio de capital con que suelen operar los productores agropecuarios de la región. Paralelamente, la apertura comercial, el desmantelamiento de los programas de apoyo y fomento agropecuario y una estructura de precios clave que a menudo ha sido adversa (revaluación cambiaria y tasas reales de interés) afectaron en diversos grados al sector campesino y a los productores que dirigen su producción al mercado interno, actividades que casi siempre son intensivas en el uso de mano de obra. Un número importante de productores agropecuarios que no encontraron una inserción eficiente en las nuevas condiciones del mercado abandonaron total o parcialmente el sector, y un número equivalente de familias rurales pasó a depender en forma creciente de ingresos generados en actividades que ya no son agropecuarias sino netamente urbanas.<sup>45</sup>

Aun así, el sector agropecuario continúa siendo la fuente de ocupación de porciones que fluctúan, según el país, entre una y dos quintas partes de la fuerza de trabajo. Hay, en todos los casos, una desproporción más o menos notoria entre el peso estadístico de este sector en la ocupación total de los países y el peso de su respectiva contribución al PIB, que es considerablemente menor. Esta asimetría parece indicar el desarrollo —que de acuerdo con algunas evidencias anecdóticas habría sido relativamente intenso en los años noventa— de ocupaciones no agrícolas en numerosas zonas rurales de la región.

## **b) Estancamiento de la ocupación manufacturera y expansión paralela del empleo maquilador**

La información disponible revela que ni las nuevas actividades agropecuarias ni las actividades productivas de base urbana formal tuvieron capacidad de absorber a los contingentes de fuerza de trabajo rural que han debido abandonar el sector agropecuario. Uno de los grandes

---

<sup>45</sup> Véase una ilustración de este proceso en México en S. Salcedo Baca (2000), “Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes”, en M. A. de A. David y C. Morales (compiladores), Cuadernos de la CEPAL, No. 56 (LC/G.2098-P), Santiago de Chile.

objetivos de la reforma económica fue fomentar la exportación de bienes industriales, lo que suponía un giro en la dinámica regional del crecimiento, al reorientarla del mercado interno al internacional. Este objetivo se logró en términos generales casi en todos los países. Las manufacturas pasaron a significar una parte muy sustancial de las exportaciones regionales, y en la actualidad representan poco más de dos terceras partes del total en Costa Rica y México, la mitad en El Salvador y una tercera parte en Guatemala y Honduras. En los últimos 10 años el valor corriente de las exportación manufacturera se multiplicó por factores que van de dos a 11 según el país (véase el cuadro 25). La expansión de las exportaciones no provocó, como auguraban los arquitectos de las reformas económicas, el despegue de la producción industrial. De hecho, la pauta de crecimiento del producto manufacturero previa a la crisis de los años ochenta aún no se restablece cabalmente en las economías de la región, y en algunos casos las tasas sectoriales registradas en la última década fueron menores a las del PIB general. La reactivación de los años noventa y su dinámica proyección comercial tuvieron un impacto relativamente menor en el terreno de la ocupación. En términos agregados, el empleo del sector manufacturero incluso creció muy lentamente o fue casi nulo durante los años noventa en países que, como Costa Rica y la República Dominicana, observaron un desempeño relativamente satisfactorio en el plano regional de la productividad aparente del trabajo manufacturero (véase la columna 2 del cuadro 24).

Las cifras agregadas del empleo manufacturero no reflejan, sin embargo, uno de los grandes cambios operados en la estructura del producto y la ocupación industriales de la región desde la segunda mitad de los años ochenta. Se trata de la importancia central cobrada por las actividades maquiladoras, cuya implantación se extendió y consolidó desde entonces en los países del norte de América Latina. Precisamente, durante estos años la maquila fue la única actividad industrial realmente dinámica de aquellas economías donde este tipo de plantas productivas se radicó. En los años noventa, al amparo del excepcional ciclo de crecimiento de los Estados Unidos, la expansión de las maquiladoras fue continua y sus índices de producción, empleo y exportación mantuvieron tendencias ascendentes, incluso cuando las distintas coyunturas nacionales experimentaron recesiones o simples fluctuaciones a la baja.

Problemas metodológicos y de organización de los entes administrativos correspondientes de algunos países han hecho difícil la recolección de estadísticas que permitan observar y comparar con mayor detalle la evolución en el tiempo de estas plantas en las economías de la región. Información homogénea disponible para los cinco países centroamericanos permite observar la dinámica forma en que esta actividad productiva se implantó en éstos en la primera mitad del decenio de los noventa (véase el cuadro 26). Como resultado de un importante incremento del número de empresas en los años anteriores, hacia el inicio de la segunda mitad de los años noventa las plantas maquiladoras generaban ya entre una cuarta parte (Costa Rica, Nicaragua) y dos quintas partes (Guatemala, Honduras) del empleo total proporcionado por el

conjunto de la industria manufacturera. Datos de la OIT muestran que, en el mismo año, el porcentaje correspondiente en la República Dominicana era de 38%. <sup>46</sup>

Cuadro 25

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: TASAS DE PARTICIPACIÓN  
E ÍNDICE DE VALOR DE LA EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS

	1980	1985	1990	1995	1999
Costa Rica					
PMXT	29.8	22.3	27.4	25.1	67.9
INVAL	72	52	100	170	1 069
El Salvador					
PMXT	35.4	25.7	35.5	38.8	50.0
INVAL	142	87	100	212	323
Guatemala					
PMXT	24.4	20.2	24.5	28.1	34.1
INVAL	126	70	100	191	294
Honduras					
PMXT	12.8	4.0	9.5	9.1	32.0
INVAL	196	53	100	113	456
México					
PMXT	12.1 a/	20.6 a/	43.3	77.5	68
INVAL	17 a/	41 a/	100	538	1 016
Nicaragua					
PMXT	18.1	8.9	8.2	20.3	nd
INVAL	282	86	100	371	nd
Panamá					
PMXT	8.9	12.8	17.0	20.3	16.5
INVAL	59	72	100	215	216

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

PMXT: Participación porcentual de las manufacturas en la exportación total de bienes.

INVAL: Índice del valor en dólares corrientes de la exportación de manufacturas con base 1990 = 100.

a/ En estos años no se incluyen las exportaciones de la plantas maquiladoras.

<sup>46</sup> OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. De acuerdo con esta misma fuente, la presencia de las maquiladoras en Panamá es débil. En 1996, el empleo que generaban en este país ascendía a un total de 1 000 plazas de trabajo. En Panamá la maquila no prosperó; a pesar de que el Estado otorgó concesiones fiscales similares a la ofrecidas en el resto de la región, el costo del mano de obra, que es uno de los más altos del Istmo Centroamericano, puede haber sido, entre otros factores, un elemento que inhibió el desarrollo de este tipo de plantas productivas.

Cuadro 26

CENTROAMÉRICA: UNA ESTIMACION DEL PESO ECONÓMICO DE LAS PLANTAS  
MAQUILADORAS

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Número de empresas					
1990	NA	NA	NA	24	NA
1991	176	NA	NA	53	NA
1992	170	NA	NA	72	8
1993	209	NA	NA	88	9
1994	231	NA	NA	114	14
1995	263	NA	NA	135	18
1996	271	190	220	159	18
Porcentaje del empleo manufacturero					
1990	NA	NA	NA	11.5	NA
1991	16.3	NA	NA	20.8	NA
1992	16.6	31	NA	24.3	3
1993	20.7	NA	59	26.6	5
1994	20.8	NA	46	30.6	15
1995	23.5	NA	38	36.0	20
1996	25.4	29	40	38.0	23

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras de las organizaciones de empresas maquiladoras de los países y de M. Jenkins, G. Esquivel y F. Larraín (1998), "Export Processing Zones in Central America", Harvard Institute for International Development, Central America Project Series, Discussion Paper No. 4, julio.

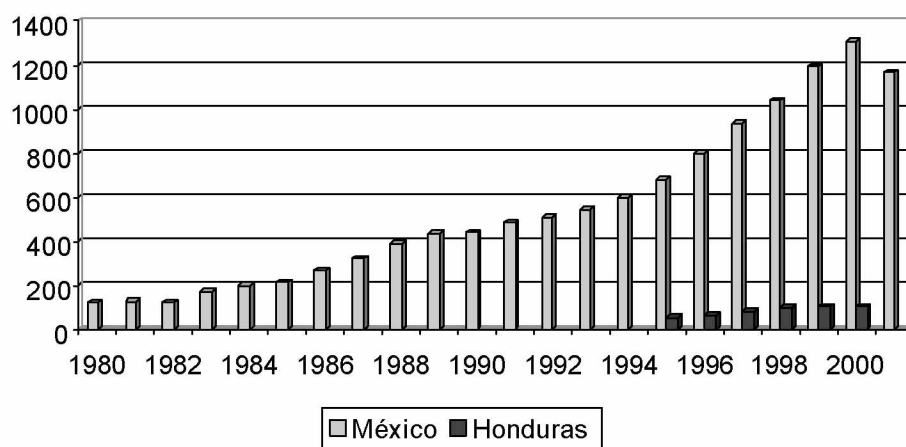
En México, que es un país pionero en este tipo de establecimientos productivos, la disponibilidad de series estadísticas de más largo plazo permite observar un continuo crecimiento del empleo maquilador, cuyo ascenso a lo largo del tiempo fue continuo a pesar de las fuertes oscilaciones del ciclo económico mexicano, marcadas desde 1982 por tres fuertes recesiones y la caída general de la tasa de crecimiento. Como puede observarse en el gráfico 12, la expansión del sector no se detuvo —todo lo contrario— ni sufrió inflexiones a la baja en las últimas dos décadas.<sup>47</sup> La ocupación en esta actividad pasó de 123 900 a 439 500 puestos de trabajo entre 1980 y 1990, y en 2000 ascendió a 1 308 000. A fines de los años ochenta, cuando el empleo en

<sup>47</sup> Nótese que en 2001 la cifra acumulada al mes de agosto muestra una reducción. Con respecto a diciembre de 2000 ésta supone un descenso de casi 141 000 empleos (−10.8%), y de 149 000 (−11.4%) con respecto al mes de agosto de 2000. Esta supresión de empleos en el sector maquilador, la primera verdaderamente significativa desde que estas plantas operan en México, es totalmente imputable al cambio de ciclo de la economía estadounidense, cuyos efectos empezaron a resentirse en los niveles de actividad de las empresas maquiladoras implantadas en México desde fines de 2000. Tómese en cuenta que el último dato de empleo reportado en este estudio es anterior a los acontecimientos del 11 de septiembre. Diversas informaciones periodísticas y anecdóticas sugieren que en los últimos cuatro meses de 2001 se profundizó el impacto recesivo del ciclo estadounidense sobre la producción y el empleo de las empresas maquiladoras.

esta actividad ya era muy significativo en México, las maquilas generaban 7% de la ocupación total de la industria manufacturera; hacia 2000 esa cifra había subido casi a 17%.

Gráfico 12

MÉXICO 1980-2001 a/ Y HONDURAS 1995-2000: PERSONAL OCUPADO EN LAS PLANTAS MAQUILADORAS



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Datos a diciembre de cada año; los de 2001 son al mes de agosto.

La disponibilidad de cifras del empleo maquilador en Honduras para el último quinquenio permite comprobar un efecto similar al anterior. En 1995 había 55 000 empleos y en 2000 casi se habían duplicado, llegando a un total de 123 600.<sup>48</sup> En comparación con México, el peso relativo de esta actividad en la estructura del empleo es mucho mayor, dado que las maquiladoras pasaron a abastecer 17% y 30%, respectivamente, de la ocupación total de la industria manufacturera hondureña.

En un contexto económico de bajo dinamismo como el que ha prevalecido en la región, y en el que la volatilidad del producto y de otras variables fundamentales no ha logrado reducirse plenamente, la rápida y continua expansión de las plantas maquiladoras aparece como un verdadero “oasis de crecimiento”. Sin su contribución, el empleo manufacturero habría retrocedido fuertemente en todos los países de la región en los años noventa, lo que habría dado lugar a modificaciones de la estructura sectorial del empleo más marcadas que las que se examinaron anteriormente (véase de nuevo el cuadro 23).

Además de ser la actividad industrial más dinámica de la región, la maquiladora también se convirtió en una vital fuente de divisas. En la República Dominicana generaba a principios de los años ochenta 10% del valor de las exportaciones, 54% a principios de los noventa y 83% entre 1998 y 2000. En Honduras su aportación pasó de 10% al inicio de los años noventa a 33% a fines de la década. En El Salvador subió en el mismo período de un poco más de la tercera parte

<sup>48</sup>

Datos proporcionados por la Asociación Hondureña de Maquiladoras.



del valor total de las exportaciones de bienes a 55%, en Costa Rica de 13% a 57% y en México de 35% a casi 50%. Sin el concurso de las maquiladoras, el comercio de exportación de algunos países habría permanecido estancado en los años noventa y en otros su crecimiento habría observado tasas sustancialmente menores.

Está fuera de discusión la importancia cuantitativa de las plantas maquiladoras en la economía regional. Lo que sí está a debate, en cambio, es su contribución actual y futura al desarrollo industrial y tecnológico. Por sí misma, la actividad maquiladora no garantiza una transición del ensamblaje hacia procesos más complejos y de mayor generación de valor agregado. Las plantas maquiladoras de tercera generación, además de no ser numerosas, requieren de ciertos entornos socioeconómicos que no existen en la mayor parte de la región, y es en parte por ello que están fuertemente concentradas en México y en mucho menor medida en Costa Rica. Como ya se dijo, la “marcha hacia el sur” que significa la implantación regional de la maquila corresponde mayoritariamente al modelo de la primera generación, caracterizado por producciones de bajo valor agregado, en segmentos productivos que no exigen fuerza de trabajo calificada y casi siempre la ocupan en rubros y líneas de productos llegados a maduración. La historia acumulada por las plantas de este tipo muestra que, sin la mediación de políticas nacionales de fomento productivo, no generan sinergias suficientes con la economía local para detonar proyectos de desarrollo industrial por medio de encadenamientos dinámicos.

En la gran mayoría de los casos la maquila sigue respondiendo al modelo original de enclave de exportación de bienes intensivos en mano de obra comparativamente barata. Este modelo tiene una de sus expresiones institucionales más acabadas en los sacrificios fiscales a que están obligados todos los países que deseen promover y radicar esas inversiones. Estos sacrificios, por cierto, no sólo consisten en las subvenciones y rebajas tributarias que se otorgan a los inversionistas, sino también en el uso intensivo que éstos hacen de los recursos de infraestructura y de los servicios públicos cuya existencia y costos de reposición son financiados por los contribuyentes. Hay aquí un efecto de depredación fiscal y presupuestaria que, lejos de corregirse con el tiempo, en algunos casos tiende incluso a profundizarse debido a la ausencia total de coordinación de políticas económicas y a la competencia que libran los países para atraer a su territorio este tipo de inversiones.

Por el origen principal de las inversiones y el mercado al que se destina mayormente su producción, el modelo maquilador constituye uno de los vínculos definitorios de la modalidad dominante de inserción de la economía regional en la división internacional del trabajo y, por extensión, en el llamado proceso de globalización. Esta modalidad de inserción se articula en torno a la economía de los Estados Unidos y determina en un grado importante las posibles trayectorias —y en esta medida, tal vez hasta los límites— de la industrialización orientada a la exportación que las reformas económicas perseguían implantar en todos los países de la región y que tiene en las plantas maquiladora su principal seña de identidad.

En ausencia de políticas activas y consistentes de cambio productivo, un escenario plausible para los próximos años sería uno en el que se profundizaran las tendencias hacia una estructura industrial definida en torno a dos tipos muy diferenciados de plantas maquiladoras. Por un lado, el tipo de plantas tradicionales o de primera generación, que seguiría concentrándose en la confección de prendas de vestir y quizá desplegándose con mayor amplitud que hasta el presente en la electrónica básica. Por otro lado, plantas de la segunda y tercera generación,

centradas en la producción de componentes y artículos terminados para industrias más complejas (automóvil, computación, electrónica avanzada, ciertos bienes de capital, diseño industrial). Este último modelo contiene un **potencial** de desarrollo interno que podría desplegarse si, y sólo si, las políticas públicas se orientan explícitamente a aprovecharlo. A su vez, el primero se limita a una relación elemental entre empresas extranjeras que proveen la inversión y los insumos y el país receptor que garantiza una oferta suficiente de mano de obra barata. Aparte de crear los empleos que la industria local ha dejado de ofrecer y de allegar las divisas que el sistema productivo nacional no está en posibilidades de generar, este modelo no ofrece opciones reales de detonación de procesos productivos dinámicos y sostenibles. Mientras que el segundo modelo supone una dotación mínima de infraestructura y de mano de obra calificada (lo que limita en el mediano plazo su generalización regional), los requerimientos del primero son más elementales: además de la fuerza de trabajo disponible y barata, incentivos fiscales y parafiscales suficientes. En la medida en que estas dos condiciones básicas no se cumplan cabalmente, estas plantas tenderán a reubicarse en otros países y regiones. Se enfrenta en esto un dilema muy complejo para los países que sólo tienen a su alcance esta opción: escoger entre la depredación fiscal a cambio de proyectos industriales externos sin posibilidades reales de suscitar efectos multiplicadores dinámicos, o incremento del desempleo y caída y estancamiento de los ingresos de exportación. Este dilema sólo podrá resolverse —igual que la posibilidad de detonar el potencial económico implícito del otro esquema— por medio de políticas nacionales de inversión y programas consistentes de cambio productivo.

Por su naturaleza, la producción maquiladora no es un proceso cuyo desarrollo sea susceptible de ser controlado por factores internos de los países receptores. Aunque los incentivos ofrecidos por los gobiernos son un factor que en igualdad de circunstancias puede inclinar la decisión de dónde radicar una planta, los factores que siguen siendo determinantes para realizar la inversión escapan a toda posibilidad de regulación interna de los países receptores. Es probable que esta suerte de autonomía operativa tienda a disminuir relativamente conforme las plantas alcancen mayores grados de complejidad tecnológica y se ajusten al modelo de la tercera generación de maquiladoras.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Debe observarse, sin embargo, que las condiciones globales en que se desarrolló la industria maquiladora durante los dos últimos decenios están sufriendo una profunda modificación con la apertura económica de la República Popular China. Basada ampliamente en los costos de la mano de obra, y habida cuenta del abatimiento generalizado de los costos de transporte en el mundo, la inversión en este tipo de plantas productivas se caracteriza por una gran movilidad internacional. En igualdad de circunstancias, los diferenciales de salario son un factor central no sólo para decidir la ubicación espacial de nuevas plantas, sino incluso para la relocalización geográfica de las que ya operan en un país determinado. En este sentido, hay un peligro real de desviación de inversiones maquiladoras hacia China continental en los años por venir. Dada la importancia que las plantas maquiladoras cobraron ya en la economía regional, este peligro aparece en la agenda regional como una nueva fuente potencial de vulnerabilidad. Algunas evidencias anecdóticas e informaciones periodísticas dan cuenta de ciertos movimientos de plantas maquiladoras que en 2000 y 2001 mudaron sus operaciones de países de la región hacia China a fin de aprovechar los menores costos salariales. Tal fue el caso, por ejemplo, de las plantas de Canon (electrónica) y de Sara Lee (confección) en el norte de México. Ciertamente, éstos y otros casos aislados que pudieran documentarse están lejos de constituir una tendencia definida de “fuga hacia el Oriente” de las empresas maquiladoras. Aunque la cuestión queda abierta.

### c) Tendencias del empleo en los sectores de servicios

Mientras que la ocupación agrícola se contrae y la manufacturera tiende por lo general a crecer por debajo del promedio, las actividades de servicios agrupadas en el sector terciario siguieron aumentando su participación en la estructura del empleo en todas las economías de la región. En este sector encuentra ocupación más de la mitad de la población trabajadora de la región (véase de nuevo el cuadro 23). Se sabe que en el sector terciario se encuentra una porción muy elevada de la economía informal urbana (sobre todo, pero no exclusivamente, en las actividades comerciales), de manera que el aumento del empleo terciario expresa este fenómeno, que tiende a incrementarse en contextos de cambio económico con heterogeneidad estructural creciente como los que privan en la región desde hace tres o cuatro lustros.

Dado el amplio espectro de actividades que lo integran, el sector terciario también concentra rubros productivos cuyo desarrollo supone el empleo de fuerza de trabajo con niveles de educación y capacitación mayores al promedio. Varias de estas actividades terciarias fueron estimuladas por las reformas y políticas económicas aplicadas en la región en el período de referencia de este estudio.

En los años noventa el empleo regional creció en todas las actividades terciarias, y en todos los casos lo hizo a tasas superiores a los promedios regionales. Los servicios financieros (columna 5 del cuadro 24) constituyen la rama de este sector que observó el crecimiento más intenso del empleo, si bien esta actividad también se distinguió por registrar los mayores retrocesos en cuanto a la productividad aparente del trabajo. Este juego de tendencias parece poner de manifiesto la situación contradictoria que, desde la perspectiva del desarrollo, presenta el sector financiero de la región durante estos años. Su expansión no parece tener correspondencia con el deterioro de las funciones de intermediación que se resintieron en los años recientes en todas las economías de la región, cuando diversas crisis bancarias han requerido la canalización de cuantiosos recursos públicos para evitar el colapso de los sistemas de pagos. El crecimiento de este sector, revelado en la dinámica expansión del empleo que en éste se genera, probablemente está mucho más vinculado con necesidades de gestión producidas por la apertura de la cuenta comercial y la cuenta de capitales de la balanza de pagos, que amplió la masa y la esfera de circulación de los flujos financieros en economías donde el manejo de los instrumentos de la política pública ofrecen, en términos generales, más estímulos a las operaciones especulativas que a las inversiones productivas. En todo caso, y habida cuenta de la ineficacia global del sector financiero durante estos años, hay una falta de correspondencia entre su expansión y el lento crecimiento de la llamada economía real.

Ahora bien, una parte mayoritaria del empleo terciario se genera en las ramas de Comercio, restaurantes y hoteles, y de Servicios comunales, sociales y personales. En ambas la ocupación observó en los años noventa tasas comparativamente elevadas (columnas 3 y 4 del cuadro 24). En el caso particular de la primera de estas ramas (comercio, restaurantes y hoteles), debido a su peso tradicionalmente elevado en la ocupación, el crecimiento observado fue portador de los incrementos absolutos más elevados a escala de toda la economía regional. En Costa Rica, esta rama de actividad pasó de ocupar a 16% del total de la fuerza de trabajo a principios de los años noventa, a 21% 10 años después. En Honduras el indicador pasó en el mismo período de 14% a 21%, en México de 20% a 23%, en Nicaragua de 15% a 17%, en Panamá de 19% a 23% y en la República Dominicana de 21% a 24%. Igual que en muchos otros

países de América Latina, esta evolución se explica parcialmente en algunas de las economías de la región (al menos las más grandes) por la mayor presencia de grandes establecimientos comerciales, generalmente asociados a inversiones extranjeras. Otra fuerza, más importante y presente en todos los países, fue la expansión de la industria turística, que en estos años se consolidó como un polo sectorial de crecimiento con importantes derramas directas e indirectas en la generación de empleo.

Prácticamente todos los países de la región se consolidaron durante estos años como destinos turísticos internacionales, lo que suscitó el desarrollo de un conjunto de proyectos de inversión financiados en su gran mayoría por capitales del exterior. Desde el punto de vista agregado, el segmento dinámico y más moderno de la actividad turística comparte algunas características con la industria maquiladora: el origen externo de las inversiones, el empleo intensivo de mano de obra y una fuerte capacidad generadora de divisas. Los ingresos brutos generados por los turistas internacionales crecieron de manera exponencial en todos los países de la región en los años noventa, constituyéndose o consolidándose, según el caso, en un rubro de gran importancia en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Su valor en dólares corrientes entre 1990 y 2000 se multiplicó por un factor de 4 en Costa Rica, de casi 3 en El Salvador, de 3.5 en Guatemala, de casi 5 en Haití, de 8 en Honduras, de 11 en Nicaragua, de casi 3 en Panamá y de 3.5 en la República Dominicana. En México los ingresos brutos de este rubro se multiplicaron en el mismo período 1.5 veces, pero cabe consignar que esto ocurrió a partir de una base de valor muy superior a la del resto de los países. Con todo, el crecimiento conjunto de estos últimos en tanto que mercado turístico internacional fue mucho más rápido que el mexicano. Comparado con los ingresos turísticos brutos de México en 1990, la suma de los que fueron percibidos por los ocho países mencionados anteriormente ascendía a 25%, pero en 2000 esa diferencia ya se había acortado significativamente, llegando a 63%.

Cuadro 27

UNA ESTIMACIÓN DEL PESO ECONÓMICO DE LOS INGRESOS  
POR TURISMO EN PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO  
Y DEL CARIBE, 2000

País	Porcentaje del PIB	Porcentaje de exportaciones de bienes y servicios
Costa Rica	7.0	13.3
El Salvador	2.0	6.8
Guatemala	2.8	12.6
Honduras	3.9	8.2
Nicaragua	4.8	11.8
Panamá	6.0	7.3
Cuba	5.0	36.1
Haití	2.2	11.8
República Dominicana	13.5	31.6

Fuente: CEPAL (2001), "Condiciones generales del conglomerado del turismo en Centroamérica y el Caribe" (LC/MEX/R.814 (SEM.129/3)), septiembre.

El peso económico alcanzado por las actividades de atención al turismo internacional en los países del Istmo Centroamericano y del Caribe ya es, en efecto, considerable. La proporción del PIB que representan los ingresos de divisas de los visitantes extranjeros va de un rango mínimo de 2% a 3% (El Salvador, Guatemala, Haití) a uno máximo de 13.5% (República Dominicana), pasando por uno intermedio que oscila entre 5% y 7% (Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y Cuba). Representados como proporciones de la exportación de bienes y servicios, el nivel actual de la derrama de divisas del turismo internacional pone de manifiesto un elevado grado de dependencia de las economías de la región con respecto a una actividad cuya dinámica fundamental está sujeta a tendencias y factores cuyo control escapa en una medida importante al control interno.<sup>50</sup> En algunos países esa proporción es mayor a 30% (Cuba, República Dominicana) y en el resto ronda en torno a valores equivalentes a 7% y 13%.

Un grupo de siete países del mundo industrializado es el origen de alrededor de 75% del turismo internacional que llega a los países centroamericanos y caribeños. Casi el 50% del total proviene de los Estados Unidos.<sup>51</sup> En Centroamérica, un 12% adicional de sus visitantes extranjeros procede, en proporciones casi similares, de México y Colombia.

Al filo de tal expansión, la industria turística se perfiló, a la par que las maquiladoras, como un polo sectorial de generación de nuevo empleo. Se estima, por ejemplo, que en 1995 el turismo generaba 60 000 empleos directos e indirectos en Guatemala,<sup>52</sup> en tanto que en Costa Rica —país donde esta actividad económica alcanzó uno de los mayores grados de desarrollo en toda la región— esta cifra se elevaba entonces a 128 000 plazas de trabajo.<sup>53</sup> De acuerdo con algunas entrevistas realizadas con informantes calificados de los diversos países incluidos en este estudio, el impacto de las inversiones en proyectos turísticos en algunas zonas de la región produce una serie de derramas en las localidades aledañas que posibilitan en muchos casos el desarrollo de opciones ocupacionales a escala microempresarial para núcleos de trabajadores desplazados de otras actividades, sobre todo de base agropecuaria. De hecho, y a diferencia de la industria maquiladora, el turismo es un sector en el que por su naturaleza confluye una serie muy variada de actividades, y por ello con una amplia capacidad de suscitar efectos colaterales que se manifiestan en el empleo. La reciente elaboración de una “Cuenta turística” en México —proyecto estadístico que también se encuentra en marcha en varios países de la región— comprueba ampliamente la existencia de estos efectos y ramificaciones (véase el recuadro 4). Como se aprecia, la actividad de atención al turismo tiene un carácter multisectorial dinámico, con variados eslabonamientos con el resto de la economía que ocurren antes, durante y después de la prestación de los servicios de turismo propiamente dichos. Por lo que se refiere al

---

<sup>50</sup> Una expresión de esta vulnerabilidad fue la caída generalizada de la afluencia de turistas internacionales a los países del Istmo Centroamericano y el Caribe después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Dado el menor ingreso de divisas que ello representó, este hecho fue un factor que en todas las economías de la región agudizó el impacto del fin del largo ciclo expansivo de la economía estadounidense.

<sup>51</sup> Los siete países en cuestión son, en orden decreciente de importancia, Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Italia, Reino Unido y Francia.

<sup>52</sup> J. P. Pérez Sáinz (2000), “Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social en el Istmo Centroamericano”, CA 2020, Documento de trabajo núm. 5, Hamburgo, Institute für Iberoamerika-Kunde.

<sup>53</sup> G. Chinchilla y J. A. Sánchez (1997), “Plan de mejora de la competitividad del turismo en Costa Rica”, San José, INCAE.

empleo, lo anterior significa que el turismo es una fuente de generación directa, indirecta e inducida de puestos de trabajo, tanto permanentes como temporales, formales e informales. En este sentido, hay un fuerte déficit de información sobre la magnitud real del peso relativo del turismo en la ocupación de la fuerza de trabajo regional. En consecuencia, el empleo generado por la actividad turística es un renglón que presenta fuertes lagunas de conocimiento en la región por falta de información detallada sobre el empleo formal, el ciclo estacional y el empleo informal del sector. El mismo cálculo del multiplicador del turismo en el empleo —que permite estimar órdenes generales de magnitud— no sólo requiere en muchos casos refinarse sino incluso de unificación de criterios entre los países.<sup>54</sup>

#### Recuadro 4

##### CUENTA SATÉLITE DEL TURISMO DE MÉXICO

En el Sistema de las Cuentas Nacionales de México el turismo no está considerado como una actividad individual, porque no lo es en sentido estricto. El turismo es el conjunto de actividades cuyo propósito es atender las necesidades de los turistas. A fin de cuantificar la diversidad de aspectos económicos y sociales relacionados con el turismo en México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se dio a la tarea de identificar el conjunto de agregados sobre el turismo que se encuentran articulados en las cuentas nacionales, tanto por el lado de la oferta como del de la demanda.

Como resultado se elaboró la llamada Cuenta Satélite de Turismo de México en la que se identificó y cuantificó una serie muy amplia de actividades bajo la siguiente clasificación:

##### Bienes y servicios característicos:

Bienes: artesanías, ropa de playa y trajes de baño, maletas, tiendas de campaña.

Servicios: hoteles, otros servicios de alojamiento, transporte aéreo, autobuses foráneos, otros servicios de transporte y conexos, agencias de viaje y operadores de tours.

##### Bienes y servicios no característicos:

Bienes: alimentos y bebidas, ropa y calzado, periódicos, revistas y libros, productos farmacéuticos y de aseo personal, películas para fotografía y otros,

Servicios: restaurantes y bares, comercio, transporte, cabaret y centros nocturnos, cines, espectáculos y otros, aseo y limpieza personal, revelado y servicios fotográficos, alquiler de automóviles.

##### Otras industrias turísticas:

Administración y promoción turística  
Servicios de enseñanza  
Servicios de esparcimiento  
Otros servicios

/Continúa

<sup>54</sup> Véase CEPAL (2001), “Encadenamientos generados por el sector turístico” (LC/MEX/R.815) SEM.129/4)), septiembre.

#### Recuadro 4 (Conclusión)

Esta clasificación hace explícitos los vínculos funcionales entre actividades características y relacionadas del sector turístico. Su importancia va más allá del marco conceptual que crea acerca de esta actividad económica, y abarca la posibilidad de organizar siguiendo nuevos criterios datos ya existentes, así como de recolectar, crear y analizar nueva información, sobre todo en países donde el turismo tiene una importancia mayor desde el punto de vista productivo, del empleo y del ingreso de divisas.

Fuente: INEGI (1999), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite del turismo de México 1993-1996*, México.

### 3. Exclusión laboral y autoempleo

La tendencia a la urbanización creciente de la ocupación se despliega en el marco de un proceso de exclusión laboral relativamente extendido en toda la región que está determinado por la incapacidad dinámica de la economía para integrar productivamente a la población en edad de trabajar. La manifestación más elemental de este fenómeno —y como ya fue sugerido antes, en muchos sentidos también la más superficial— es el desempleo abierto.

En comparación con los estándares internacionales, las tasas del desempleo abierto en la región son bajas, y en algunos casos sorprendentemente bajas. Sólo en tres de los nueve países incluidos en el cuadro 28 se observan tasas de dos dígitos, en tanto que en el resto los promedios se sitúan por debajo —y en algunos casos muy por debajo— del 8% al año.

Cuadro 28

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: TASAS DE DESEMPLEO, 1980-2001

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica (total urbano)	6.0	6.7	5.4	5.7	6.6	5.9	5.4	6.0	5.2	6.1
Cuba (total nacional)	...	...	...	7.9	7.6	7.0	6.6	6.0	5.5	4.5
El Salvador (total urbano)	...	...	10.0	7.0	7.5	7.5	7.6	7.0	6.6	6.1
Guatemala (total nacional)	2.2	12.	6.3	3.9	5.2	5.1	3.8	...	...	...
Honduras (total urbano)	8.8	11.7	7.8	5.6	6.5	5.8	5.2	6.4	...	7.0
México (áreas urbanas)	4.5	4.4	2.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2	
Nicaragua (total nacional)	...	3.2	7.6	16.9	16.0	14.3	13.2	10.7	9.8	10.7
Panamá (región metropolitana)	9.9	15.6	20.0	16.6	16.9	15.5	15.2	13.4	15.2	16.6
República Dominicana (total nacional)	...	...	...	15.8	16.5	15.9	14.3	13.8	13.9	15.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.

Sin minimizar su importancia como indicador económico y social, puede decirse que el desempleo abierto es sólo un pálido reflejo de la realidad laboral de los países del norte de América Latina.<sup>55</sup> Una realidad que, según se mostró en las secciones anteriores del estudio, traduce de manera casi perfecta el carácter crecientemente heterogéneo de la estructura productiva. En términos generales, la dinámica laboral de la región en los últimos años se caracterizó por la interrelación funcional de dos grandes segmentos. Uno se encuentra asociado a la economía formal, con escasa capacidad de inclusión. El otro, informal, constituye un verdadero reducto tanto de los contingentes de la población que el primer sector no absorbe del todo como de los que excluye o expulsa periódicamente. Este segundo sector laboral está lejos de ser estático y en él se despliegan numerosas estrategias de supervivencia que, en su conjunto y debido su extensión creciente, configuran un verdadero fenómeno de “autoempleo de masas”.

En este sentido, el concepto de informalidad es utilizado aquí para designar una práctica masiva de subsistencia en la que los agentes tienen escasas o nulas posibilidades de acumulación y de crecimiento, o lo que es equivalente, de reproducir de manera ampliada sus operaciones económicas.<sup>56</sup> En las economías de la región sólo una parte de la sociedad está realmente integrada a la economía bajo una lógica plena de acumulación, en tanto que el resto se encuentra sometida a dos problemas típicos de la exclusión social y económica: la ausencia de oportunidades de empleo en las actividades dinámicas y la pobreza. Para enfrentar estos problemas están obligados a emprender una serie de actividades económicas que se realizan al margen del mercado formalmente constituido a fin de generar ingresos con qué satisfacer necesidades inmediatas de consumo, por lo que se trata de una práctica de subsistencia y no de acumulación.<sup>57</sup>

Esta lógica de subsistencia es propia de la fuerza de trabajo excedente, es decir, de aquella parte de la población en edad de trabajar que no es empleada por la economía formal. Por su naturaleza, dicha lógica es un producto del desempleo, y su dimensión es directamente proporcional a la de éste. De ahí que, como es el caso en la región, cuando el trabajo informal es elevado y las tasas de desempleo bajas, la representatividad de éstas sea limitada para reflejar esta importante faceta de la realidad ocupacional de los países del norte de América Latina.

---

<sup>55</sup> La medición de la tasa de desempleo abierto se realiza en la mayoría de los países en las zonas urbanas; en algunos, además, las nociones de “empleo” y “desempleo” utilizadas son muy restrictivas. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Empleo Urbano de México considera ocupados a quienes trabajaron al menos una hora en la semana en que se realiza la encuesta, aunque dicho trabajo no haya sido remunerado. También considera como ocupadas a personas que, en el momento de ser levantada la encuesta, no tienen trabajo o no reciben pago alguno, pero tienen la expectativa de iniciar un nuevo empleo en las cuatro próximas semanas.

<sup>56</sup> Para una consideración crítica de la pertinencia de las categorías “formal” e “informal” en el análisis de la realidad laboral de las economías de la región a la luz de las transformaciones económicas e institucionales ocurridas en los lustros recientes, véase J. P. Pérez Sáinz (1999), “¿Es necesario aún el concepto de informalidad?”, *Perfiles Latinoamericanos*, No. 13.

<sup>57</sup> Se utiliza el marco conceptual desarrollado por el Equipo Técnico Multidisciplinario OIT en el marco del proyecto PROMICRO.



Para fines de análisis se distinguen tres formas diferentes de inserción en la lógica de supervivencia propia de la economía informal. En primer lugar, la del servicio doméstico, que en los países de la región involucra a una fracción que fluctúa alrededor del 6% del empleo no agrícola total. En todos los casos, la dimensión relativa de este segmento presenta una estabilidad estadística a lo largo del tiempo (véase el cuadro 29). En cambio, las otras dos categorías (“trabajadores por su cuenta” y “microempresas”) tienden a representar conjuntamente fracciones muy elevadas de la ocupación de la fuerza de trabajo. Hay diferencias importantes entre estas dos categorías que se resumen en dos aspectos fundamentales. El primero es que los propietarios de las microempresas realizan una serie de funciones de gestión, principalmente la contratación de recursos humanos, que pueden ser asalariados o no, ocasionales o permanentes, y están a cargo de ellos. El segundo aspecto es que la microempresa es una unidad económica, y como tal posee recursos físicos estables, de los que, la mayoría de las veces, carecen los trabajadores por cuenta propia. A su vez, la microempresa informal se diferencia de las empresas formales por operar con una lógica de reproducción simple, y no de acumulación: posee una baja relación capital-trabajo; es intensiva en mano de obra no calificada; se caracteriza por bajos y en muchas ocasiones nulos niveles de productividad; los ingresos que genera son utilizados en el consumo inmediato; no lleva registros de actividad; su nivel tecnológico es por regla general rudimentario y sus relaciones con el mercado de insumos y productos son mínimas.<sup>58</sup>

Cuadro 29

PAÍSES SELECCIONADOS DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA

(Porcentajes)

País y años	Sector informal				Sector formal		
	Total	Por su cuenta	Servicio doméstico	Micro-empresas	Total	Sector público	Empresas privadas
Costa Rica							
1980	36.4	16.3	6.1	14.0	63.6	26.7	36.9
1985	40.5	17.2	6.2	17.1	59.4	26.3	33.1
1990	42.3	18.1	5.8	18.4	57.7	22.0	35.7
1995	44.6	18.1	5.0	21.5	55.4	17.9	37.6
1997	46.8	18.8	5.4	22.6	53.2	17.0	36.2
Honduras							
1990	54.1	36.3	6.9	10.8	45.9	14.9	31.0
1995	54.4	34.0	5.4	15.1	45.6	12.5	33.1
1997	56.6	38.1	5.8	12.7	43.4	10.3	33.1
Panamá							
1990	40.5	20.4	7.2	12.8	59.5	32.0	27.5
1995	41.3	20.5	7.6	13.2	58.7	23.4	35.4
1997	41.5	21.5	7.1	13.0	58.5	21.8	36.6

/Continúa

<sup>58</sup> OIT (2001), *El sector informal de la economía: características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica*, San José.

Cuadro 29 (Conclusión)

México							
1980	49.1	18.0	6.2	24.9	50.9	21.8	29.1
1985	51.3	23.5	6.4	21.4	48.7	25.5	23.2
1990	55.5	30.4	5.6	19.5	44.6	25.0	19.6
1995	59.4	32.3	5.4	21.7	40.6	22.5	18.1
1997	59.4	31.2	5.6	22.6	40.6	21.7	18.9
Guatemala							
1988-1989	53.7	34.8	12.7	7.1	46.2	7.4	38.8
Nicaragua							
1998	52.0	31.0	8.0	13.0	48.0	14.0	3.4
República Dominicana							
2000	54.5	37.3	n. d.	n. d.	45.5	11.3	34.2

Fuente: CEPAL, con base en cifras de la OIT, *Panorama Laboral* (varios números), *La microempresa en Guatemala en la década de 1990*, PROMICRO-OIT, San José, 2000; *La microempresa en Nicaragua en la década de los noventa*, PROMICRO-OIT, San José, 2001; Banco Central de la República Dominicana, *Mercado de Trabajo 2000*, San Domingo, D. N., 2001.

Un examen de la información disponible muestra una tendencia ineluctable: la ocupación en el sector no agrícola de la economía se tornó mayoritariamente informal en la región en el transcurso de las últimas dos décadas. Con las excepciones relativas de Panamá y Costa Rica (donde actualmente 42 y 47 de cada 100 empleos en este sector son informales), dicha situación ya involucra en el resto de los países a más de la mitad de los ocupados en actividades no agrícolas (véase de nuevo el cuadro 29). En todos los casos en que es posible comparar diversos momentos en el tiempo se comprueba la existencia de una firme progresión de este fenómeno. Luego, la informalidad ha dejado de ser una mera anomalía del sistema económico y productivo para convertirse en un rasgo característico de su funcionamiento. Salvo en Costa Rica y Panamá, la extensión del trabajo informal se cimienta en todos los países en el crecimiento del autoempleo en sentido estricto, que abarca en promedio a una tercera parte de la ocupación no agrícola de los países. En este renglón sobresale la evolución de México, donde los trabajadores “por su cuenta” representaban en 1980 menos de un quinta parte de este contingente del mercado de trabajo, proporción que, tras una serie de aumentos sucesivos, se acercó a fines de los noventa a una tercera parte del total.

El otro eje de absorción laboral en el que los trabajadores excluidos de la economía formal han encontrado una vía de incorporación productiva e integración social es el de las microempresas. Casi en todos los países este segmento de la economía informal observó un avance muy dinámico durante estos años. Comparativamente, resalta el caso de Costa Rica, donde este tipo de unidades económicas generan actualmente cerca de una quinta parte del empleo no agrícola total (contra 14% en 1980 y 18% en 1990).

En contrapartida de este avance del empleo informal, se registra una caída de la participación relativa en la ocupación de los sectores públicos. En países como Costa Rica y

Panamá, ésta registra una reducción de 10 puntos porcentuales con respecto a 1980 y 1990, respectivamente. En contraste, las cuotas de participación del sector privado formal se mantuvieron estables o incluso aumentaron ligeramente, como en Honduras y Panamá. El caso de México, en cambio, difiere en ambos rubros: en el largo plazo, la participación relativa del sector público se mantuvo estable,<sup>59</sup> mientras que la del sector privado formal se desplomó drásticamente al perder entre 1980 y fines de los años noventa 10 puntos en el total de la ocupación no agrícola de la economía.

Por consiguiente, se aprecia un marcado realineamiento de la estructura de la ocupación de las economías de la Región Norte de América Latina, cuya tendencia dominante se expresa hacia la expansión creciente del trabajo informal, como respuesta a la dinámica de exclusión productiva y social que está implícita en el estilo de desarrollo. No es éste un fenómeno que se haya originado en la región a raíz de la instauración de las reformas económicas que se generalizaron para enfrentar la quiebra del modelo de sustitución de importaciones. Así lo muestra de manera contundente el hecho de que, ya al inicio de los años ochenta, el peso de la ocupación informal en la economía era demasiado alto en la región de acuerdo con estándares internacionales. Como la mayor parte de los problemas y tendencias que hasta aquí se han analizado, se trata de una deformación estructural heredada del antiguo modelo de desarrollo, incubada y desarrollada en éste, que la nueva estrategia económica, en lugar de atenuar o detener, parece haber contribuido a profundizar directa e indirectamente en el marco del dilema entre estabilidad macroeconómica y crecimiento estable y sostenido. Un dilema que se resuelve permanentemente a favor del primero de los términos, utilizando como variable de ajuste a la producción y al empleo.

#### **4. Excluidos y emigrantes: la exportación de fuerza de trabajo**

Otra de las deformaciones estructurales heredadas del viejo régimen de desarrollo es la inequidad social que priva en diversos grados en todos los países del norte de América Latina. Las dimensiones de dicha inequidad ya eran importantes al estallar la crisis de los años ochenta, y ésta no hizo más que agravarla al ampliar sus fronteras económicas y sociales. En los países centroamericanos, como se sabe, a esta situación se superpuso además una dimensión de violencia militar. La inestabilidad real de las economías en los años noventa, con sus secuelas de lento crecimiento del producto y el empleo remunerativo, impidió que empezara a retroceder de manera significativa el panorama de exclusión, pobreza, desigualdad y concentración del ingreso que en diversos grados domina el horizonte social de los países, cerrando las posibilidades reales de progreso a amplios segmentos de la población regional.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Las cifras del cuadro 29 muestran que la participación del sector público en el empleo no agrícola de México se incrementó en los años ochenta, pero esto no refleja un verdadero aumento de los puestos de trabajo efectivos generados por las entidades estatales, sino el efecto estadístico derivado de la disminución del empleo en el sector privado durante esos años. Recuérdese que entre 1982 y 1988 el crecimiento real de la economía mexicana se estancó.

<sup>60</sup> De ello han dado testimonio suficiente y documentado los informes sobre el desarrollo humano que elabora periódicamente el PNUD.

El deterioro de las condiciones generales de vida y la cancelación de expectativas en torno a una inserción dinámica y productiva en el proceso económico constituyen el telón de fondo en el que se profundizó y adquirió una nueva dimensión cuantitativa y cualitativa el fenómeno de la emigración internacional de la fuerza de trabajo. La amplitud asumida por el sistema de producción para los mercados de exportación de las plantas maquiladoras, junto con el acotado crecimiento territorial de las actividades asociadas a la atención del turismo internacional y la emigración de una parte de la fuerza de trabajo, representan otros vectores que dan cuenta de las modalidades de inserción de estas economías en el proceso de globalización.

La identificación de las causas demográficas y de sus enlaces con las dinámicas del empleo, el análisis de los factores institucionales y la desigualdad social y económica que influyen en la emigración internacional de la fuerza de trabajo, así como la investigación de los mecanismos que aseguran la vinculación con la demanda laboral de los países de inmigración, rebasan los objetivos del presente estudio.<sup>61</sup> Baste señalar como fuerzas generales de expulsión de la mano de obra hacia el mercado internacional, la ruptura del frágil equilibrio del empleo y los ingresos salariales que se había logrado alcanzar en la región antes de la crisis de los años ochenta, y la estrechez y rigidez laborales inherentes al estilo de desarrollo que se instauró ulteriormente. A su vez, como fuerzas de atracción en los países receptores, destaca la expectativa de los trabajadores emigrados de escalar hacia estándares de bienestar más elevados y el funcionamiento específico de los mercados de trabajo de los países de destino. Tales son, en términos muy generales, los elementos de las fuerzas de expulsión y atracción que subyacen en los cuatro grandes flujos de migración laboral que, con modalidades, intensidades e implicaciones muy diferentes entre sí, se localizan en la región: la de trabajadores haitianos hacia la República Dominicana, la de trabajadores nicaragüenses hacia Costa Rica, la de trabajadores guatemaltecos y de otras naciones centroamericanas hacia México y la de los trabajadores del conjunto de la región hacia los Estados Unidos (incluyendo la emigración mexicana hacia este país, que asume un sinnúmero de peculiaridades debido a la gran frontera común). En todos estos casos, el flujo de emigrantes tiene hondas raíces históricas, aunque ha adquirido nuevas dimensiones, que no sólo atañen al incremento de los volúmenes tradicionales del movimiento transfronterizo de fuerza de trabajo, sino sobre todo al significado económico y social de este fenómeno en la configuración del estilo vigente de desarrollo regional.

En este sentido, el análisis se centra en los flujos de emigración laboral hacia el mercado de los Estados Unidos, decisión que no implica desconocer la importancia de los movimientos bilaterales de trabajadores en el interior de la región, que en algunos casos son determinantes en la operación de algunos mercados de trabajo particulares, según puede observarse en el recuadro 5.

---

<sup>61</sup> Véanse, entre otras referencias posibles, CEPAL (1999), *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una revisión sintética*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Serie Población y Desarrollo, No. 1, Santiago de Chile, y (1993) *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, Estudios e Informes de la CEPAL, No. 89 (LC/G.1738.-P), Santiago de Chile; M. Castro (editor) (1999), *Free Markets, Open Societies, Closed Borders? Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*, North-South Center Press, Miami.

La emigración regional hacia los Estados Unidos creció constantemente en las últimas tres décadas del siglo XX. Estimada a partir de las cifras del Censo de los Estados Unidos sobre la población residente nacida en los países de la región, ésta pasó de una base relativamente baja en 1979 (menor a los 900 000 emigrantes) a alrededor de 2.5 millones de 1980, 5.7 millones en 1990 y alrededor de 11.5 millones estimados para 2000 (véase el cuadro 30). Aunque la tasa de crecimiento intercensal muestra una mayor intensidad entre 1970 y 1980, en términos de incrementos absolutos la emigración proveniente de la región tuvo su máximo incremento en los años ochenta, con cerca de 3.5 millones de personas (contra 1.7 millones en 1970-1980 y 2.7 millones en 1990-2000). Como lo muestran estas cifras, se trata de un grupo de emigración sumamente dinámico, lo que explica el gran incremento de su participación dentro del total de la población nacida en el extranjero que reside en los Estados Unidos (9% en 1970, 18% en 1980 y 29% en 1990, estimándose en 40% para 2000).<sup>62</sup> Este incremento en la tasa de participación de los emigrantes regionales, ocurrió precisamente en un período en el que el número total de los residentes estadounidenses nacidos en el exterior prácticamente se triplicó y en el que, después de más de cuatro décadas de decrecimiento relativo, este contingente demográfico volvió a incrementar su peso histórico dentro de la población total de los Estados Unidos.<sup>63</sup>

#### Recuadro 5

##### **LA EMIGRACIÓN LABORAL INTERREGIONAL: ACERCA DE LOS CASOS DE COSTA RICA-NICARAGUA Y DE HAITÍ-REPÚBLICA DOMINICANA**

Si bien los flujos migratorios originados en los países del norte de América Latina hacia los Estados Unidos es el rasgo dominante (y creciente) de este aspecto de la realidad económica y laboral de la región, los movimientos transfronterizos de fuerza de trabajo en el interior de esta última no pierden importancia. Así lo prueban ciertos cambios observados en la naturaleza de la emigración nicaragüense a Costa Rica, que tiende a mutar su carácter histórico de flujo estacional para convertirse en uno más permanente. De acuerdo con algunos estudios, es éste un fenómeno estructural que se explica por las ventajas del mercado laboral y de las condiciones costarricenses. Baste señalar que los salarios mínimos de Costa Rica mantienen una diferencia de tres a cuatro veces más que los nicaragüenses. Algunas actividades de alta concentración de trabajadores nicaragüenses en Costa Rica son las cosechas de melones, naranjas, café, zafra de caña, cultivo de frijol y banano, además de la industria de la construcción. Hacia fines de la década de los años noventa se estimaba que residían entre 90 000 y 100 000 nicaragüenses en el territorio de Costa Rica.

/Continúa

<sup>62</sup> Las cifras censales subestiman las cifras reales de emigrantes a los Estados Unidos debido al elevado número de quienes lo hacen sin el correspondiente permiso migratorio. Las cifras que se utilizan en el texto, salvo que se indique lo contrario, se basan en registros censales. Debe tomarse en cuenta, por lo tanto, la diferencia de éstas con respecto al número real de emigrantes de la región, que sin duda alguna es superior.

<sup>63</sup> Los residentes estadounidenses nacidos en el exterior pasaron de 9.7% de la población total en la década 1850 a un máximo de 14.7% en 1920. En las décadas siguientes la cifra registró descensos relativos, hasta un mínimo de 4.7% en 1970. Después de esta fecha, tal proporción volvió a incrementarse continuamente: 6.2% en 1980, 7.9% en 1990 y 10% en 2000.

### Recuadro 5 (Conclusión)

En el Caribe, Haití y la República Dominicana comparten el territorio de la antigua isla La Española. Los 380 kilómetros de frontera son el escenario de un trasvase continuo de población en el curso del tiempo. Desde el último cuarto del siglo XIX, cuando la producción azucarera dominicana empezó a desarrollarse a escala industrial, se recurrió a la mano de obra temporal haitiana para asegurar las tareas propias de la zafra. Ya en el siglo XX, los gobiernos de ambos países suscribieron una serie de acuerdos para garantizar el suministro temporal de fuerza de trabajo a los ingenios. Aunque actualmente la rentabilidad de la industria azucarera disminuyó considerablemente, y los acuerdos bilaterales de contratación fueron suprimidos en los años noventa, los trabajadores haitianos mantienen una gran presencia en la agricultura dominicana. Como en el caso de los trabajadores nicaragüenses en Costa Rica, en los años recientes los haitianos extendieron su presencia laboral a la industria de la construcción, además de ciertas actividades de servicios. No existen cifras precisas sobre el número de haitianos que viven actualmente en la República Dominicana. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos estimó en 1999 que su número oscilaba entre 500 000 y 700 000 personas. Algunas fuentes dominicanas elevan esta cifra hasta un millón de haitianos. Se cree que la mitad de ellos podrían haber nacido en la República Dominicana. Con respecto a la otra mitad —los nacidos en Haití— se dice que sólo un reducido número cuenta con una visa o permiso de trabajo.

En cierta medida, en el caso de la emigración nicaragüense en Costa Rica, y sobre todo en el de la haitiana a la República Dominicana, hay un elemento que las hace diferentes de los flujos migratorios de estos mismos países (y del resto de la región) hacia los Estados Unidos: en ambos casos se trata de personas muy pobres, con niveles mínimos, y en algunos casos nulos, de instrucción, lo que determina un tipo de inserción laboral precaria. La capacidad de ahorro de estos sectores es prácticamente inexistente, lo que determina que sus ingresos salariales se destinen casi íntegramente a la subsistencia, por lo que son mínimas las posibilidades de generar flujos significativos de remesas familiares a su país de origen.

**Fuente:** Proyecto Estado de la Nación (1999), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, Editorama, S. A., San José; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana”, OEA/Ser.L/V/II.104, Washington, y Human Rights Watch, “Personas ilegales: haitianos y dominico-haitianos en la República Dominicana” ([www.hrw.org](http://www.hrw.org))

Cuadro 30

### POBLACIÓN NACIDA EN PAÍSES DEL HEMISFERIO NORTE DE AMÉRICA LATINA RESIDENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS SEGÚN REGISTROS CENSALES

(Miles de personas)

	1970	1980	1990	2000 a/
Costa Rica	16.7	29.6	43.5	68.0
El Salvador	15.7	94.4	465.4	654.5
Guatemala	17.4	63.1	225.7	340.5
Honduras	19.1	39.2	108.9	217.6
Nicaragua	16.1	44.2	168.7	174.7
Panamá	20.	60.7	85.7	91.1
Haití	nd	nd	233.7	394.7
República Dominicana	nd	nd	348	854
México	759.7	2 199.2	40 298.0	80 710.0
Total regional	864.7	2 530.4	5 976.6	11 505.1
Población de los Estados Unidos nacida en el extranjero	9 600	14 100	19 800	28 400

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Estimaciones.

Como se sabe, una proporción muy alta de los emigrados provenientes de los países del norte de América Latina hacia los Estados Unidos son mexicanos. Sobre la base de los datos censales, su número habría ascendido en 2000 a más de 8.5 millones de personas, contra 2.8 millones del resto de la región. No obstante, debe hacerse notar que en términos relativos este último contingente de emigrantes creció a mayor velocidad que el mexicano. Por cada 100 emigrantes de la región a los Estados Unidos en 1970 y 1980, 13 eran del resto de la región, proporción que en 1989 y 2000 ya fue de 28 y 24 por cada 100, respectivamente.

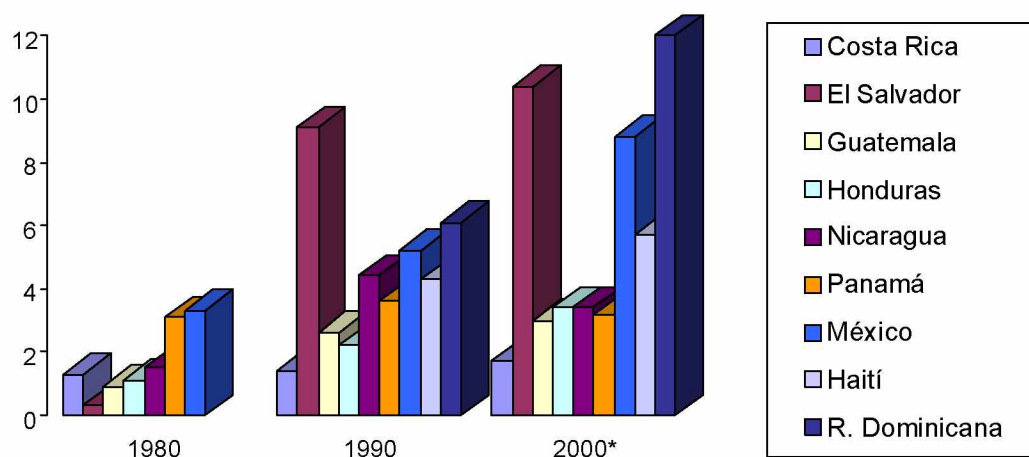
Si bien estas cifras reflejan la existencia de una tendencia regional creciente de emigración hacia los Estados Unidos, la intensidad y el significado relativo de los flujos varía notablemente de acuerdo con el país de origen. En el caso de los mexicanos y dominicanos (y en cierta forma de los haitianos), son movimientos migratorios “maduros”, en tanto que el de los centroamericanos es relativamente reciente, ya que hasta los años setenta los movimientos transfronterizos de este grupo tenían lugar fundamentalmente en los confines geográficos del propio Istmo. Los conflictos militares y políticos, unidos a la crisis económica de los ochenta, cambió el rumbo dominante de estos flujos en dirección de los Estados Unidos. En este contexto no sorprende entonces que la emigración de Costa Rica (equivalente a 1.7% de su población total en 2000) hacia este país sea la más reducida. Esta relación no sólo es la más baja de toda la región, sino que además se mantiene muy estable desde 1980. En una escala ligeramente superior se cuenta Panamá, que además de tener el segundo contingente de emigrantes más reducido de la región también mantuvo desde 1980 una relación muy estable entre el número de emigrados y su población total (3.2% en 2000). Apenas cabe recordar que estos dos países cuentan con los índices de desarrollo humano más elevados de la región.

El número de emigrantes provenientes de Guatemala y Honduras representaba en 2000 3% y 3.4% de sus respectivas poblaciones nacionales, lo que refleja una tendencia de incrementos sucesivos de esta relación desde 1980, cuando eran de 0.9% y 1.1%, respectivamente. Los emigrantes nicaragüenses guardaban en 2000 una proporción con su población nacional idéntica a la de los hondureños, aunque como resultado de una tendencia en sentido contrario, dado que en 1980 la relación había alcanzado un valor de 4.4%.

En 2000, uno de cada 10 salvadoreños vivía en los Estados Unidos. Veinte años antes el número de emigrantes de este país apenas alcanzaba a representar 0.3 de su población total, pero el conflicto político militar de la década de los años ochenta en El Salvador incrementó esta relación a 9.1% hacia 1990. En la actualidad, alrededor de 43% de los emigrantes del Istmo Centroamericano que residen en los Estados Unidos son de origen salvadoreño. En 1970 esta proporción era de 15%.

Gráfico 13

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN NACIONAL REPRESENTADO POR LOS RESIDENTES EN LOS ESTADOS UNIDOS



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

\* Estimaciones.

Los emigrantes del Caribe son un grupo tan dinámico como el salvadoreño. Un número equivalente a 6% de la población haitiana residía en los Estados Unidos en 2000 (casi 1.5 puntos porcentuales más que 10 años antes). En este último año, los emigrantes de la República Dominicana en los Estados Unidos representaban 12% de la población total de aquel país (proporción que 10 años antes era de la mitad).

Finalmente, la relación entre el número de residentes nacidos en México captados por el censo de los Estados Unidos y la población total del primero de estos dos países, también creció significativamente durante estos años, al pasar de 3.3% en 1980 a 5.2% en 1990 y a 8.8% en 2000.

Se sabe que el grueso del contingente migratorio de la región hacia los Estados Unidos está formado por personas en edad de trabajar.<sup>64</sup> De ahí el interés por consignar el perfil promedio de los emigrados, de cuyo examen comparado se desprende una serie de conclusiones relevantes sobre el significado de este fenómeno en la perspectiva del desarrollo económico y social de los países del norte de América Latina. La pregunta es la siguiente: ¿en qué medida representan los emigrantes provenientes de la región las condiciones socioeconómicas dominantes en sus países de origen?

Si se toma el nivel educativo de los emigrantes como un indicador general de esas condiciones, y se compara con las condiciones educativas promedio del conjunto de la población emigrada a los Estados Unidos y de cada grupo considerado de acuerdo con la región geográfica

<sup>64</sup> CEPAL, *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética*, op. cit.



de origen (véase el cuadro 31), se revela una primera diferencia entre la emigración originada en el Caribe y la proveniente en la plataforma continental de la región. El nivel educativo de aquélla es en términos generales similar al del emigrante promedio (dos terceras partes cuenta con un mínimo de educación secundaria terminada), en tanto que el nivel de ésta es el más bajo de todos los grupos de emigrantes (el nivel máximo de estudio de dos terceras partes del total es menor a secundaria).

Cuadro 31

NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS NACIDA  
EN EL EXTERIOR, 1997

(Porcentajes)

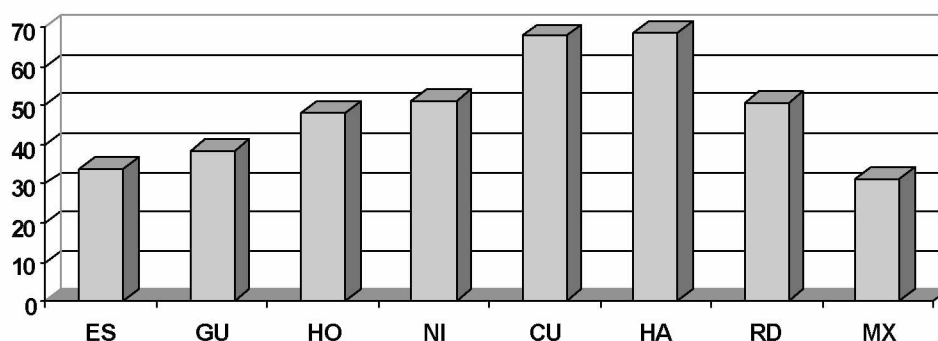
	1 Menos de secundaria	2 Secundaria	3 Educación media	4 Educación superior	5 = 2+3+4 Secundaria concluida y más
Total	34.7	23.6	17.2	24.5	65.3
Europa	21.0	30.6	19.7	28.7	79.0
Asia	16.1	21.1	18.3	44.6	83.9
África	11.9	17.4	21.8	48.9	88.9
América Latina	53.0	22.3	14.7	10.1	47.0
Caribe	37.6	27.4	19.9	15.1	62.4
Centroamérica	64.6	19.1	10.7	5.6	35.4
México	68.7	17.2	9.5	4.6	31.3
Otros	49.3	26.4	15.1	9.3	50.7
Sudamérica	22.4	28.9	25.2	23.5	77.6
América del Norte	15.7	28.7	28.3	27.3	84.3

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos (1999), *Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 1997*, Current Population Reports, Special Studies P23-195, U. S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Washington, D. C.

No se contó con información desagregada del censo de población estadounidense de 2000 que posibilitaran dar cuenta de este perfil por país de origen, pero los datos del censo de 1990 permiten introducir ciertos matices en la caracterización anterior (véase el gráfico 14). El primero concierne a la emigración mexicana, que en su conjunto es la que detenta el menor nivel educativo, seguida muy de cerca por la salvadoreña y más lejos por la guatemalteca.

Gráfico 14

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EMIGRADA  
A LOS ESTADOS UNIDOS CON EDUCACIÓN SECUNDARIA CONCLUIDA  
Y OTROS ESTUDIOS SUPERIORES, 1990



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

\* Estimaciones.

Un grupo intermedio lo constituyen los emigrantes de Honduras y Nicaragua, 50% de los cuales poseen un nivel educativo equivalente, por lo menos a la educación secundaria. Dada la importancia de la emigración nicaragüense a Costa Rica, lo anterior parece confirmar la gran diferencia, ya señalada en el recuadro 5, entre quienes emigran a este país en busca de trabajo y quienes lo hacen hacia los Estados Unidos, puesto que estos últimos representan un contingente de población con niveles de educación superiores incluso a su promedio nacional. En el caso de los panameños (que no aparece en el gráfico 14), esta situación es la más acentuada entre los emigrantes del Istmo Centroamericano (20% de ellos poseen grados universitarios).<sup>65</sup> Con todo, son los emigrantes de las naciones caribeñas quienes tienen los más altos promedios educativos. Casi 7 de cada 10 haitianos residentes en los Estados Unidos poseían en 1990 un diploma de educación secundaria o de educación superior, promedio similar al de los emigrados cubanos. En cuanto a los dominicanos, la mitad de ellos presentaba esta misma situación.

Es sumamente significativo que países como Honduras, Nicaragua y Haití, que son los más pobres y los que tienen los menores índices de desarrollo humano en la región, sean los mismos cuya población residente en los Estados Unidos presente los más altos niveles de instrucción promedio entre los diversos contingentes de emigrantes provenientes del norte de América Latina. El significado más evidente de este hecho es que, al desvanecerse las expectativas de progreso en sus respectivos países de origen, segmentos de la población con niveles de capacitación muy superiores a los promedios nacionales, cuyo concurso sería necesario para el desarrollo, deciden abandonar su país para buscar una inserción productiva que las economías de la región no están en posibilidades de ofrecerles. Hay en esto una pérdida neta de capital humano para los países de origen.

<sup>65</sup> Proyecto Estado de la Nación (1999), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, op. cit.

Como era de esperarse, las diferencias de nivel educativo se traducen en condiciones de inserción productiva igualmente distintas. No se contó con cifras recientes desagregadas por nacionalidad, pero la información sobre la ocupación principal de los trabajadores de 16 años de edad en adelante de los Estados Unidos, clasificada por el bloque geográfico de origen (véase el cuadro 32), da cuenta suficiente de tales diferencias.

Cuadro 32

ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN POR OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LOS TRABAJADORES DE 16 AÑOS O MÁS. TOTAL NACIONAL Y POR LUGAR DE NACIMIENTO, 1997

(Porcentajes del total de cada categoría)

	Labores de dirección y profesionales	Labores técnicas, de ventas y administración	Servicios	Producción y reparación	Obreros y operarios	Trabajo agropecuario
Total	29.4	29.8	13.6	10.8	14.0	2.5
Nativos	30.1	30.8	12.9	10.7	13.4	2.2
No nativos	23.7	22.3	19.1	11.3	18.9	4.7
Europa	37.8	25.7	16.4	10.4	8.7	0.9
Asia	35.8	29.5	13.0	7.0	13.4	1.3
África	26.1	32.3	25.1	5.4	10.5	0.7
América Latina	11.4	16.5	23.6	14.2	26.5	8.1
Caribe	19.0	25.4	24.5	9.5	19.3	2.4
Centroamérica	7.0	12.0	23.04	16.6	29.8	11.1
México	5.8	10.9	21.9	17.5	30.7	13.2
Otros	11.0	16.7	28.3	13.3	26.7	3.9
Sudamérica	23.3	25.8	23.4	8.8	17.4	1.3
Norteamérica	46.5	28.5	10.5	10.4	3.8	0.3

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos (999), *Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 1997*, Current Population Reports, Special Studies P23-195, U. S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Washington, D. C.

Cerca de la mitad de los trabajadores emigrados originarios del Caribe (45%) desempeñan labores profesionales, de dirección, técnicas y de administración, que en términos generales tienden a estar mejor ubicadas en la escala salarial de la economía estadounidense. Otro contingente importante (25%) de este mismo origen se desempeña en actividades de servicios. Si se computan estas categorías ocupacionales (que corresponden a las primeras tres columnas del cuadro 32), resulta que la estructura de ocupación de los trabajadores caribeños considerados en su conjunto no es radicalmente diferente a la que presenta la estructura promedio de los Estados Unidos. Sólo una tercera parte de los emigrados del Caribe trabaja en labores de producción y reparación, como obreros o como jornaleros agrícolas.

Cerca de dos terceras partes de los emigrantes mexicanos y centroamericanos, en cambio, se desempeñan en estas últimas tareas. Estos dos grupos, en proporción a su número total, tienen una mayor presencia laboral como obreros y operarios y como jornaleros agrícolas. En estas dos

categorías (últimas columnas del cuadro 32), mexicanos y centroamericanos detentan las mayores tasas relativas de concentración laboral de toda la economía estadounidense. Otro rubro de concentración laboral (un poco más de la quinta parte de la ocupación de estos dos grupos de la emigración regional a los Estados Unidos) son las actividades de servicios, en este caso, y de manera mayoritaria, de baja calificación.

La fuerza de trabajo de la región que emigró a los Estados Unidos a buscar una alternativa de inserción productiva —tanto la documentada como la que no lo está— ha dado lugar a una situación hasta cierto punto paradójica en términos del modo de operación de la mayor parte de las economías del norte de América Latina. Impulsada por la mecánica de la exclusión social implícita en el estilo predominante de desarrollo, los trabajadores que emigraron salieron de sus países como parte de una población excedente en sistemas económicos que no engendran suficiente crecimiento para emplear productivamente a su población. En México y El Salvador son trabajadores, en su mayoría, sin calificación; en los países más pobres, trabajadores de calificación superior a la promedio. En ambos casos son una parte de la población que “sobra”. A la vuelta del tiempo, sin embargo, su “alejamiento productivo” se volvió indispensable para la operación de esos mismos sistemas económicos, puesto que los recursos que estos cientos de miles de trabajadores remiten periódicamente a sus familias constituyen desde hace ya varios años un rubro básico del renglón de ingreso de la balanza de pagos.

Aparte de Panamá y Costa Rica, que son las economías de la región en las que las remesas de los trabajadores emigrantes tienen el menor significado, en el resto de los países la mano de obra emigrada es una importante fuente de generación de divisas. Tal vez hasta pueda decirse que, en este sentido, la fuerza de trabajo es como un rubro más de exportación. Si bien es cierto que el grado relativo de importancia económica de las remesas varía fuertemente de un país a otro, éstas representan para todos un ingreso sustantivo (véase el cuadro 33).

México cuenta con el contingente mayoritario de emigrados a los Estados Unidos, por lo que recibe el volumen más cuantioso de remesas en la región. De hecho, el monto de éstas se multiplicó por un factor de 2.6 entre 1991 y 2000. Su valor en este último año fue equivalente a la suma de los valores de la exportación total de mercancías de El Salvador, Guatemala y Haití. Como proporción de su exportación total de bienes, representó en los últimos años alrededor del 4% (el doble, si la comparación se hace únicamente con respecto al valor de las exportaciones maquiladoras). Aunque estos porcentajes pueden parecer muy bajos en relación con los de las otras economías de la región, las remesas de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos tienen una importancia económica fundamental para numerosos estados de la República Mexicana. En algunas de ellos, como Jalisco y Zacatecas, su monto ha llegado a ser superior al ingreso tributario de los gobiernos locales.<sup>66</sup> En ciertos ámbitos del mundo rural de estos estados federales, más los de Michoacán, Guanajuato, Guerrero y otros más —de donde procede un alto porcentaje de los trabajadores emigrados de este país—, las remesas juegan un papel de gran relevancia como fuente de formación de capital de pequeños negocios familiares que se vinculan con las estrategias de supervivencia ya mencionadas de la llamada economía informal. Este rasgo, por cierto, está lejos de ser exclusivo de las comunidades rurales de México,

---

<sup>66</sup> R. J. Carriles, F. G. Reyes, A. A. Vargas y G. Vera (1991), *Las remesas familiares provenientes del exterior*, Documento de Trabajo No. 67, Banco de México, julio.

o de algunas de sus zonas urbanas deprimidas; más bien es una característica común, con las variantes propias de cada país, del resto de las economías de la región.

Cuadro 33

## PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: REMESAS DE TRABAJADORES

(Millones de dólares y porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica										
R					115.9	121.7	115.8	112.4	101.1	
R/P					3.3	3.2	2.7	2.0	1.5	
El Salvador										
R	467	687	790	967	1 061	1 084	1 200	1 338	1 374	
R/P	79.6	115.0	108.0	77.2	64.2	60.6	49.9	54.4	54.9	
Guatemala										
R	139	187	205	263	358	375	408	457	466	
R/P	10.1	13.5	14.0	15.6	16.6	16.8	15.6	16.0	16.7	
Honduras										
R	52	60	60	85	120	128	160	220	320	
R/P	6.2	7.1	6.0	7.4	8.2	7.9	8.7	10.7	18.1	
México										
R	2 414	3 070	3 332	3 475	3 673	4 224	4 865	5 627	5 909	6 280
R/P	5.6	606	6.4	5.7	4.6	4.4	4.4	4.8	4.3	3.8
Nicaragua										
R		10	25	50	75	95	150	200	300	320
R/P		4.5	9.1	14.4	15.2	18.5	23.5	31.1	48.4	45.2
Panamá										
R	14	13	17	17	16	16	16	16	16	16
R/P	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
República Dominicana										
R	330*	347*	721	757	795	914	1 089	1 326	1 519	
R/P	50.0	61.6	22.4	21.9	21.0	22.6	23.6	26.6	29.6	

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

R: Remesas.

R/P: Porcentaje del valor de la exportación de bienes representado por las remesas.

\* No incluye las exportaciones del sector maquilador.

En Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana, las remesas se convirtieron ya en un elemento orgánico de la economía. En los dos primeros países el trabajo emigrado asegura ingresos crecientes. En el curso de la década pasada los excluidos del mercado de trabajo nacional aportaron en estos países divisas por un monto que ya es muy cercano al 20% del valor total de la exportación de bienes. En la República Dominicana su valor creció continuamente en los años noventa, multiplicándose por un factor de cinco. De esta manera, y a

pesar de la expansión exportadora empujada por las plantas maquiladoras en el mismo período, el monto relativo de las remesas siguió aumentando en relación con el valor del comercio total de bienes exportados.

La importancia económica de las remesas es crucial para Nicaragua y El Salvador. Su tendencia en este último país es ascendente en términos de valor, lo que está en correspondencia con la magnitud relativa de la fuerza de trabajo nativa que radica en los Estados Unidos. En relación con la exportación de bienes, su monto relativo fue un tanto volátil a principios de los años noventa, pero después presentó una tendencia descendente que parece estar estabilizándose alrededor de una fracción que a pesar de todo es muy alta y se mantiene como la mayor de toda la región (50%). En Nicaragua, las remesas alcanzan ya valores relativos muy similares a los de El Salvador, pero en el marco de una tendencia ascendente muy impresionante: su valor absoluto se multiplicó 35 veces entre 1992 y 2000, y en relación con la exportación de mercancías pasaron a representar de 4.5% a 45%.

Las consecuencias económicas de las remesas son objeto de debate en todos los países. Sus implicaciones rebasan la preocupación, por lo demás muy pertinente, de cómo utilizarlas en las economías receptoras. Estas implicaciones se extienden inevitablemente al potencial de inestabilidad que ellas implican en coyunturas que, como la presente, podría configurar una correlación de fuerzas menos favorable para la contratación de trabajadores emigrantes (documentados o no) en el mercado estadounidense. Como en los casos de las maquiladoras y de las actividades dependientes del turismo internacional, las remesas se generan en una fuente sobre la que los factores internos de decisión de las economías regionales no tienen control alguno.

#### IV. CAMBIO ESTRUCTURAL Y ESTILO DE DESARROLLO: UNA APRECIACIÓN DESDE EL MERCADO DE TRABAJO. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La consideración según la cual las fuerzas primarias del crecimiento y el desarrollo son la globalización y la libre movilidad de los flujos comerciales y financieros, tiene como telón de fondo la crisis del modelo de sustitución de importaciones y, en particular, la incapacidad de éste para desplegar un sector industrial competitivo y absorber productivamente la fuerza de trabajo. En este contexto, una cuestión fundamental es si el nuevo estilo de desarrollo instaurado progresivamente en respuesta a aquella crisis generó un marco más apropiado para dar solución a este gran problema estructural.

Luego de un período relativamente largo de reformas económicas, el desempeño global de los mercados de trabajo de la región continúa siendo ineficiente para asegurar una inserción dinámica de la población en las actividades de mayor productividad, y por tanto con mayor potencial remunerativo. En este terreno, los problemas heredados del modelo de sustitución de importaciones no encontraron solución y, de acuerdo con las tendencias analizadas en las páginas precedentes, hay indicios de que incluso se habrían agudizado. La evidencia disponible muestra, en efecto, que los niveles de desempleo no se abatieron y sobre todo que creció el porcentaje de la población ocupada en actividades de baja productividad. Considerados en su conjunto, los sectores más dinámicos y modernos de la economía (que en su mayoría son los sectores que producen bienes y servicios comerciables internacionalmente) emplean una porción de la población ocupada que en todos los países es menor a la de hace dos décadas, cuando se inició la transición hacia el estilo de desarrollo vigente.

El supuesto de que la apertura y la liberalización —además de eliminar las distorsiones producidas por el modelo de sustitución de importaciones— incrementarían la capacidad del sistema económico de generar empleo, no se verificó cabalmente. De manera implícita o explícita, se esperaba que las reformas propiciaran una distribución más eficiente de los recursos, entendiendo por ello su canalización gradual (especialmente en el caso de los trabajadores menos calificados) hacia las actividades dinámicas y modernas de la economía y, de manera más general, hacia aquellas en que los países de la región cuentan con ventajas comparativas.<sup>67</sup> En términos agregados, sin embargo, la reasignación efectiva del trabajo tuvo otras direcciones: el autoempleo, los servicios informales del sector urbano y, en algunos casos, la pequeña

---

<sup>67</sup> De acuerdo con la teoría económica subyacente en la reforma estructural, la liberalización del sector externo habría de producir en plazos perentorios un incremento progresivo en la utilización del factor más abundante. Dado que en las economías de la región este último es el trabajo no calificado, la apertura y la liberalización también habrían de producir, como consecuencia, una mejora de la distribución del ingreso al inducir aumentos de las remuneraciones del factor abundante con respecto a las remuneraciones de los factores escasos (es decir, trabajo calificado y el capital). Como se sabe, tal planteamiento se basa, entre otros postulados, en los contenidos en el teorema Stolper-Samuelson. Véase una evaluación teórica y empírica de este tipo de planteamientos en D. J. Robbins (1996), “HOS Hits Facts: Evidence on Trade and Wages in the Developing Countries”, *Development Discussion Paper* No. 557, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.

producción agrícola de baja productividad, opciones a las que se añadió, como un recurso de última instancia, la emigración de un flujo continuo de mano de obra hacia los Estados Unidos.

Por lo menos en cuanto al empleo, las expectativas despertadas por las políticas de reforma estructural en los países de la Región Norte de América Latina todavía están lejos de cumplirse. Ni la cantidad ni la calidad del empleo mejoraron. Las tendencias examinadas en el presente documento revelan que los mayores empleadores de la región son los sectores y actividades menos dinámicos y con los más bajos niveles de productividad de la economía. Prácticamente en todos los países, fue en estos sectores donde se concentró el crecimiento de la ocupación.

En algunos estudios recientes se señala que la hipótesis de los proponentes de las reformas en el sentido de que las ventajas comparativas de los países de América Latina y el Caribe radicaban en la abundante mano de obra no calificada, resultó equivocada para el conjunto, aunque no totalmente para los países de la región norte a los que se refiere el presente documento.<sup>68</sup> En términos generales, esta salvedad se explicaría por el fuerte crecimiento del empleo en el sector maquilador (rasgo distintivo de los países del norte), modalidad productiva que se basa ampliamente en los bajos costos laborales, que a su vez se asocian casi siempre a la fuerza de trabajo menos calificada. No obstante, resultados de investigaciones empíricas recientes aplicadas a casos nacionales documentan con una sólida base de evidencias cómo el estilo de desarrollo vigente incorporó en los años noventa un fuerte sesgo a favor de los trabajadores más educados a lo largo de todo el espectro laboral de la economía. En México, por ejemplo, se encontró un notable aumento de la demanda intra e intersectorial de trabajadores con educación media y superior en todos los sectores de actividad, excepto el primario, lo que parece corroborar la tesis de que la liberalización y la apertura económicas más bien redujeron relativamente la demanda de mano de obra no calificada (el factor abundante que se suponía debía ser en el mediano plazo uno de los beneficiarios directos de la reforma).<sup>69</sup> El mismo estudio también aporta evidencia que ayuda a explicar cómo las reformas contribuyeron a extender la dispersión salarial y con ello a ampliar las brechas de desigualdad en la distribución del ingreso, al tiempo que se produjeron desplazamientos de fuerza de trabajo sin calificación hacia fuera del sector formal. Para ampliar la frontera de conocimientos sobre la realidad económica y social de los países y al mismo tiempo mejorar el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo en la región, es necesaria la realización de estudios nacionales que profundicen la investigación empírica en ésta y otras direcciones.

---

<sup>68</sup> Véase B. Stallings y J. Weller (2001), “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”, *Revista de la CEPAL*, No. 75, Santiago de Chile, diciembre.

<sup>69</sup> E. Hernández Laos y J. Velázquez Roa (2002), “Globalización, desigualdad y pobreza: lecciones de la experiencia mexicana”, mimeo. Con base en un análisis estadístico multivariado en el que se estimaron regresiones múltiples a los microdatos de distintas muestras censales, este estudio documenta un fuerte incremento de la demanda de trabajadores con educación media y superior durante la década de los años noventa. Una de sus conclusiones es que los empleadores habrían podido conseguir mano de obra notablemente más educada con bajas remuneraciones reales no sólo en las ocupaciones “adecuadas” de acuerdo con la calificación, sino en cualquier otra ocupación hacia abajo de la escala. Esto supuso un desplazamiento, que también está documentado en el estudio, de trabajadores con menores niveles educativos, cuyas remuneraciones reales fueron así ajustadas a la baja cuando no fueron arrojados fuera del sector formal.



Los efectos que produce el conjunto de la dinámica económica en el bienestar absoluto de la sociedad y en los niveles de pobreza y desigualdad, en particular, se transmiten por medio de diversos canales. A la luz de las tendencias examinadas en este estudio es claro que, en las economías de la región, el canal de transmisión más importante es el mercado de trabajo. La fractura de los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción que supuso la apertura comercial, más la ausencia de políticas efectivas de fomento productivo, son factores que ampliaron, en lugar de reducir, la heterogeneidad estructural. Una de las principales consecuencias de este hecho es el carácter desequilibrado o desigual del crecimiento, que se manifiesta tanto en la baja tasa de expansión del producto agregado de la economía como en su carácter volátil o discontinuo. En todo caso, el crecimiento tiende a polarizarse a favor de las actividades y ramas en las que la productividad media es cercana o equivalente a la “normal” (es decir, equivalente en términos relativos a la que, en igualdad de las circunstancias generales, prevalece a escala internacional), frente a toda una miríada de actividades retrasadas con niveles de productividad inferiores y, con frecuencia, hasta nulos. Desde el punto de vista laboral, esta situación se traduce en la configuración de un mercado con una oferta creciente de fuerza de trabajo redundante que está obligada a desplegar estrategias de supervivencia como las examinadas en las páginas anteriores.

Con todo, la agudización de la heterogeneidad estructural no sólo amplía las dimensiones de la ocupación en actividades de muy baja productividad —lo que para los objetivos de las reformas económicas significa ya un malogro—, sino que además incide en la extensión y persistencia de la pobreza y alimenta las tendencias hacia una mayor concentración del ingreso y la riqueza. Tras casi cuatro lustros de iniciada la instauración del actual régimen de política económica, la pregunta central con respecto al incremento de la desigualdad económica y social registrada paralelamente en la región dice: ¿se trata de un rasgo permanente del nuevo estilo de desarrollo o de un fenómeno inevitable, asociado al proceso de cambio, pero reversible? De ser esto último el caso, ¿en qué plazos y bajo qué condiciones se verificará el proceso de reversibilidad? No son éstas cuestiones retóricas que remitan a una mera preocupación, sin duda válida, acerca de la equidad *per se*. Contrariamente a lo que se deja suponer en fórmulas del tipo “crecer ahora, distribuir después”, el interés de estas cuestiones está en las consecuencias negativas de la desigualdad sobre el desempeño y el crecimiento (o desarrollo) económicos de largo plazo.

Las relaciones entre crecimiento económico y equidad son complejas. De acuerdo con la célebre hipótesis de Kuznets, en economías duales o con una fuerte heterogeneidad estructural, el crecimiento genera inicialmente un aumento de la desigualdad debido a la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo; luego, cuando la economía alcanza un punto en el que el movimiento de los factores tiende a igualar su remuneración a lo largo de los distintos sectores de producción, la desigualdad disminuye. Tal proceso es descrito gráficamente por la “U” invertida cuya paternidad se asocia a este economista.<sup>70</sup> Según este planteamiento, una desigual distribución del ingreso no entorpece el crecimiento económico, sino que incluso puede estimularlo. Tal parece ser uno de los supuestos teóricos básicos en que se sustentaron las propuestas de reforma estructural.

---

<sup>70</sup> S. Kuznets (1955), “Economic growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, Vol. 45, No. 1.

La experiencia de la mayoría de los países de la Región Norte de América Latina en el transcurso de las últimas dos décadas no parece avalar esta hipótesis. En éstos, el proceso de asignación de los recursos está claramente condicionado por la estructura de la distribución del ingreso y la riqueza, y no únicamente por el solo automatismo económico. Más allá de las particularidades nacionales, que son sin duda muy relevantes e imponen límites a las generalizaciones, la estructura distributiva de estos países se caracteriza por la rigidez y aun por la ampliación de sus desigualdades históricas. Una desigualdad persistente o creciente del ingreso y la riqueza significa que una porción de la población —más o menos importante según el país, pero en aumento durante los últimos años— no tiene las mismas oportunidades que los grupos mejor situados en la escala de la distribución. Esta situación estructural impide naturalmente que esos grupos sociales puedan desplegar sus capacidades productivas. De acuerdo con cierto número de investigaciones que analizan y comparan las modalidades del desarrollo reciente de varias naciones, ello también afecta el potencial económico de los países, sus niveles de inversión y la intensidad y regularidad de sus tasas de crecimiento.<sup>71</sup> De esta manera, hay elementos empíricos para plantear que el orden de causalidad implícito en la lógica de la reforma estructural es diferente, es decir, que la desigual distribución del ingreso y la riqueza afecta la intensidad y la composición del crecimiento económico, y no a la inversa.<sup>72</sup>

Este enfoque parece abrir las perspectivas analíticas sobre el estilo de desarrollo presente de la región más allá de las solas interacciones de las fuerzas del mercado. Su profundización quizá también podría contribuir a mejorar en un futuro cercano el diseño de las estrategias del desarrollo en un sentido que lleve reparar, de manera durable y sostenida, las pérdidas de bienestar de la población, empezando por la más pobre.

---

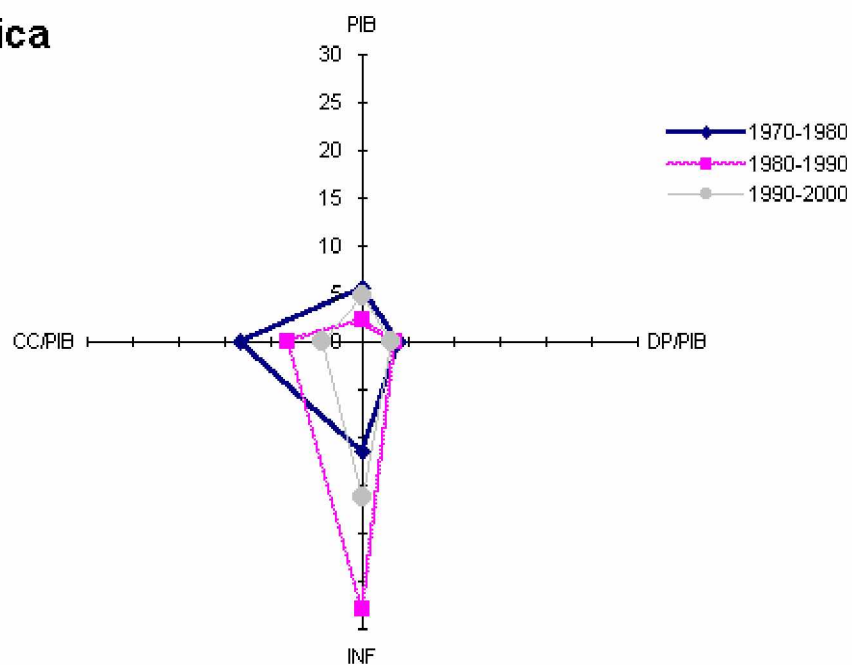
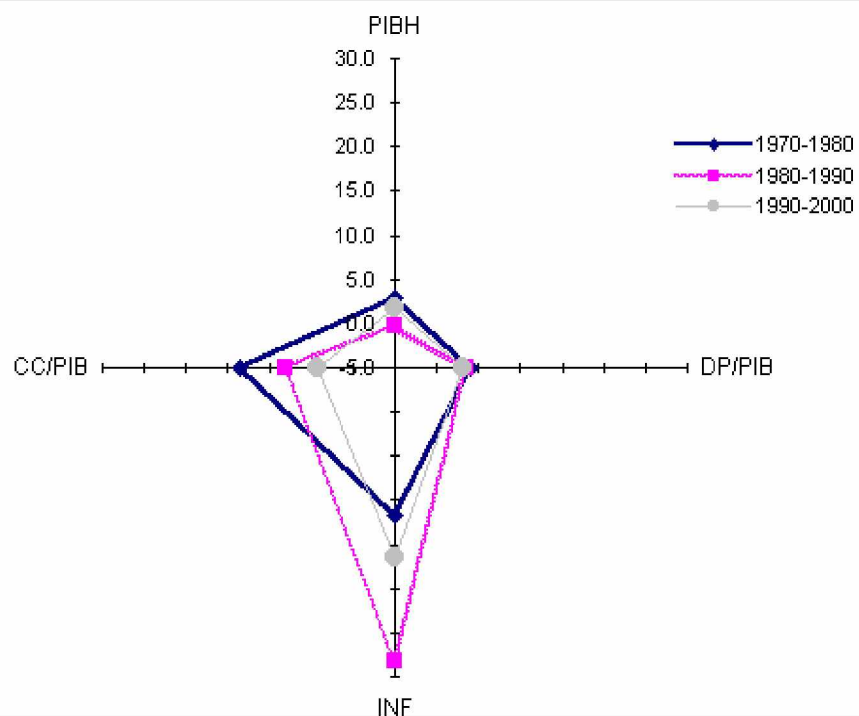
<sup>71</sup> Véanse, entre otros, A. Alesina y D. Rodrik (1994), “Distributive Politics and Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, No. 109; A. Alesina y R. Perotti (1996), “Income Distribution, Political Instability, and Investment”, *European Economic Review*, Vol. 40, No.6; N. Birdsall, D. Ross y R. Sabot (1995), “Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia”, *World Bank Economic Review*, No. 9; A. Solimano (compilador) (2000), *Desigualdad social, Valores, crecimiento y el Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>72</sup> Véase F. H. G. (1999), “Inequality and Economic Performance”, página electrónica del Banco Mundial ([www.worldbank.org/poverty/inequal/index/htm](http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index/htm)); J. L. Londoño, y M. Székely (1997), “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America During 1975-1995”, Working Paper Series, No. 358, Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo gráfico

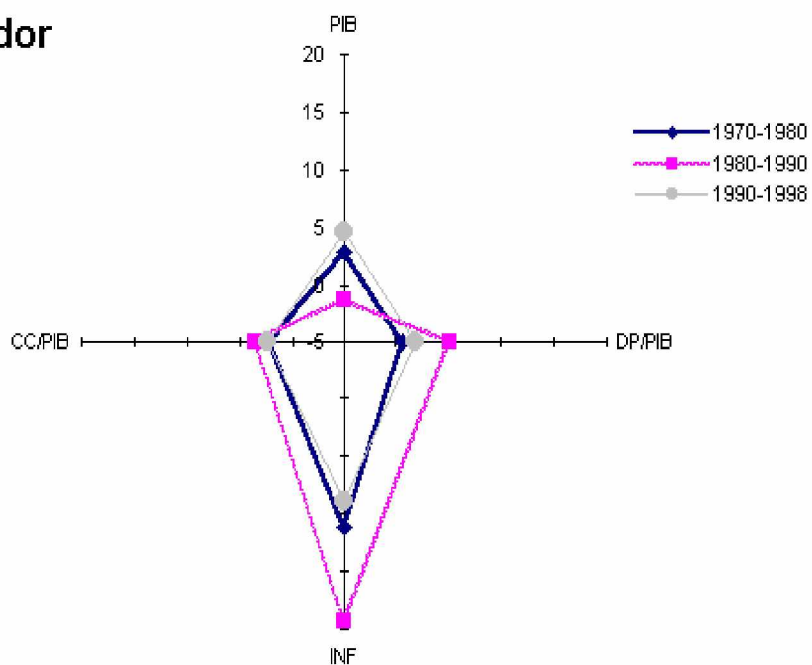
**COSTA RICA**

	PIB	DP/PIB	INF	CC/PIB	PIBH
1970-1980	5.7	3.9	11.5	13.3	2.8
1980-1990	2.2	3.6	28	8.1	-0.3
1990-2000	4.8	3.1	16.3	4.3	1.7

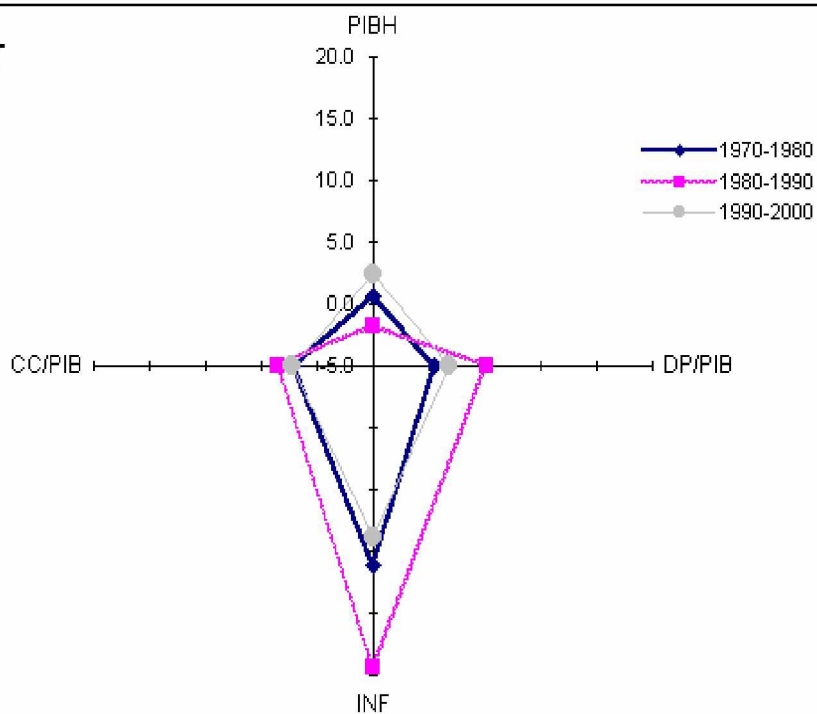
**Costa Rica****Costa Rica**

	PIB	DP/PIB	INF	CC/PIB	PIBH
1970-1980	2.8	0.5	11.1	2.1	0.7
1980-1990	-1.3	5.1	19.3	3.5	-1.8
1990-1998	4.5	1.8	8.9	2.3	2.5

## El Salvador

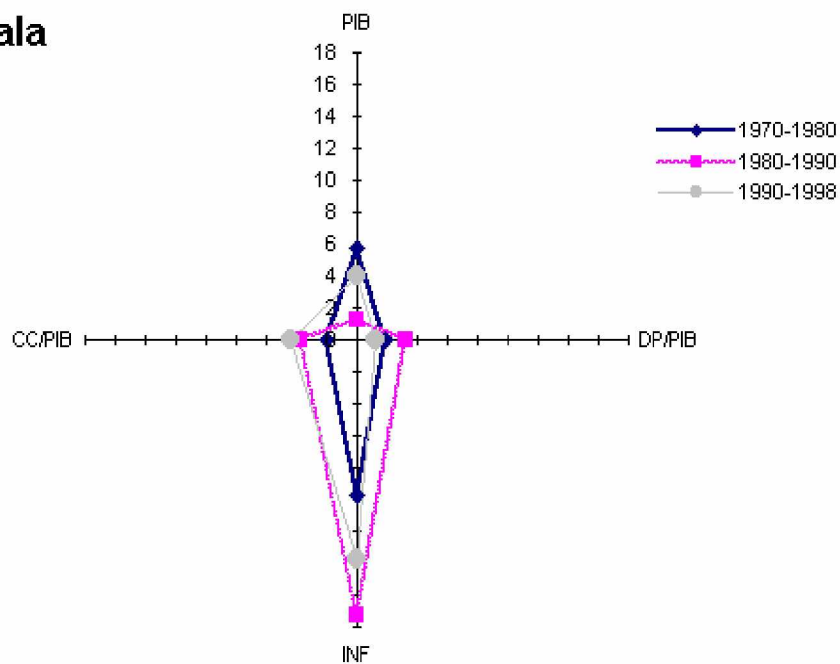
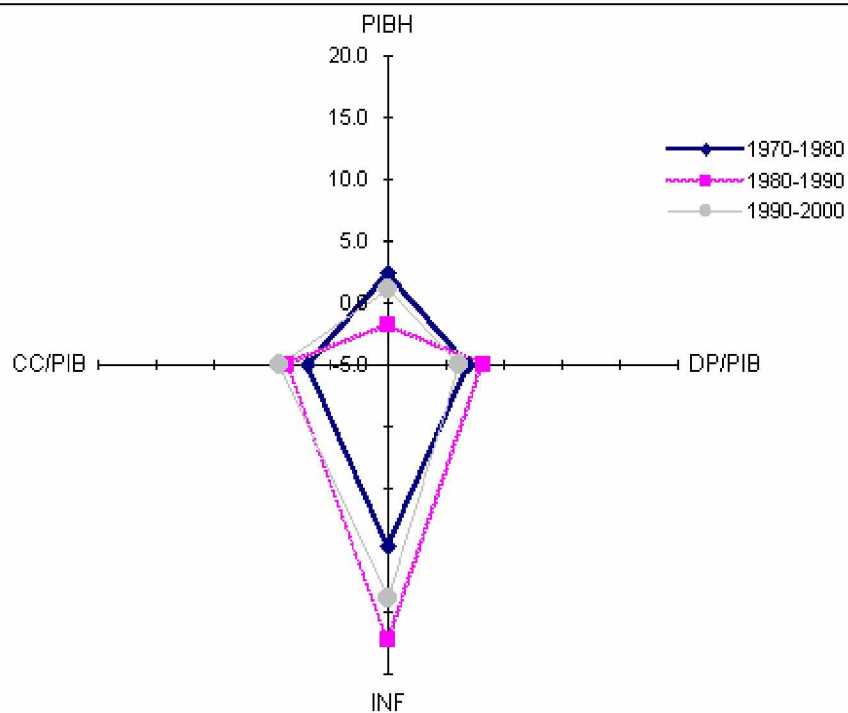


## El Salvador



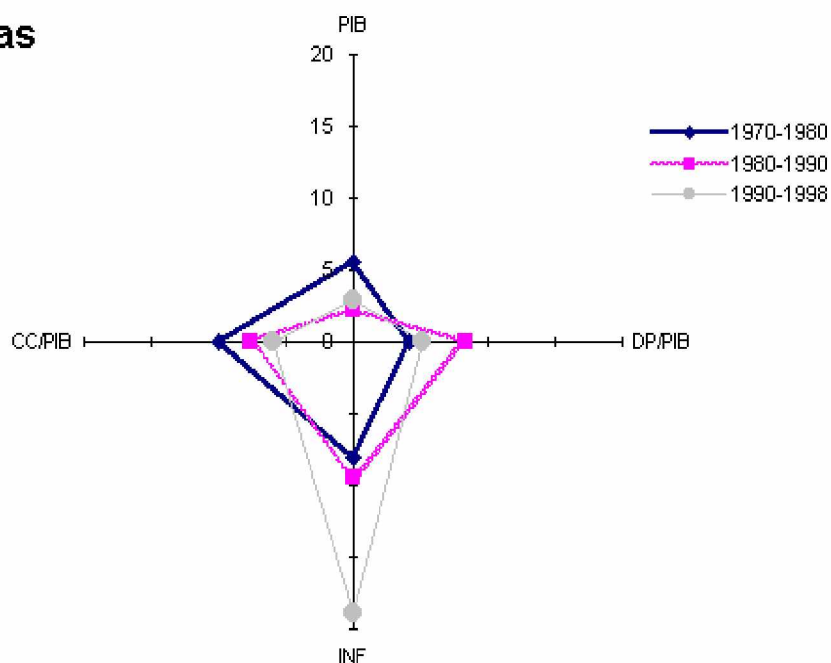
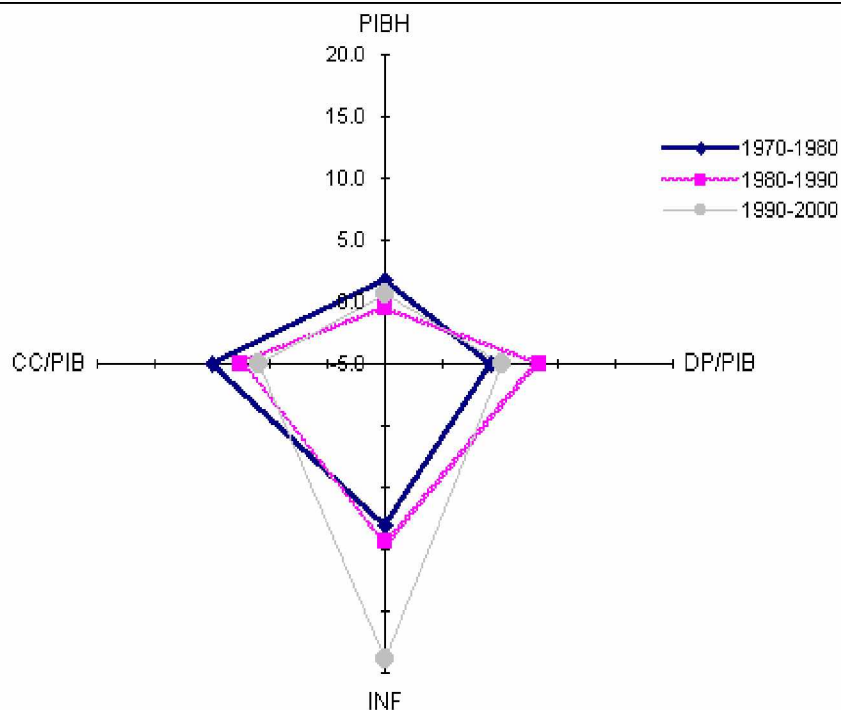
**GUATEMALA**

	PIB	DP/PIB	INF	CC/PIB	PIBH
1970-1980	5.7		1.9	9.7	2
1980-1990	1.2		3.2	17.2	-1.7
1990-1998	4		1.2	13.8	4.4

**Guatemala****Guatemala**

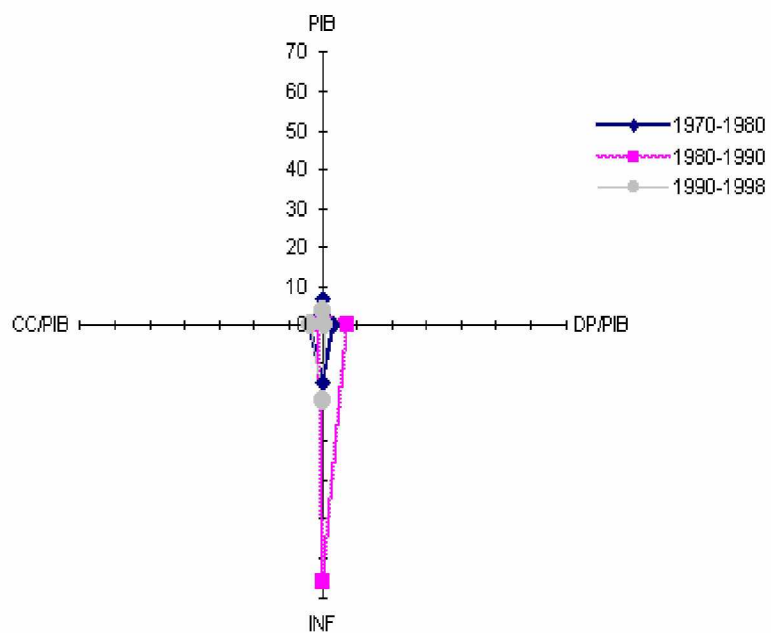
**HONDURAS**

	PIB	DP/PIB	INF	CC/PIB	PIBH
1970-1980	5.5		4.2	8.0	10.0
1980-1990	2.2		8.4	9.4	7.6
1990-1998	2.9		5.2	18.9	6

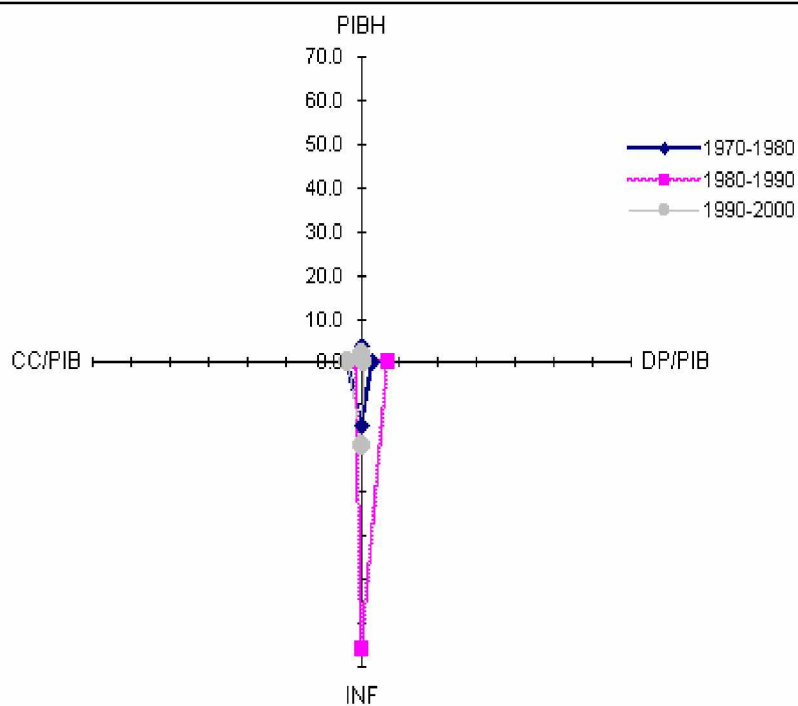
**Honduras****Honduras**

	PIB	DP/PIB	INF	CC/PIB	PIBH
1970-1980	6.7	2.9	14.6	3.8	3.8
1980-1990	2.4	6.9	66.1	1.2	0.3
1990-1998	3.6	0.4	19.2	3.7	1.8

## México



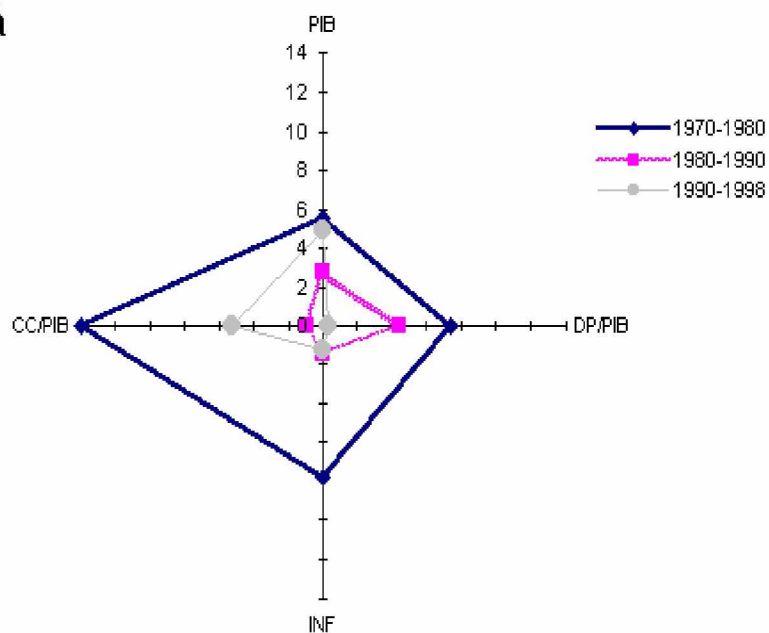
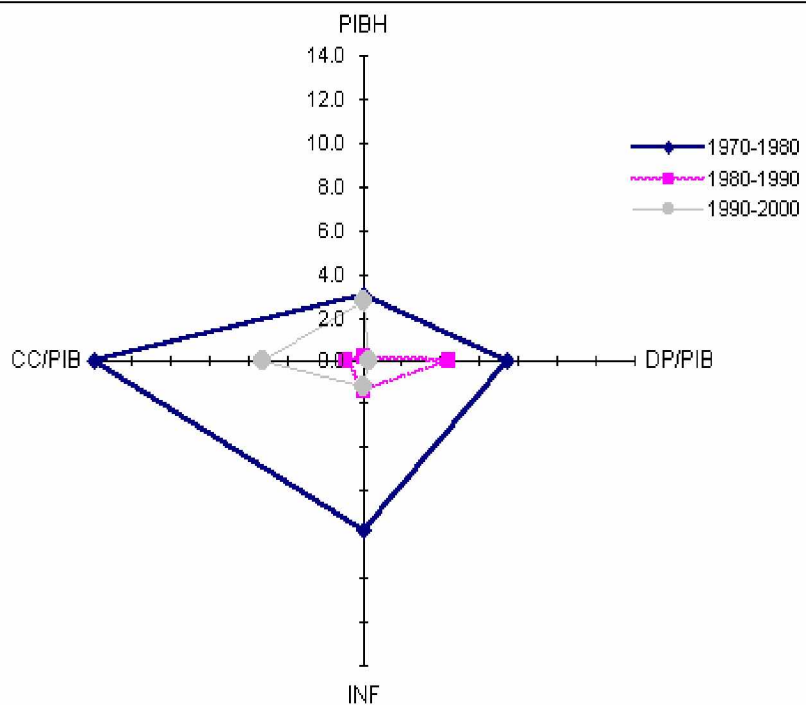
## México





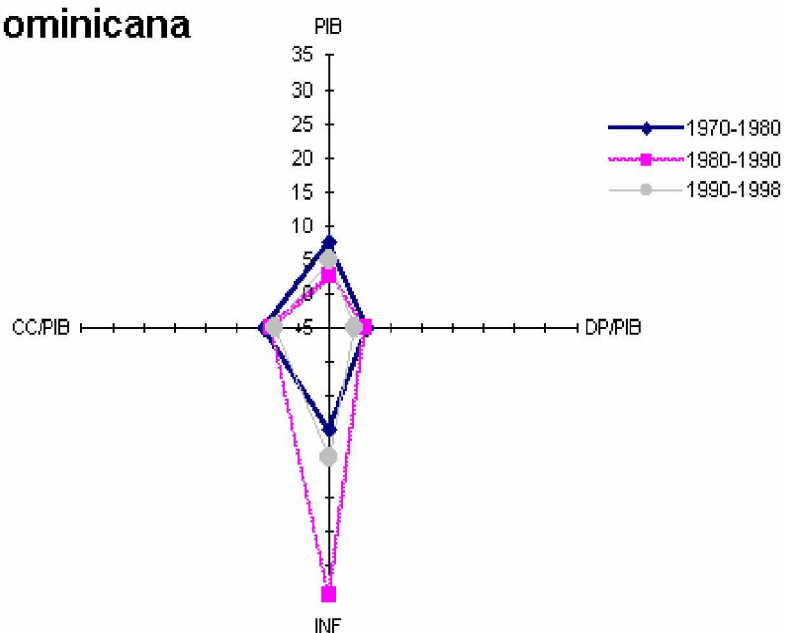
**PANAMÁ**

	PIB	DP/PIB	INF	CC/PIB	PIBH
1970-1980	5.5	7.4	7.8	13.9	3.0
1980-1990	2.8	4.4	1.4	0.9	0.2
1990-1998	4.9	0.3	1.2	5.2	2.7

**Panamá****Panamá**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

	PIB	DP/PIB	INF	CC/PIB	PIBH
1970-1980					
1980-1990	7.6		1.1	9.9	5.5
1990-1998	2.5		0.9	34.0	4.3
1998-1999					
1999-2000	4.9		-0.9	14.0	3.7
2000-2001					
2001-2002					
2002-2003					
2003-2004					
2004-2005					
2005-2006					
2006-2007					
2007-2008					
2008-2009					
2009-2010					
2010-2011					
2011-2012					
2012-2013					
2013-2014					
2014-2015					
2015-2016					
2016-2017					
2017-2018					
2018-2019					
2019-2020					
2020-2021					
2021-2022					
2022-2023					
2023-2024					
2024-2025					
2025-2026					
2026-2027					
2027-2028					
2028-2029					
2029-2030					
2030-2031					
2031-2032					
2032-2033					
2033-2034					
2034-2035					
2035-2036					
2036-2037					
2037-2038					
2038-2039					
2039-2040					
2040-2041					
2041-2042					
2042-2043					
2043-2044					
2044-2045					
2045-2046					
2046-2047					
2047-2048					
2048-2049					
2049-2050					
2050-2051					
2051-2052					
2052-2053					
2053-2054					
2054-2055					
2055-2056					
2056-2057					
2057-2058					
2058-2059					
2059-2060					
2060-2061					
2061-2062					
2062-2063					
2063-2064					
2064-2065					
2065-2066					
2066-2067					
2067-2068					
2068-2069					
2069-2070					
2070-2071					
2071-2072					
2072-2073					
2073-2074					
2074-2075					
2075-2076					
2076-2077					
2077-2078					
2078-2079					
2079-2080					
2080-2081					
2081-2082					
2082-2083					
2083-2084					
2084-2085					
2085-2086					
2086-2087					
2087-2088					
2088-2089					
2089-2090					
2090-2091					
2091-2092					
2092-2093					
2093-2094					
2094-2095					
2095-2096					
2096-2097					
2097-2098					
2098-2099					
2099-2100					

**República Dominicana****República Dominicana**